NÚMERO 144

EUGENIO RIVERA URRUTIA

La construcción del gobierno digital como un problema de innovación institucional

ABRIL 2004

CIDE

www.cide.edu

Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y para permitir que los autores reciban comentarios antes de su publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan llegar directamente al (los) autor(es).

• D.R. ® 2004. Centro de Investigación y Docencia Económicas, carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe, 01210, México, D.F.
Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
www.cide.edu

Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

Resumen

El presente trabajo analiza los principales problemas que enfrenta la construcción del gobierno electrónico en la administración nacional del Estado. Las particularidades de incorporar las tecnologías de 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 tanto usuarios de los servicios públicos. No obstante, la transformación de los portales desde mecanismos informativos a ámbitos transaccionales sofisticados 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 desdibujamiento de las fronteras institucionales y la aparición de las agencias virtuales. La construcción del gobierno digital constituye, en suma, un gran esfuerzo de innovación institucional y de transformación de las entidades públicas.

Abstract

This paper analyzes 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 request 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.

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 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 acceder en un sólo 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 del 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 los servicios de gobierno, crecientemente, 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 analizar los principales problemas que caracterizan la construcción del gobierno electrónico. El análisis deja en evidencia que la incorporación de las tecnologías de información a la gestión pública presenta particularidades que implican desafíos distintos a la puesta en línea de las empresas en el sector privado y precisa que la construcción del gobierno digital junto con el desarrollo de portales, que constituyen nuevas formas de relación entre el Estado y los ciudadanos, implica un gran esfuerzo de innovación institucional y transformación de las entidades públicas. Sobre esta base, se analizan algunas metodologías disponibles para realizar un diagnóstico y evaluar el grado de avance de la construcción del gobierno electrónico en la administración central y para establecer los criterios para el diseño de un mecanismo ágil y de fácil administración de seguimiento de dichos avances.

Con este objetivo, en la primera sección se revisan algunas de las definiciones de gobierno electrónico de manera de precisar las complejidades del tema. En la segunda sección se analizan las particularidades de la administración pública que exigen modificar los enfoques disponibles para la puesta en línea de los organismos privados. En la tercera sección, se analizan los problemas estratégicos que se enfrentan en la construcción del gobierno electrónico. En la cuarta sección se revisan los problemas de gobernabilidad, liderazgo y coordinación de la construcción del gobierno electrónico en la

[*] El presente documento ha sido preparado sobre la base de la investigación que desarrolla 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.

administración pública central. En la quinta sección se analiza la provisión electrónica de servicios públicos y las distintas metodologías disponibles para la evaluación del desarrollo de los portales de las entidades públicas. En la sexta sección, se busca mostrar que la construcción del gobierno electrónico implica la transformación de los procesos, procedimientos y estructuras organizacionales de las entidades y además tiene lugar un desdibujamiento de las fronteras institucionales y la aparición de las nuevas agencias virtuales. En este contexto se contraponen las características de la burocracia tradicional y la nueva burocracia virtual. En la séptima sección, se precisan las características del gobierno de una parada ("one stop govenment"). En la octava sección, se analizan los proyectos transversales que constituyen la columna vertebral de la construcción del gobierno digital. En la novena sección, se estudian las condiciones jurídicas y regulatorias que son requisitos del avance hacia un gobierno digital. En la décima 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. El gobierno electrónico abre posibilidades inéditas para la participación ciudadana y el fortalecimiento de la democracia. Este es el tema que aborda la undécima sección. En la décimosegunda sección se abordan los desafíos culturales que plantea la construcción del gobierno electrónico, así como las opciones que se distinguen en la experiencia internacional para enfrentarlos. En la décimo tercera sección se analizan las metodologías disponibles de evaluación del grado de avance del gobierno electrónico. En la décimo cuarta sección se presentan algunas conclusiones.

Hacia una definición del gobierno digital

El objetivo de la presente sección es operacionalizar una definición de gobierno electrónico que entregue elementos para la evaluación y el seguimiento de los avances en la construcción del gobierno digital[1] a nivel de la administración central. 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 los interfases 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.

La definición utilizada por parte del Banco mundial, sostiene que el concepto e-gobierno se refiere al uso por parte de las agencias gubernamentales de las tecnologías de información (TI) las cuales posibilitan la transformación de

[1] En lo que sigue utilizamos de manera indistinta los términos de gobierno electrónico, e-gobierno, gobierno digital y gobierno en línea.

las relaciones con los ciudadanos, las empresas y otras partes del gobierno[2]. Esta definición, más que poner atención en el Internet, destaca la importancia que juegan las tecnologías de información en la prestación de servicios gubernamentales[3]. Enfatiza además que el uso de dichas tecnologías transforma las modalidades en 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 que el uso de las TI modifica la relación entre las propias agencias públicas.

Una tercera definición enfatiza 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 información y comunicaciones (TICs) en la gestión interna del sector público como en sus relaciones diarias con ciudadanos y usuarios de los servicios públicos[4]. Desde este punto de vista, se destaca que la incorporación intensiva de TICs constituye una manera particular de estructurar la gestión en las entidades públicas distinguiendo, además, la importancia de ellas, tanto para mejorar la atención al público como para el desenvolvimiento de la operación interna de las organizaciones indicadas.

Una entidad privada sostiene que el e-gobierno combina servicios basados en 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 por participar en los procesos políticos como ciudadanos. La organización internacional da un paso adicional al señalar que como mejor puede ser entendido el e-gobierno es el proceso de creación de valor público[5] con el uso de las TICs modernas. Sobre esa base 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 es de real valor para sus miembros. Al mismo tiempo, el concepto está también 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

[2] 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 TICs modernas (Centro de Excelencia para el e – Gobierno del IDT – HSG, *www.electronic-government.org).*

[3] La OECD, en cambio, señala que el e-gobierno es el uso de las TICs, particularmente el Internet, como una herramienta para alcanzar un mejor gobierno, (OECD, 2003 A).

[4] Definición formulada por Claudio Orrego, citado por Kaufman.

[5] Para el análisis detallado del concepto remitimos a Mark H. Moore (1995) *Creating Public Value. Strategic Management in Government.*

personas y, al mismo tiempo, su viabilidad y efectividad están asociadas a la capacidad para incorporar a los ciudadanos aprovechando el potencial de las TICs al esfuerzo por identificar las prioridades para su desarrollo. Esto revela la potencialidad democrática del uso de las TICs puesto que deja 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.

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 OECD insiste en que e-gobierno tiene más relación con "gobierno" que con la "e". Se hace necesario, en consecuencia, reorientar las preocupaciones hacia cómo cooperar más efectivamente 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 privado.

Finalmente, la siguiente definición sintetiza adecuadamente que el gobierno electrónico conjuga NTICs, reingenierías de estructuras y cambios de culturas organizacionales para facilitar el acceso en línea de los ciudadanos a la información y los servicios explicitando las diversas dimensiones del esfuerzo por construir el e-gobierno. Al mismo tiempo, sugiere la necesidad de reflexionar sobre las formas 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 (Kaufman, Ester (2003).

Las particularidades de la construcción del gobierno digital

El entusiasmo generado con los avances experimentados por la incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones (TIC) 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 se tratara de una fábrica de servicios públicos. Parecía haberse encontrado la receta que permitiría al Estado transitar, rápidamente, hacia el escenario de la plena eficiencia del uso de los recursos públicos. No obstante, la experiencia ha dejado en evidencia que la construcción del gobierno electrónico plantea un desafío de naturaleza diferente que exige una reformulación de las líneas de trabajo y los instrumentos de 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 (AP): 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 impone a los otros y, en consecuencia, el gobierno debe buscar respuestas equilibradas y establecer puentes entre demandas contradictorias. Por ello, normalmente el resultado es una solución compleja que plantea requerimientos igualmente complejos al rediseño gubernamental. Se destaca también el necesario énfasis en las normas que contribuyen a evitar el predominio de un derecho sobre otro. Ello explica el alto grado de estructuración legal del trabajo administrativo que busca garantizar la transparencia y el rendimiento de cuentas. La ley representa una primera modalidad que contribuye a mantener el equilibrio entre los objetivos básicos, una segunda está dada por las formas de alcanzar compromisos. El peso de la racionalidad no instrumental a través de todo el sector público es grande. Esa forma de ejercer la gobernabilidad tiene como consecuencia que, generalmente, la decisión administrativa involucra 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.*, 4).

Las estructuras administrativas tienen muchas otras funciones adicionales propias de su naturaleza como son el proteger los derechos de los ciudadanos y el 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 al gobierno como una suerte de planta de producción que transforma insumos en productos pierde de vista aspectos importantes de su misión (Wimmer *et al.*, 4). Por tanto, para entender adecuadamente la esencia de la actividad gubernamental, no es suficiente ver al gobierno como un grupo de agencias entregando servicios.

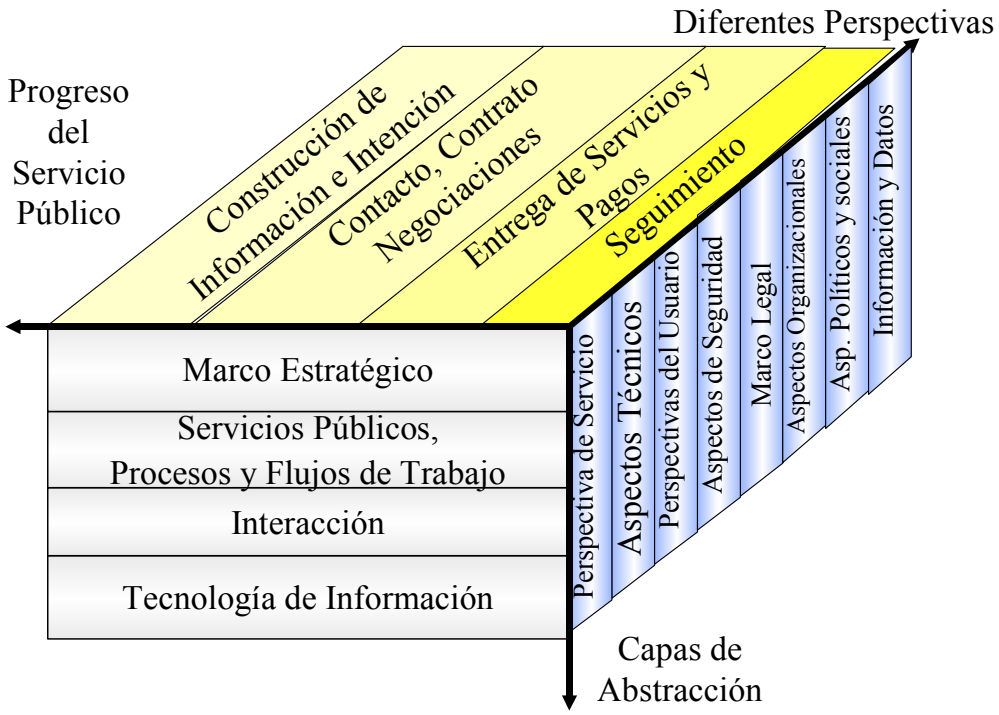
Los problemas estratégicos de la construcción del gobierno digital. Una perspectiva global

No es realista pensar que la construcción del e-gobierno constituye un proceso básicamente técnico, sino que requiere ser abordado de una manera comprehensiva donde 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, IT, artefactos físicos) actuando sobre objetos específicos (materiales y abstractos). En un contexto organizacional amplio, leyes y restricciones son también consideradas. Ciudadanos, empleados, gerentes y miembros de las empresas (todos los cuales

participan en los procesos del sistema de e-government) contribuyen con sus conocimientos y requerimientos específicos a desarrollar un sistema que corresponde a sus necesidades y no uno, donde las personas deben adaptarse al sistema técnico. En esta perspectiva se inscribe el enfoque holístico que se presenta en la figura 1. Así es como el problema de comprender los complejos servicios públicos se aborda desde un punto de vista multidimensional distinguiendo 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 a la transaccional y de resolución incluida la fase de atención posterior). Sobre esta base, el esquema analítico es desarrollado por María Wimmer de la manera siguiente.

F I G U R A 1

UN MARCO HOLÍSTICO DE REFERENCIA PARA EL E-GOV (ELABORADO POR 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[6].

En segundo lugar distingue cuatro niveles de abstracción:

i) el marco estratégico, que dirige la atención a los requerimientos organizacionales básicos tales como la estrategia, los roles fundamentales, las decisiones estratégicas y las restricciones;

ii) el nivel de los servicios públicos, los procesos y el flujo de trabajo donde las estrategias y los roles 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 roles y la colaboración requerida, los pasos del proceso, la coordinación de los insumos, de los productos intermedios y de los productos (*outputs*) y la adaptación del servicio público al marco legal;

iii) el nivel de interacción, en que la atención se concentra en el desempeño del servicio, es decir, la integración de los modelos de servicio, procesos, el involucramiento de los especialistas en tecnologías de información y los datos y objetos de información que pertenecen a los servicios públicos. Así se investigan la interacción y los flujos de información y las interfaces entre diferentes conceptos, a saber, personas, data e información , procesos, fundamentos legales y finalmente;

iv) el nivel tecnologías de información 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.

Finalmente, en tercer lugar y con el objeto de identificar los requerimientos para el desarrollo del proyecto, se distingue en el plano vertical entre los distintos puntos de vistas involucrados: la perspectiva del servicio (focaliza 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; y los sociopolíticos y la perspectiva respecto de los datos y la información. Sobre la base de este enfoque, profundizamos en los distintos aspectos que es necesario considerar para realizar un diagnóstico profundo del

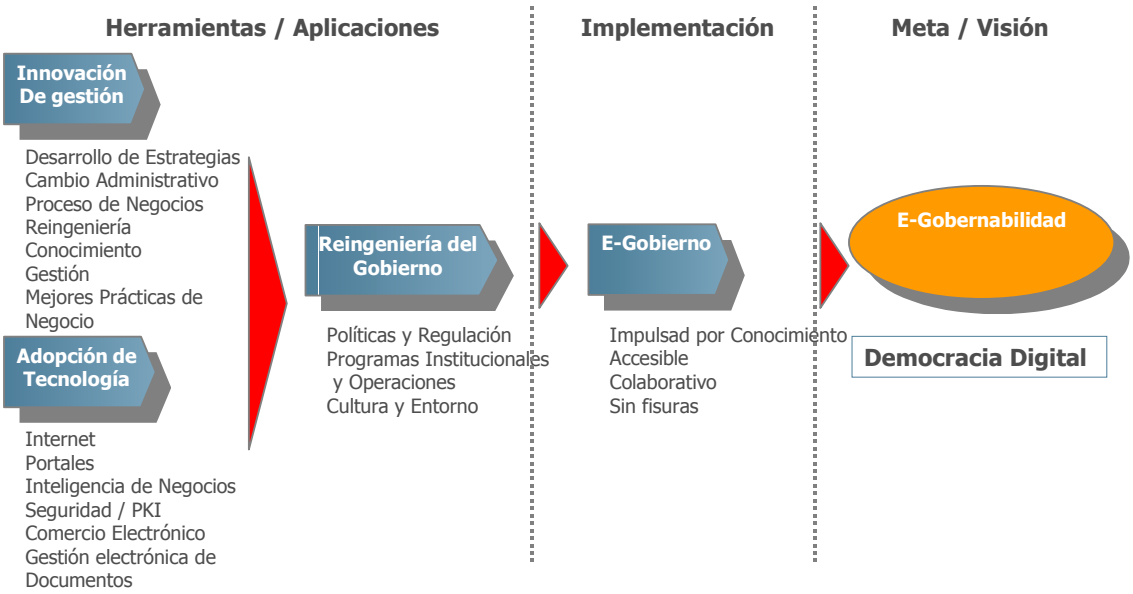
[6] Este aspecto lo analizamos en detalle en la sección V.

grado de desarrollo del gobierno electrónico y para elaborar un plan maestro de construcción del mismo.

Una perspectiva ligeramente diferente pero complementaria aparece en la figura 2. 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 distingue tres tipos diferentes que plantean problemas diversos a la estrategia de construcción del gobierno electrónico. Cabe destacar, en primer lugar, lo referido sobre las herramientas de "integración tecnológica" que aluden a las aplicaciones informáticas y de telecomunicaciones que posibilitan la puesta en línea de los servicios electrónicos y de 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 TICs y que hacen necesaria la reformulación de los procesos, de los procedimientos, de las divisiones al interior de las agencias e implican procesos de reestructuración masivas de personal. Aparecen aquí los problemas vinculados con el funcionariado público, 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 TICs.

F I G U R A 2

UN ENFOQUE ANALÍTICO DEL E-GOBIERNO (ELABORADO POR PRIMA BRAGA (2003))¡Error!



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 tanto como tecnología de 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, al final 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 prerrequisitos que crean las condiciones "ambientales" necesarias para que tengan lugar los dos tipos de iniciativas descritas más arriba. Sólo en la medida que se avance en la utilización efectiva de estos tres tipos de herramientas y se generen los procesos correspondientes también habrá progresos en la construcción del e-gobierno.

La estructura de gobernabilidad para la construcción del gobierno electrónico

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 a nivel internacional; una primera, centralizada, en 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 (OECD, 2003).

Una dimensión relevante, en particular para los arreglos institucionales más cercanos a la segunda opción, es la referida a la disponibilidad de los instrumentos necesarios para darle a la entidad responsable la capacidad de inducir a las diferentes agencias a colaborar con las iniciativas. Es por esta razón que, probablemente, varios países han delegado esta responsabilidad en

los ministerios de finanzas, los cuales por su rol 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 al interior 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.

En el caso de Chile, se han instalado dos centros de coordinación: *i)* 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 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. *ii)* Por otro lado, es la Secretaría General de la Presidencia, ministerio muy cercano al Presidente y que asume las tareas de coordinación intersecretarial, la que coordina el esfuerzo general, emite las directivas generales en materia de gobierno electrónico y promueve los proyectos transversales. Aunque ambas entidades han tenido algunos roces, el activo involucramiento de ambas instituciones ha resultado útil para generar e impulsar diversas iniciativas.

Una adecuada resolución de estos aspectos, implica definir los roles de las entidades coordinadoras y los roles 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 relevante es el referido a las modalidades de participación de las secretarías y entidades cruciales en la definición de la política y en el lanzamiento de las iniciativas.

En 1993 la administración del Presidente Clinton encargó al Vicepresidente, Al Gore poner en marcha un gran esfuerzo de reforma de la gestión pública. Para ello en marzo de 1993, bajo la dirección de Gore, se puso en operación la "National Performance Review" (NPR). La iniciativa, fuertemente influida por el paradigma de la Nueva Gestión Pública (New Public Management) se puso como objetivo crear un gobierno que "trabajara mejor y costara menos". Se estructuraron grupos de trabajos que excluyeron, expresamente, ejecutivos importantes de las diferentes entidades integrando, en cambio, funcionarios de rango menor familiarizados con el funcionamiento de gobierno con el objeto de identificar acciones que pudieran mejorar el funcionamiento de la burocracia. Esto en la línea de la gestión de calidad total. Se descartó, además, la reestructuración de las agencias y se centró la atención en el rediseño de los

procesos, en la atención al usuario y en la incorporación de las tecnologías de información para aumentar la capacidad del gobierno. Las oficinas centrales del NPR se ubicaron en la Casa Blanca, dejando de manifiesto la importancia que el Presidente de los Estados Unidos asignaba al tema. Resultado de este esfuerzo fue el informe de Gore: "National Performance Review. From red tape to results: creating a government that works better and costs less". A las instituciones públicas se les instruyó para que realizaran acciones de planificación estratégica, identificaran sus clientes, desarrollaran estrategias de atención a los usuarios, definieran estándares de atención y diseñaran sistema de evaluación de desempeño (Fountain, 2001 18 – 20).

Por su parte, el Gobierno de Bush solicitó a los ministros y jefes de las instituciones públicas designar a un funcionario jefe de operaciones (Chief Operating Officer) a cargo del día a día en los ministerios y agencias. Esta determinación ubicó la gestión a cargo de funcionarios designados por el Presidente, principalmente a nivel de subsecretarios donde la formulación de política se encuentra con la gestión. Al mismo tiempo, se restableció el Consejo Presidencial de Gestión "President's Management Council" (PMC), que permite disponer de un mecanismo integrado para la implementación de políticas dentro de las agencias y a través del gobierno. De esta forma, se facilita el apoyo de los departamentos y las agencias a las prioridades presidenciales y se constituye una comunidad de los líderes en los temas de gestión que permite aprender, resolver problemas e innovar de forma conjunta.

La estrategia en línea del Reino Unido es supervisada por los e-ministros y el e-Envoy, que reporta directamente al Primer Ministro. La Oficina del e-Envoy (OeE) instalada en 1999, bajo la dirección de un encargado de alto perfil reportando al Primer Ministro tiene como tarea explícita de hacer de Gran Bretaña el mejor lugar para hacer e-comercio y ordenar y dirigir los esfuerzos de entrega electrónica de los servicios de gobierno. Al OeE se le entregó, junto con el Departamento de Comercio, la función de controlar todos los planes de inversión de los Ministerios del Whitehall (Dunleavy, Patrick, 2001). El e-ministro y el e-Envoy están apoyados, además, a nivel de la administración por los "e-campeones" un grupo de altos funcionarios de los distintos ministerios conocidos previamente como campeones de la era de la información (Information Age Government Champions)[7].

Para construir el gobierno electrónico se optó por una estrategia centralizada. Hasta ese momento, las distintas agencias públicas venían desarrollando estrategias independientes de incorporación de las NTIC. La nueva estrategia puso énfasis en la interconexión de las agencias para que el esfuerzo de modernización y puesta en línea estuviese focalizado efectivamente, en las necesidades de los ciudadanos y empresas y la Administración pudiese así,

[7] Se trata de 40 funcionarios públicos de alto nivel, incluidos representantes de las autoridades locales que se encargan de promover el gobierno electrónico al interior de sus propias organizaciones y otras tareas de alcance general (Bellamy, 2000).

disponer de un mayor rango de opciones para redefinir la forma de prestación de los servicios públicos. De esa manera se esperaba, además, desarrollar un enfoque más coordinado en la compra de NTIC y maximizar así los beneficios del esfuerzo para el gobierno central y local. El empeño por una mayor coordinación se desarrolló simultáneamente con una política sistemática orientada a la generación de alianzas a lo largo del sector público y con el sector privado en favor de la puesta en línea del Estado para enfrentar así en mejores condiciones tareas comunes[8].

La importancia asignada a la estrategia centralizada derivaba de la necesidad de definir posiciones únicas en torno a temas cruciales para la construcción de un gobierno en línea. Entre éstas destacaban: *i)* la definición de un grupo de objetivos claves para administrar, autentificar e identificar datos usando estándares abiertos cuando fuese posible; *ii)* el establecimiento de marcos de referencia para tecnologías específicas, en particular, donde se requería coordinaciones más fuertes; y *iii)* la definición consensual y el despliegue a lo largo de la administración, de una visión y misión común que asegurara un esfuerzo unificado para transformar el gobierno en el líder mundial en materia de gobierno electrónico.

Para impulsar la estrategia diseñada se tomaron tres medidas: *i)* se solicitó a cada ministerio la designación de un alto funcionario para liderear la agenda de puesta en línea dentro del ministerio y sus instituciones dependientes; *ii)* se diseñaron sistemas estrictos y públicos de seguimiento de los avances hacia las metas definidas y se crearon las bases para medir el progreso en la entrega electrónica de los servicios comparándolos con los mejores desempeños en el sector privado y en otros países; y *iii)* se promovió el trabajo conjunto con el sector privado, tanto bilateral como a través de la "Alianza para la era de la información" (Information Age Partnership) y otros grupos asociados.

Un elemento, al cual en el caso inglés se le otorga crucial importancia, es el referido a incorporación al sector privado a la dirección del esfuerzo. Como señala Bellamy, ello deriva del reconocimiento del importante papel que juegan empresas proveedoras de hardware y software, de gestión de equipos, proveedores de servicios de información y de autoridades certificadoras como los bancos (2002)[9]. Con 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 claves. Lo que llama particularmente la atención, es que esta incorporación se intenta no sólo de manera vertical con los intereses privado y

[8] Para una visión crítica de la experiencia británica ver también Bellamy (2003).

[9] Entre dichos foros que buscan influenciar la política de e-gobierno destacan, la Alianza para el negocio electrónico; la Alianza para la edad de la información, en que 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 compuesto por Departamentos encargados de la política de la era informacional y consorcios industriales que definen los estándares que serán aplicados a lo largo del gobierno (Bellamy, 2002).

de otros niveles de gobierno, sino que, además, de forma horizontal, a través de las fronteras departamentales y de los sectores. Todo ello deja en evidencia la complejidad política de la construcción del e-gobierno(*id.*)

La provisión electrónica de servicios públicos.

El análisis se inicia con la revisión del debate en torno a la provisión electrónica de servicios públicos. Ello es resultado de que, como vimos, la discusión ha identificado gobierno electrónico con la instalación en la red de sitios web por parte de las entidades públicas. Esta perspectiva refleja una dimensión correcta, ya que, al constituir los sitios web el interfase 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.

En el cuadro 1 sintetizamos algunas de las principales proposiciones existentes para evaluar el grado de desarrollo de un sitio Web. Las distintas perspectivas permiten profundizar en la naturaleza del problema y delinear las dimensiones que implica la construcción de un gobierno electrónico.

Al mirar la segunda columna del cuadro indicado, que corresponde al "World Public Sector Report", se observa un claro énfasis en el concepto de presencia, que alude a la forma cómo los usuarios pueden operar en el sitio. En su primera etapa, sólo es posible acceder 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 contactar con los funcionarios públicos; en la cuarta etapa los usuarios pueden realizar transacciones en línea de diversa naturaleza. Finalmente 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 al interfase con los ciudadanos, al "front office" y que, en definitiva, no afectan 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.

La tercera columna 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 on-line de agregar valor respecto de sus formas tradicionales de prestación del servicio. La perspectiva introduce, en consecuencia, 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 enfatiza, además, una perspectiva supra-servicios, esto es, la forma como se va estructurando la presencia gubernamental en la red como fenómeno promovido por las instancias centrales del gobierno. En lo que se conceptualiza como 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 identificada, se caracteriza por la explosión del número de portales sin pretenciones de calidad. Llama la atención en esta fase la incorporación de nuevos temas. En efecto, la tercera etapa, junto con el establecimiento de capacidades transaccionales sofisticadas, deja en evidencia el inicio de colaboración interagencial y una fuerte preocupación por organizar la presencia en línea a partir de las necesidades de los usuarios. En la cuarta etapa, aparecen con mayor claridad los "temas" del enfoque de *Accenture*. 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 interagencial y la de la dirección central del esfuerzo. Finalmente, al caracterizar la quinta etapa, se enfatiza 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 accedan a utilizar los servicios en línea. No obstante, lo más significativo del enfoque es que introduce una perspectiva diferente del seguido hasta el momento al denominar la quinta etapa como la "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.

T A B L A 1

¿La evolución de los sitios web o de la prestación de servicios electrónicos?

Etapas de la entrega en línea de los servicios	"World Public Sector Report" (ONU)	"e-government leadership: involucrando al cliente" (Accenture)	"The e-Government imperative" (OECD)	Fases de la provisión electrónica de servicios. (Wimmer)
Etapa 1	Presencia emergente: **Presencia en la Web a través de un sitio web oficial, un portal nacional o una página oficial de entrada; vínculos a secretarías, gobiernos locales/regionales, ramas no ejecutivas de gobierno; información limitada, básica y estática.**	Presencia en línea: **Información publicada en línea; pocos servicios disponibles, provistos por entidades pioneras.**	Información: **Agencias gubernamentales publican información en la web. Al involucrar la digitalización de la información disponible, no requiere inversiones en reingenería de procesos.**	Información y construcción de la intención: **Es posible informarse respecto del servicio: cómo postular, con quién contactarse y obtener información más detallada y cuáles son las precondiciones. Se provee información sobre las diferentes maneras de hacer una transacción (online; bajar un formulario y enviarlo por correo ordinario, o con una visita a las oficinas) y respecto de cuáles documentos debe entregar el usuario**
Etapa 2	Presencia ampliada: **Servicios en línea ampliados para incluir base de datos y fuentes de información actual y de archivo, como políticas, leyes y regulación, reportes, boletines y bases de datos transferibles. El usuario puede buscar documentos, existen mecanismos de ayuda y un mapa del sitio.**	Capacidades básicas: **Se ha creado un plan central y desarrollado un marco legislativo; desarrollos de infraestructura en torno a seguridad y certificación; amplia presencia en línea; se han puesto en operación capacidades de transacción de amplias potencialidades; los sectores que generan ingresos lidderean el camino; otras agencias aprenden las lecciones de los pioneros.**	Información interactiva: **Los usuarios pueden acceder a las bases de datos de las agencias y hojear, explorar e interactuar con esos datos. Aunque, al igual que en la etapa 1, el énfasis está puesto en la información en esta etapa se requiere una mayor inversión para analizar cómo los ciudadanos usaran la información respecto de las reglas para hacer la información pública y accesible y respecto de la audiencia objetivo y las herramientas que pueden agregar valor a la experiencia del usuario, haciendo más fácil encontrar lo que se busca y adecuando las búsquedas de información.**	**Contacto, negociaciones, contrato**: en la fase contractual el usuario conoce lo que necesita hacer, puede llenar el formulario online o bajarlo para hacerlo. Pueden surgir negociaciones para determinar las obligaciones de cada parte, aun cuando en general la aplicación determina las condiciones. En todo caso, ello puede ser hecho por diferentes medios; si se hace en forma electrónica se debe prestar atención a los temas de autentificación. Lo importante de destacar es que el usuario activa con esta acción un proceso administrativo: la aplicación pasa desde el mostrador (´ front office ´) a las oficinas (´ back office);
Etapa 3	Presencia interactiva: **La provisión de servicios gubernamentales en línea ingresa en un modo interactivo;**	Disponibilidad de servicios: **Portales básicos; esfuerzo por establecer tantos servicios como sea posible y lo más rápido**	Transaccional: **Los usuarios pueden operar de forma segura y desarrollar transacciones con la entidad. Esta etapa requiere**	**Entrega de servicio y pago**: La fase de entrega del servicio y de pago es la más complicada pues requiere realizar diferentes tipos de procesos desde

Etapas de la entrega en línea de los servicios	"World Public Sector Report" (ONU)	"e-government leadership: involucrando al cliente" (Accenture)	"The e-Government imperative" (OECD)	Fases de la provisión electrónica de servicios. (Wimmer)
	facilidades para transferencia en línea; vínculos de seguridad; equipamiento para firma digital. Los funcionarios gubernamentales pueden ser contactados por correo electrónico, fax, teléfono y correo. El sitio se actualiza con regularidad.	**que se pueda; establecimiento de objetivos de amplio alcance; establecimiento de algunas capacidades de transacción sofisticadas; cooperación interagencial inicial; inicio focalización en los clientes.**	**capacidad de respuesta en tiempo real por parte de las agencias gubernamentales, lo que obliga a repensar los estándares de los servicios en línea, la seguridad y la protección de la privacidad, los procesos en la trastienda y las relaciones entre las agencias para una entrega de servicios sin fisuras.**	aquellos rutinarios bien estructurados hasta los procesos de toma de decisiones y negociación, en general débilmente estructurados.
Etapa 4	Presencia transaccional**: Los usuarios pueden desarrollar transacciones en línea, tales como pago de multas, impuestos mediante transferencias bancarias, tarjetas de crédito, etc. Existen instalaciones para subastas seguras de contratos públicos.**	Entrega madura**: portales transaccionales más intencionados; *clusters* de servicios; énfasis en un enfoque de agregación de valor: "haga más con menos"; clara dirección (CIO o agencia central); relaciones interagenciales y colaboración a través de diferentes niveles gubernamentales; esfuerzos especiales en servicios que han demostrado agregar valor; desplazamiento desde objetivos generales de disponibilidad a objetivo de atención al consumidor.**	Compartir datos**: capacidad legal o previa autorización del usuario de la organización para compartir información personal con otras entidades gubernamentales. El compartir datos puede permitir ahorros significativos a la administración pública y facilitar la tramitación a los ciudadanos y empresas.**	**Seguimiento (Aftercare)**: la fase posterior a la prestación del servicio plantea temas de manejo de relaciones y reclamos, aspectos de traspaso de información al interior de la red de instituciones públicas y operaciones que se deben repetir en el tiempo.
Etapa 5	Presencia en red**: Un marco G2C basado en una red integrada de entidades públicas para la provisión de información, conocimiento y servicios. El énfasis está en la retroalimentación al gobierno. Se provee un formato de comentarios. Existe un calendario de eventos futuros y la invitación a involucrarse, foros en línea y mecanismos de consulta.**	Transformación del servicio**: la visión es mejorar la entrega del servicios al cliente; la adopción efectiva de servicios es la clave de medición del éxito; e-gobierno no es más una iniciativa separada pero una parte de las transformación de los servicios; integración de múltiples canales, cambios organizativos, de procesos y tecnológicos a través de las agencias.**		

Fuente: Elaboración propia con base en los informes indicados.

El enfoque de la OECD en su libro "The e-Government imperative" no sólo reconoce la relación entre gobierno electrónico y reforma del Estado, sino que transforma radicalmente la manera de evaluar los sitios web relacionando 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´" (OECD, 2003, p. 11). Sobre esta base, la OECD identifica cuatro etapas. La primera, en 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, es caracterizada de un forma muy similar a la manera como lo hace el "World Public Sector Report"; no obstante, se pone un énfasis importante en que se requieren inversiones adicionales para que la entidad opere con los ciudadanos. La tercera etapa, transaccional, alude a que su existencia exige capacidad de respuesta en tiempo real a las agencias gubernamentales, 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 etapa y última, identificada por la OECD releva la importancia de que las entidades públicas estén facultadas por la ley y/o los usuarios de compartir las bases de datos y la información necesaria para prestar servicios de una manera que rompe con la fronteras tradicionales entre las instituciones.

Un enfoque similar al de la OECD había sido desarrollado en los marcos del esfuerzo por estructurar el llamado "one stop government" realizado en varios países europeos y que sintetiza María Wimmer. El enfoque ya en su título revela que de lo que se trata no es de observar la evolución de los sitios, sino las fases 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 porque el usuario activa un proceso administrativo; desde el mostrador se pasa a la trastienda. La tercera etapa, se caracteriza porque se requiere un esfuerzo más complicado de abordar procesos, algunos de tipo rutinario y, en consecuencia, más fácilmente posibles 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.

La transformación de la administración pública: de la burocracia weberiana a la burocracia virtual

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 OECD, 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 de 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 que aumentan la capacidad de implementar la flexibilidad en el trabajo; proveen de herramientas para una toma de decisiones más efectiva y colaborativa y para la prestación de servicios y crea oportunidades para repensar los procesos tradicionales. A menudo ocurre que se incorporan la nuevas TI en las estructuras organizacionales existentes sin un análisis de las posibilidades de mejorar esas estructuras. De esa forma se pierde buena parte de las potencialidades que trae consigo la construcción del e-gobierno. Es así como, por ejemplo, los portales nacionales han representado, a menudo, un simple reordenamiento de la información existente y no ha implicado un cambio fundamental en los procesos y procedimientos, ni en la creación de marcos de efectiva colaboración entre las instituciones. La experiencia de lo sectores público y privado refuerza la percepción de que las nuevas tecnologías deben ser vistas como un aspecto del paquete de reformas que permite a las organizaciones alcanzar mayor eficiencia y los otros 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 sustantivos; no obstante, ello cambia cuando los sitios Web comienzan a ofrecer servicios más complejos.

i) El desafío se profundiza, cuando la provisión de servicios sin fisura implica una cierto desdibujamiento de los roles y funciones dentro de la administración, cuando las organizaciones son incitadas a trabajar en conjunto para entregar servicios de acuerdo con las necesidades de los ciudadanos y no de acuerdo a sus divisiones internas. Los requerimientos para compartir información dificultan el rendimiento 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 mejoran el desempeño

de los servicios y ahorran 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 la ya citada Jane Fountain (2001) a desarrollar el concepto de agencias virtuales definidas como organizaciones conectadas por computadores en red y vinculadas en la pantalla por medio de interfaces basadas en la Web 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.

ii) 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 (ib. 99).

iii) Portales interagencias desarrollados por grupos de agencias vinculados con clientes comunes. Estas agencias virtuales usan la conectividad de la Web para co-localizar la información y las transacciones de varias agencias en un sitio en 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 modifique o integren los "back channels", sus procedimientos o culturas.

iv) El tercer tipo de sitio es la red interna (intranet) dentro de una agencia; más complicada que el segundo tipo, pues requiere integrar programas de desempeño y otros arreglos estructurales (ib. 100).

v) La agencia virtual puede consistir de un grupo de agencias que integran algunas de sus actividades tanto en la Web como detrás de ella, entre y a través de las estructuras de las agencias. En este nivel, Internet es el catalizador y facilitador del proceso de reestructuración de la agencia, de los sistemas de información y de los procedimientos para alcanzar una integración parcial en la red de agencias involucradas. Este nivel requiere mucho cambio operacional, político e institucional, y deja en evidencia las barreras institucionales para las redes entre agencias (ib.p. 100).

En este contexto, el concepto Estado virtual denomina un gobierno que está organizado, crecientemente, en forma de agencias virtuales, redes entre agencias y redes público–privadas cuya estructura y capacidad depende de Internet y la Web. Se puede hablar de Estado virtual a medida que el Estado se estructura crecientemente en red a través de sistemas de información, arreglos entre agencias, asociaciones público–privadas, acuerdos intergubernamentales que asocian actores federales, estaduales, 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 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[10]. Virtualidad es una función de la integración aparentemente sin fisuras de partes diferentes, jurisdiccionalmente separadas y, a menudo, dispersas geográficamente. La reestructuración de los servicios e información de las agencias en portales dificulta a los ciudadanos saber con qué agencia están operando. Más aún, la distinción entre gobierno y sector privado ("business") se desdibuja en la red, pues tanto el sector público como el privado entregan los servicios de gobierno, crecientemente, a través de los mismos portales.

Jane Fountain, en su libro *Building the Virtual State,* inserta el tema de la computación en red, en la discusión en torno de las problemas institucionales de la gobernabilidad y de las organizaciones. En este contexto, enfatiza que, pese a la retórica de la "post-burocracia", esta máquina administrativa, y dentro de ella, los servidores públicos de carrera, continúan 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 (2001, p. 44) Reconoce, al mismo tiempo, que las tecnologías de información pueden cambiar la estructura de las organizaciones. El tema es

[10] Es interesante la percepción de que el e-gobierno representa, también, una reacción frente a la creciente fragmentación y complejidad del Gobierno. Es así como es posible concebir al gobierno como un conjunto de "silos informacionales" que crean altas barreras a un flujo flexible de información (Byrne, 1997, citado por Bellamy, 2002). En tal sentido, el e-gobierno constituye una promesa de disolución de dichos silos, al menos frente a los ojos de los usuarios de los servicios públicos. (id. 2003). 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.

sin embargo, entender cómo se usan dichas tecnologías y cómo dichos usos interactúan, 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, luego, recombinar las soluciones parciales es la razón principal por la cual la organización burocrática supera otras formas de organización complejas... Problemas complejos pueden ser factorizados y desagregados por las estructuras en red; pero el orden provisto por la jerarquía tendrá que ser reemplazado por significativos, quizás incluso dominantes, procesos de ajustes recíprocos u otras reglas. Un tipo diferente de coordinación y control tendrá que reemplazar la jerarquía. Aun cuando Internet y la red entregan capacidades superiores de comunicación y coordinación, ellas no reemplazan a las jerarquías" (*ib.*).

Del mismo modo, la existencia de reglas escritas, 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 complejos y amplios sistemas financieros, legales, políticos y sociales...La ausencia de regímenes de reglas ampliamente aceptadas —o la falta de cumplimiento generalizada de las reglas por parte de los actores —constituye una razón clave del atraso de muchas sociedades" (*ib*. P. 49)

Más aún sostiene la autora, las reglas no son solamente indispensables, sino que el uso de las redes informáticas requieren mucho más reglas que las que se necesitan actualmente en el gobierno; pues los computadores, como procesadores binarios, requieren reglas para trabajar (*ib.*). En suma, de lo que se trata es que la burocracia tradicional es sustituida por una suerte de burocracia virtual cuyas características básicas se contrastan en la tabla 1.

T A B L A 2

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 INFORMACIÓN; ESTRUCTURAS ORGANIZACIONALES BASADAS EN SISTEMAS DE INFORMACIÓN MÁS QUE EN PERSONAS.

JERARQUÍA DE OFICINAS E INDIVIDUOS	COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS E INFORMALES, EQUIPOS DESARROLLAN EL TRABAJO Y TOMAN DECISIONES.
ARCHIVOS, DOCUMENTOS ESCRITOS, STAFF PARA MANTENER Y TRANSMITIR ARCHIVOS	ARCHIVOS DIGITALIZADOS EN FORMAS FLEXIBLES, MANTENIDOS Y TRANSMITIDOS ELECTRÓNICAMENTE UTILIZANDO SENSORES, CÓDIGOS DE BARRAS, ´TRANSPONDERS´, COMPUTADORES PORTÁTILES; INFORMACIÓN GRABADA, ALMACENADA, ANALIZADA Y TRANSMITIDA EN CHIPS; SISTEMAS DE STAFF MANTIENEN EL HARDWARE Y SOFTWARE Y LAS TELECOMUNICACIONES.
EMPLEADOS SON NEUTRALES, IMPERSONAL, ADSCRITOS A UNA OFICINA PARTICULAR	EMPLEADOS SON "CROSS-FUNCTIONAL", EMPODERADOS; TRABAJOS LIMITADOS NO SÓLO POR SU EXPERIENCIA, PERO TAMBIÉN POR EL ALCANCE Y SOFISTICACIÓN DE LA MEDIACIÓN COMPUTACIONAL
SISTEMA DE OFICINA DE REGLAS GENERALES, PROCEDIMIENTOS OPERATIVOS ESTÁNDARES, PROGRAMAS DE DESEMPEÑO.	REGLAS INSERTAS (EMBEDDED) EN SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y APLICACIONES, ESTRUCTURA INVISIBLE (INSERTA EN LOS PROGRAMAS INFORMÁTICOS), VIRTUAL
TIEMPO DE PROCESAMIENTO LENTO DEBIDO A PROCESAMIENTO EN HORNEADAS (BATCH), 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) p. 61.

La burocracia virtual de Jane Fountain se estructura al 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 disputas, que pueden surgir durante el intercambio" (cit. por Fountain p. 65).

La existencia en la burocracia weberiana de reglas formales claras no implica que carece de relaciones sociales. Por el contrario, los flujos y redes propias de las redes de comunicación, influencia y consejo 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; son a menudo 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 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.

Los proyectos transversales

Los proyectos transversales, junto con la transformación de los procesos específicos de alcance global en el Estado, operan como catalizadores de la construcción de gobierno electrónico en las secretarías y entidades. En consecuencia, un aspecto determinante del éxito de la construcción del gobierno digital es la forma 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 sola 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 de gasto.

Un tema relacionado, pero distinto, es el referido a generar 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 privado, ha sido muy grande. En tal sentido, parece recomendable generar fondos de financiamientos concursables de tal manera que aseguren 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 interesen a la conducción central del gobierno electrónico.

Un segundo proyecto transversal de gran relevancia es la instalación y el uso del documento y la firma electrónica. Es frecuente la afirmación de que la puesta en línea de los procesos gubernamentales no termina con el típico papeleo administrativo de las entidades públicas, esto tiene una dimensión normativa que aludiremos en la sección siguiente. No obstante, constituye, además, 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[11].

Junto a los indicados, es importante el tratamiento transversal de los siguientes temas manera que se puedan reducir costos y fortalecer la interoperabilidad (Kaufman, 2002):

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 meta-datos. Elaboración de una tabla única 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.

La construcción de las condiciones jurídicas y regulatorias

[11] 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. También cambió el contenido del 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)

En la presente sección se estudian las condiciones jurídicas y regulatorias que son requisitos del avance hacia un gobierno digital. De particular importancia son las normas referidas para el uso indistinto del documento electrónico y en papel, la regulación adecuada del compartimiento de bases de datos entre instituciones, que permiten un significativo avance en la prestación de servicios a los ciudadanos, y la garantía del derecho de privacidad de las personas.

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 existen soluciones tecnológicas adecuadas, porque no existen las condiciones jurídicas y regulatorias necesarias. Uno de los problemas más importantes se refiere al uso de la firma y el documento electrónico. Desde el punto de vista tecnológico es un problema satisfactoriamente resuelto[12], pero las normas vigentes exigen que, aun cuando algunos procesos se desarrollen de forma totalmente informatizada, al final es 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 relevante desde el punto de vista de la construcción del país digital. Es difícil de 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 además coadyuvar en el desarrollo de una nueva industria, la de certificación, y resolver los temas internacionales involucrados. Desde el punto de vista de la responsabilidad, es claro el rol de los organismos coordinadores a los cuales, sin embargo, se deben sumar el ministerio de justicia o su equivalente.

Un tema de gran relevancia es lo relativo a 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 hacer posible compartir los datos viabilizando de esa forma 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

[12] Para una descripción global de la solución más común ver Rivera (2003).

privacidad de las personas. En ese sentido, es crucial generar los instrumentos jurídicos necesarios para lograr un equilibrio entre estos dos objetivos.

El "One Stop Government"

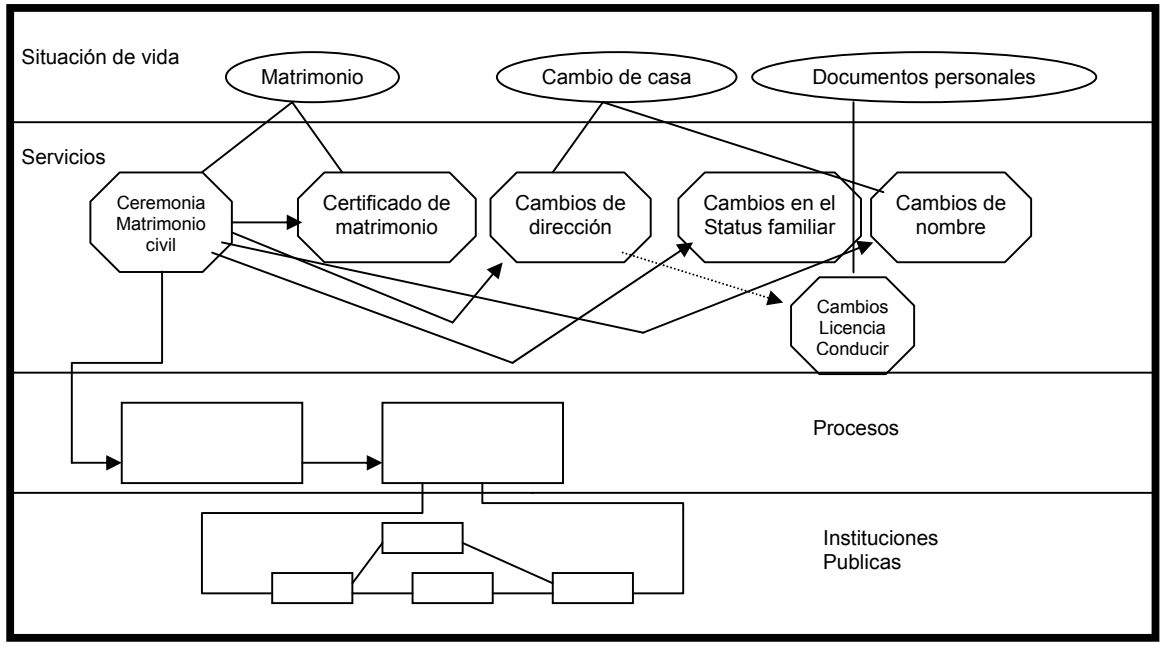
El concepto de "one stop government" está orientado por el objetivo de que los servicios públicos estén más centrados en los ciudadanos y usuarios. Se trata de gestionar la información de una manera flexible para liberar la entrega de servicios de las restricciones impuestas por las organizacionales internas. Esto implica que, el mostrador (Front office) se diseña de una manera en que se facilita más la satisfacción de las necesidades del usuario, lo que supone una mayor preocupación por analizar los patrones de demanda y de uso, para que el proceso de entrega de servicios se concentre en una serie de grupos de producto. Se requiere, en consecuencia, reorientar las entidades públicas desde 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 acceder a los servicios públicos en un sólo punto, aun cuando ellos estén provistos por diferentes instituciones públicas o proveedores privados. Exige, además, que el usuario acceda a servicios bien estructurados, que dispongan de guías de fácil entendimiento, satisfaciendo sus necesidades y perspectivas, sin que sea preciso conocer la fragmentación funcional del sector público. El usuario no necesita más, hablar con cada funcionario involucrado en el trámite o servicio ni necesita saber de la competencia de un funcionario local respecto a su problema específico. Al usuario o usuaria 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 de la Administración.

En el caso Británico, "UK Online" es el nombre de marca del e-gobierno en Gran Bretaña y está diseñado para conceder un halo de veracidad y confianza sobre el conjunto de la empresa del e-gobierno. La presencia de primera línea está provista por el Portal UKOnline en *www.ukonline.gov.uk* creado a finales del 2000 y orientado a ofrecer un alto perfil y una ruta electrónica conveniente hacia todos los servicios públicos, independientemente de que parte del Gobierno los provea. Está provisto con equipos para asegurar una personalización avanzada. El portal no busca sustituir otros portales, sino que los vincula de una manera fácil para el usuario. UK Online entrega *middleware* capaz de tomar datos de diferentes canales, seleccionarlos y distribuirlos a un amplio rango de sistemas de trastiendas. Incorpora el *Gateway* que ofrece diferentes opciones para la realización de

transacciones en línea entre los servicios públicos y sus usuarios entregando servicios de autentificación y seguridad. UK Online se conecta con los diferentes departamentos del Gobierno vía la Intranet segura del Gobierno (Government Secure Intranet GSI) que permite transmitir datos a lo largo del gobierno para apoyar los servicios y proyectos que cruzan a través de las fronteras departamentales. Busca apoyar también la coproducción de políticas y servicios con los sectores privado y sin fines de lucro, mediante la provisión de equipos de extranet. Toda la estructura del e-gobierno está sostenida por el Marco de Interoperabilidad Gubernamental "e-GIF" (Government Interoperability Framework), un documento que define de manera obligatoria los estándares técnicos y de datos basados en los protocolos de Internet para conectarse al GSI y UK Online(Bellamy, 2002).

F I G U R A 3

MODELACIÓN INTEGRADA DE SERVICIOS CON EL EJEMPLO DEL MATRIMONIO (WIMMER)



Para una mejor visualización del concepto de "one stop government" en la figura 3 hemos reproducido el gráfico utilizado por Wimmer (2001) para el caso del matrimonio. En el gráfico se distinguen 4 capas. En la parte superior se identifican los cambios en las situaciones de vida que experimenta un individuo al contraer matrimonio. En la segunda capa, se presentan los servicios que el Estado presta a la pareja de individuos que desean contraer matrimonio. La tercera capa, de procesos, representa las acciones que deben tener lugar dentro de la administración pública para que los individuos contraigan matrimonio y resuelvan todos los trámites involucrados en una ventanilla, en este caso la oficina de matrimonio civil. Finalmente, la capa inferior muestra las organizaciones reales y las interacciones necesarias para la prestación del servicio. Al tener lugar el matrimonio, la oficina competente genera las comunicaciones pertinentes con los organismos correspondientes indicando que, como efecto del matrimonio, han tenido lugar cambios de nombre, de lugar y de vivienda, entre otros y, en consecuencia, se actualiza toda la información que las distintas entidades requieren, eliminando así la peregrinación del usuario por los servicios para dar a conocer un hecho que ya conoce una entidad pública y, por tanto, (atendidos los temas de privacidad) puede ser de conocimiento general.

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 deriva, 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 deja 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.

Por otra parte, como afirma la OECD, 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 sofisticados agrega niveles de complejidad. Las organizaciones gubernamentales enfrentadas con este tipo de presiones

demandan de los proveedores privados no sólo soluciones técnicas sino 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 complementan 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 ligar servicios del gobierno.

El esfuerzo de construcción del gobierno virtual incrementa la necesidad de colaboración con el sector privado por las razones siguientes (OECD, 2003): *i)* mientras mayor es la incorporación de nuevas tecnologías de información, mayor es el peligro que la administración se vea demasiada involucrada con los temas relativos a las nuevas tecnologías perdiendo la concentración en sus tareas propias, en particular la formulación de políticas; *ii)* la colaboración con el sector privado puede ser útil en el desarrollo de habilidades especializadas, como es por ejemplo el desarrollo de software. En algunos casos, esta política se discute pues a menudo el conocimiento relevante está en manos de las entidades públicas y en los hechos es transferido 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 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; *iii)* "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; *iv)* la cooperación con el sector privado puede permitir la entrega de servicios mediante infraestructura privada mejorando la eficiencia y capturando ciertas economías de escalas; *v)* la colaboración puede facilitar el conocimiento del sector público por parte del sector privado y con ello mejorar 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 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, consecuentemente, en desarrollar nuevas modalidades contractuales sin afectar los requerimientos en materia de transparencia de las licitaciones. Esta última consideración es, naturalmente, de primordial importancia en el caso de muchos países de la región.

El desafío de la participación

Las TI en el contexto del e-gobierno aparecen como un instrumento poderoso para promover la participación ciudadana. Como señala el reciente informe de las Naciones Unidas (2003), 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.

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 a la creación de valor público, esto es el valor creado por el gobierno a través de la provisión de servicios, la dictación de normas y regulaciones y otras acciones. Para las Naciones Unidas, la noción de valor público está enraizado en la preferencias de la gente; esto es la convicción de que sólo el público puede determinar lo que es realmente valioso para sus miembros. En ese sentido, el e-gobierno se justifica en la medida que amplía la capacidad de la administración pública para generar valor público.

La construcción de la política pública, sostiene el documento citado de las Naciones Unidas, 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, que los problemas de representatividad no pueden dejarse de lado y obligan a establecer los límites de dicha participación en la toma de decisiones. Es así como se sostiene, que el desafío de renovar la gobernanza radica en involucrar más directamente a los ciudadanos en las instancias de

debate de tal manera que aumenten su influencia sin comprometer la democracia representativa. El gobierno debe ver, en ese sentido, las consultas como una discusión en que el gobierno es tanto participante como facilitador. Los funcionarios electos tienen un rol crítico en esos procesos como facilitadores de las discusiones y debates públicos y ayudando a los ciudadanos a considerar los "Trade–offs" que implican las opciones complejas de política (Naciones Unidas, 2003).

Desde un punto de vista más instrumental, la OECD (2003) sostiene igualmente que las TI pueden ser usadas para proveer información, consultar e involucrar a los ciudadanos en la formulación de políticas a través de una serie de mecanismos: *i)* alcanzar e involucrar una audiencia más amplia para posibilitar una mayor participación[13]; *ii)* proveer información relevante en formatos más accesibles y comprensibles a la audiencia objetiva para hacer posible una participación más informada; *iii)* involucrarse con una audiencia más amplia, mediante un amplio espectro de tecnologías de consulta y participación para tomar en cuenta las diversas capacidades tecnológicas y comunicativas de los ciudadanos; *iv)* facilitar el análisis de las contribuciones para apoyar los hacedores de política y mejorar las mismas; *v)* proveer de retroalimentación adecuada y relevante a los ciudadanos para asegurar la apertura y transparencia de los procesos de formulación de política; *vi)* monitoreo y evaluación del proceso para asegurar un mejoramiento continuo.

Los problemas culturales del e-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 (2002), en su publicación *Cultural Barriers to e-Government* 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. Su desagregación aparece en la tabla 3.

Las barreras culturales del lado de la oferta pueden derivar de 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

[13] 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 ver Barnes *et al.*, (2003).

utilizadas en plenitud y adquisición de equipos que no fueron utilizados son algunas experiencias típicas en la administración pública en los diferentes países del mundo.

C U A D R O 3

BARRERAS CULTURALES A LA CONSTRUCCIÓN DEL E-GOBIERNO Y MECANISMOS DE SUPERACIÓN

BARRERAS CULTURALES DEL LADO DE LA OFERTA.	BARRERAS CULTURALES DEL LADO DE LA DEMANDA.	SUPERANDO LAS BARRERAS CULTURALES.
POBRE CULTURA IT POR MALAS EXPERIENCIAS ANTERIORES EN PROYECTOS TECNOLÓGICOS, LO QUE IMPIDE LA EXPLORACIÓN DE NUEVAS OPCIONES PARA LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS. (1.1)	LA EXCLUSIÓN SOCIAL. COMO CASTELLS SEÑALA, PUEDE ESTAR SURGIENDO UNA E-ELITE Y UNA *E-UNDERCLASS*. ESTOS ÚLTIMOS SUPONEN QUE NADA GANARÁN CON LAS INICIATIVAS DE E-GOBIERNO INCLUSO RESULTARÁN DAÑADOS. EL PROBLEMA ES GRAVE SI SE CONSIDERA QUE QUIENES ESTÁN MÁS AFECTADOS POR ESTOS FENÓMENOS SON TAMBIÉN LOS USUARIOS MÁS FRECUENTES DEL ESTADO.(2.1)	INCENTIVOS PARA EL CAMBIO SON IMPORTANTES PARA SUPERAR PROBLEMAS PROVENIENTES DE LA RIVALIDAD DE CANALES.(3.1)
DEJAR TODO EN MANOS DE LOS EXPERTOS TECNOLÓGICOS INTERNOS PARA NO CORRER EL RIESGO DE QUEDAR INVOLUCRADOS EN FRACASOS. (1.2)	INNOVACIONES QUE NO PUEDEN SER 'DOMESTICADAS', ES DECIR, INCORPORADAS EN LAS RUTINAS COTIDIANAS, ES POCO PROBABLE QUE SEAN USADAS. (2.2)	LOS INCENTIVOS SON IMPORTANTES PARA FOMENTAR EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS POR PARTE DE LOS CIUDADANOS. UNA POSIBILIDAD ES TRASPASAR LA REDUCCIÓN DE COSTOS EN LA ENTREGA DE SERVICIOS VÍA INTERNET A LOS USUARIOS.(3.2)
DEJAR TODO EN MANOS DE LAS EMPRESAS TECNOLÓGICAS QUE HAN ABASTECIDO DE EQUIPOS A LA INSTITUCIÓN. ESTO GENERA INCAPACIDAD EN LOS EQUIPOS INTERNOS PARA IMPULSAR INNOVACIONES EN EL CAMPO DE LAS NTIC. (1.3)	CIUDADANOS CON BAJAS EXPECTATIVAS RESPECTO DEL ESTADO, ES POCO PROBABLE QUE BUSQUEN SERVICIOS ONLINE. ESTAS BAJAS EXPECTATIVAS SE PUEDEN REFORZAR COMO EFECTO DE LAS MALAS PÁGINAS WEB INICIALES. LA FALTA GENÉRICA DE CONFIANZA SE TIENDE A ACENTUAR CUANDO SE DEBE ENTREGAR O RECIBIR INFORMACIÓN POR MEDIOS ELECTRÓNICOS. (2.3)	RECONOCER LOS COSTOS DE TRANSACCIÓN DE (2.7) Y GENERAR MECANISMOS PARA CONTRARRESTARLOS. (3.3) SISTEMAS DE CAPACITACIÓN EN EL USO DE LAS NTIC.
PERCEPCIONES RESPECTO DE LOS CLIENTES (NO TIENEN ACCESO A INTERNET, NO SE PUEDE SABER LO QUE QUIEREN O INSTITUCIONES NO ACOSTUMBRADAS A RELACIONES VALIOSAS CON LOS USUARIOS) FAVORECEN ACTITUDES DE QUE EL CAMBIO SERÁ EFÍMERO Y LOS EFECTOS MODESTOS Y QUE LA ACTITUD MÁS PRUDENTE RESPECTO NTIC ES SIMPLEMENTE IGNORARLAS. (1.4)	LA SOLEMNIDAD PROPIA DE CIERTAS TRADICIONES DEL SECTOR PÚBLICO LLEVA A QUE ELLO SE TRADUZCA EN PRESENTACIONES POCO INTERESANTES, POCO CREATIVAS Y POCO DIVERTIDAS LO QUE DESINCENTIVA EL ACCESO. ESTO SE ACENTÚA EN PRESENCIA DE PRÁCTICAS EN QUE PREDOMINA LA PRIORIDAD DE ADECUAR LOS RECURSOS DISPONIBLES A LAS TAREAS ESTRECHAMENTE DEFINIDAS. (2.4)	IMPULSO CENTRALIZADO DE INICIATIVAS LOCALES PARA FAVORECER EL ACCESO A INTERNET (3.4)
VALORES ORGANIZACIONALES PUEDEN OPERAR EN CONTRA DEL DESARROLLO DE LOS SERVICIOS EN LÍNEA. VALORES TIPO SIGMA DE ECONOMÍA Y PARSIMONIA DONDE LA PRIORIDAD ES ADECUAR LOS RECURSOS DISPONIBLES A LAS TAREAS ESTRECHAMENTE DEFINIDAS. UN CASO ES EL DE LA FORMALIDAD, LA RESISTENCIA A ACEPTAR EL E-MAIL COMO MEDIO DE COMUNICACIÓN OFICIAL, LO QUE PUEDE HACER IMPOSIBLE UNA ACCIÓN PROACTIVA DE ENTREGA DE SERVICIOS. SE PUEDE TRADUCIR TAMBIÉN EN EL RECHAZO A *"TO HAVE A GO"* (ACTITUD QUE FAVORECE EL HACER Y APRENDER PROPIA DE LAS TECNOLOGÍAS BASADAS EN LA WEB) HASTA QUE LA INNOVACIÓN ESTÁ TOTALMENTE PROBADA Y APROBADA. (1.5)	DESEQUILIBRIOS ENTRE EL USO DE INTERNET EN LA SOCIEDAD Y EN EL ESTADO PUEDEN LLEVAR A QUE ÉSTE ÚLTIMO NO ALCANCE CORRIENTES DE INTERÉS E INVOLUCRAMIENTO DE LA POBLACIÓN. ESTO SE ACENTÚA EN PAÍSES CON MUCHOS USUARIOS DE INTERNET DONDE LA SOCIEDAD CIVIL DESARROLLA PÁGINAS WEB E INICIATIVAS ASOCIADAS MUCHOS MÁS CREATIVAS. (2.5)	PARA SUPERAR LA SOLEMNIDAD (2.4) RELAJAR LAS ACTITUDES QUE IMPIDEN QUE LOS EMPLEADOS USEN INTERNET PARA ASUNTOS FUERA DE SU TRABAJO (3.5)
UN SEGUNDO CASO ES EL DE LA UNIFORMIDAD, LA NECESIDAD DE COMUNICARSE CON TODOS LOS CIUDADANOS DE LA MISMA MANERA. EL	LOS CIUDADANOS DEBEN PODER VER CON CLARIDAD LOS BENEFICIOS DE USAR LOS MEDIOS ELECTRÓNICOS. A MENUDO LO	AUMENTAR LA "NODALIDAD" PARA SUPERAR 2.5 (3.6)

Barreras culturales del lado de la oferta.	Barreras culturales del lado de la demanda.	Superando las barreras culturales.
Internet permite personalizar e individualizar la información más que otro medio de comunicación. (Individualización, focalización y segmentación sofisticada es una gran ventaja de Internet.) (1.6)	que se lee por falta de interés no es otra cosa que falta de demanda por el servicio ofrecido o una mala operación de la página Web.(2.6)	
La jerarquía es el valor más propio de la burocracia y su característica definitoria. La existencia de intranets y compartir información desafía las estructuras jerárquicas y beneficia una organización que favorece un enfoque basado en el desarrollo de redes. Actitudes jerárquicas impiden, por ejemplo, la vinculación de las páginas Web de las instituciones públicas con aquellas de la sociedad civil o generar estrategias de resistencia contra el aprovechamiento de sistemas de consulta y participación de usuarios por parte de grupos de presión o el desarrollo de un *"joined up government"* o *"zero stop government."* (1.7)	Los costos de transacción por la transición hacia el uso de medios electrónicos pueden constituirse en una gran barrera a la comunicación electrónica de los ciudadanos con el Estado.	
El valor del estado robusto lleva a creer que toda interacción con el Estado debe ser muy segura por lo que se tiende a maximizar la seguridad encareciendo los costos y bajando en consecuencia el acceso. Exigencias excesivas respecto al uso de la firma electrónica pueden ser un ejemplo de estos problemas (1.8)		
Falta de demanda organizacional, tanto interna como externa. Por el contrario, el fomento de la competencia interorganizacional puede promover el desarrollo de las NTIC en las instituciones. (1.9)		
Rivalidad de canales: las personas que operan en las actuales formas de entregar servicios pueden sentirse afectadas por la oferta del e-gobierno de eliminar intermediarios. (1.10) Este fenómeno se manifiesta en un rechazo generalizado a probar métodos online, una falta de voluntad a distraer recursos utilizados en las actuales formas de entrega de servicios, la tendencia a entender la puesta de los servicios en red como una actividad que se agrega a todas las actividades de la institución, a no hacer nada mientras no se hayan analizado todas las implicancias financieras paralelo a un rechazo a una evaluación de los costos de la entrega de servicios fuera de línea.		

Fuente: Elaboración propia con base en los autores indicados.

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 tienden a operar de acuerdo con sus intereses comerciales, perjudicando el esfuerzo modernizador. A veces se señala que no vale la pena asumir los esfuerzos que la construcción del gobierno electrónico implica, entregando argumentos razonables: los beneficiarios potenciales no tienen acceso a Internet o/y no es posible saber qué es lo que dichos beneficiarios quieren realmente. Es así como, 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. Un obstáculo igual de importante para la introducción del gobierno electrónico pueden ser 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. La erosión de las estructuras jerárquicas que posibilitan las NTIC puede también predisponer a las autoridades al interior 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 de consulta permanentes. 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 al imponerse 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.

Seguimiento y evaluación de los avances en la construcción del e-gobierno.

Como en todas las políticas públicas, el éxito de los esfuerzos por la construcción del gobierno electrónico está asociado 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 forma que permita evaluar la efectividad de las distintas proposiciones en el logro de los objetivos;

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

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

i) 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. Lo que constituye el éxito del proyecto debe estar también claramente definido, lo que incluye su relación con la obtención de objetivos organizativos más amplios.

ii) 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.

iii) Es recomendable basar las evaluaciones en mezclas de indicadores cuantitativos y cualitativos.

iv) 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, un elemento de gran importancia es también 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 forma es posible explotar las potencialidades de la incorporación de las TICs 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 que puede resultar importante que sean adoptadas por el resto de las instituciones.

En la tabla 4 se analizan y comparan 4 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.

En la segunda columna se analiza el enfoque 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. Como señalamos más arriba, su énfasis radica en el involucramiento del cliente, concepto que prefiere al de "ciudadano"; y en la capacidad del servicio on-line de agregar valor respecto de sus formas tradicionales de prestación del servicio. En relación con lo primero, el enfoque propone 4 fases de acción para potenciar la capacidad de los servicios en línea para agregar valor a los usuarios: *i)* identificar los servicios correctos para los clientes correctos; *ii)* asegurar que los servicios focalizados son implementados de manera adecuada; *iii)* asegurar que los servicios estén siendo usados; 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 objeto introducir "Customer Relationship Management", (Gestión de relaciones con clientes, CRM por sus siglas en inglés) y afirma que los principios del 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 V del presente trabajo. No obstante, puede ser de interés evaluar si las Entidades han incorporado programa de CRM y, en caso positivo, identificar ámbitos de utilización y efectividad.

En la tercera columna de la tabla 4 analizamos la propuesta del World Public Report 2003 de las Naciones Unidas. La aspiración del estudio es *i)* entregar una foto comparativa de la preparación de e-government de los países del mundo; *ii)* entregar una aproximación del uso del e-government 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 de una herramienta de mejores prácticas para monitorear el progreso de los países en la medida que se mueven hacia mayores niveles de entrega de servicios públicos digitales hacia el futuro.

TABLA 4

ENFOQUES PARA EVALUAR EL AVANCE DEL E-GOBIERNO

TEMAS	E-GOVERNMENT LEADERSHIP (ACCENTURE)	WORLD PUBLIC REPORT 2003 (UN)	THE NETWORKED READINESS INDEX (INSEAD-WB-WEF)	THE E-GOVERNMENT IMPERATIVE (OECD)
OBJETIVOS BÁSICOS	DESCRIBIR LAS TENDENCIAS GLOBALES Y PROVEER DE RECOMENDACIONES PARA MEJORAR LOS SERVICIOS EN LÍNEA ENTREGANDO SOLUCIONES INNOVATIVAS.	(I) ENTREGAR UNA FOTO COMPARATIVA DE LA PREPARACIÓN DE E-GOVERNMENT DE LOS PAÍSES DEL MUNDO; (II) ENTREGAR UNA APROXIMACIÓN DEL USO DEL E-GOVERNMENT 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 DE UNA HERRAMIENTA DE MEJORES PRÁCTICAS PARA MONITOREAR EL PROGRESO DE LOS PAÍSES EN LA MEDIDA QUE SE MUEVEN HACIA MAYORES NIVELES DE ENTREGA DE SERVICIOS PÚBLICOS DIGITALES HACIA EL FUTURO.	BUSCA COMPRENDER EL IMPACTO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES (TICS)	BUSCA IDENTIFICAR LO QUE SE NECESITA CAMBIAR PARA MAXIMIZAR LOS BENEFICIOS DEL E-GOBIERNO. BUSCA SUPERAR LOS MEROS ESTUDIOS ESTADÍSTICOS, PUES DAN UNA VISIÓN SUPERFICIAL DEL E-GOBIERNO Y NO TOMAN EN CUENTA LAS PRIORIDADES DEL PAÍS; LA CALIDAD DE 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 BUSCA MIRAR HACIA DELANTE Y CONSIDERAR LA VISIÓN DE LARGO PLAZO ABORDANDO LAS SIGUIENTES CUESTIONES_ ¿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 ANALIZA LA PLANEACIÓN Y LA IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS; LA ENTREGA DE SERVICIOS, LA E-CONSULTA Y LA GESTIÓN.
DEFINICIÓN BÁSICA DEL ÍNDICE	EL ANÁLISIS EVALÚA EL ESFUERZO GUBERNAMENTAL POR PONER EN LÍNEA SERVICIOS GUBERNAMENTALES Y LOS ESFUERZOS CRECIENTES POR DIRIGIR DICHOS ESFUERZOS HACIA LA MAXIMIZACIÓN DEL RETORNO SOBRE LAS INVERSIONES REALIZADAS.	BAJO EL CONCEPTO DE E-GOBIERNO, SE ALUDE A DOS ASPECTOS: (I) ESTADO DE PREPARACIÓN DEL E-GOBIERNO, ESTO ES LA CAPACIDAD GENÉRICA O LA APTITUD DEL SECTOR PÚBLICO PARA USAR TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y TELECOMUNICACIONES (TIC), PARA ENCAPSULAR EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y DESPLEGAR HACIA EL PÚBLICO, INFORMACIÓN DE ALTA CALIDAD Y HERRAMIENTAS EFECTIVAS DE	EL ÍNDICE SE DEFINE COMO EL GRADO DE PREPARACIÓN DE LA NACIÓN O COMUNIDAD PARA PARTICIPAR Y BENEFICIARSE DEL DESARROLLO DE LAS TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES. EL ÍNDICE INCLUYE 3 ÍNDICES COMPUESTOS (I) CONTEXTO, DISEÑADO PARA MEDIR EL GRADO DE ADECUACIÓN DEL CONTEXTO DE UN PAÍS PARA EL DESARROLLO Y USO DE LAS TICS. (II) LA PREPARACIÓN DE UNA NACIÓN	E-GOBIERNO SE REFIERE AL USO DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIONES, PARTICULARMENTE EL INTERNET, COMO HERRAMIENTAS PARA LOGRAR UN MEJOR GOBIERNO. EL PUNTO DE PARTIDA ES EL RECONOCIMIENTO DE QUE LOS CAMBIOS QUE INVOLUCRAN LAS NTI DEBEN SER ACOMPAÑADOS DE CAMBIOS ORGANIZACIONALES MÁS AMPLIOS PARA SER EFECTIVOS.

Temas	e-Government Leadership (Accenture)	World Public Report 2003 (UN)	The Networked Readiness Index (INSEAD-WB-WEF)	The e-Government Imperative (OECD)
		comunicación que sostengan el desarrollo humano. (ii) la extensión de la e-participación, que alude a la voluntad por parte del gobierno, de usar TICs 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. Mientras que el primer indicador presenta una perspectiva cuantitativa respecto de la cantidad de información y servicios prestados, el segundo centra su atención en los aspectos cualitativos.	mide la capacidad de los principales agentes de una economía (ciudadanos, negocios y gobiernos) para apalancar el potencial de las TICs. (iii) finalmente el uso, es una medición del nivel de impacto que las TICs tiene en los individuos, firmas y gobierno, tales como cambios de comportamientos y formas de vida, así como cambios en otros factores económicos y no económicos.	
Módulos fundamentales	El esfuerzo se concentra en el análisis de los portales, por lo que su descripción se concentra en el cuadro núm. 2. Sin embargo, el informe busca, además, identificar las modalidades como van cambiando los criterios de decisión respecto del desarrollo de sitios Web, entre ellos la creciente valoración de que las iniciativas aporten valor a los usuarios; la modalidad sobre cómo los ejecutivos públicos conciben a los usuarios (clientes, usuarios ciudadanos etc.); el rol de la reducción de costos y la necesidad de	*El índice de preparación para el e-gobierno es un índice compuesto por otros tres índices, (i) índice de medida de las Web; (ii) índice de infraestructura de telecomunicaciones y (iii) índice de capital humano.* La e-participación atiende a la existencia de mecanismos en el sitio Web en sectores seleccionados que informan y estimulan la participación de los ciudadanos y usuarios en general.	El contexto incluye a su vez 3 subíndices; *mercado*, que busca evaluar si existen los recursos humanos y los negocios auxiliares adecuados para apoyar una sociedad basada en el conocimiento; *político/regulatorio* que mide el impacto de la política, las leyes, las regulaciones y su implementación para el desarrollo y el uso de las NTICs; *infraestructura*, se define como el nivel, disponibilidad y calidad de la infraestructura de acceso clave para las NTICs dentro de un país. El índice de preparación incluye la medición de la preparación de *individuos* mediante la tasa de alfabetismo, forma y lugar de acceso al Internet y grado de conectividad de los individuos; *de las firmas*, que mide la voluntad de explotar e invertir en TICs, y se focaliza no sólo en las grandes sino que además en las	El contexto y la estructura del e-gobierno. * Responsabilidades coordinadoras de e-gobierno de los ministerios centrales. El caso para el e-gobierno o los impulsores (Drivers). * La relación del e-gobierno con la reforma y administración de la administración pública. * El e-gobierno como impulsor de la sociedad de la información. Barreras al e-gobierno. * Barreras regulatorias y legislativas. * Barreras presupuestarias * Barreras tecnológicas * El rezago digital Implementando el e-gobierno Estudios de casos. *Visión y planificación * Servicios electrónicos * e-compromiso

Temas	e-Government Leadership (Accenture)	World Public Report 2003 (UN)	The Networked Readiness Index (INSEAD-WB-WEF)	The e-Government Imperative (OECD)
	transitar desde metas de desempeño hacia indicadores respecto de la efectividad con que la organización está alcanzando los objetivos claves.		medianas y pequeñas empresas; *y del gobierno* que se refleja en la formulación e implementación de la política, los procesos internos del Gobierno y la disponibilidad de servicios en línea. Finalmente, el índice uso se descompone en *uso individual*, *de empresas y gobierno*.	* Portales * Cambio en la trastienda * Monitoreo y evaluación del e-gobierno.
Metodología e indicadores	Operando como ciudadanos y negocios, los investigadores usaron el Internet en 22 países seleccionados simulando el acceso a los servicios con el objeto de determinar la calidad y madurez y el nivel electrónico con que las transacciones se pueden desarrollar con el gobierno. Los servicios eran representativos de lo que ciudadanos y negocios requieren más frecuentemente del gobierno.	El índice de infraestructura de telecomunicaciones es un compuesto ponderado de 6 indicadores primarios (i) PCs/1000; (ii) Usuarios de Internet /1000 (iii) Líneas telefónica/1000 (iv) Población en línea (v) Teléfonos móviles/ 1000 (vi) TVs / 1000 Índice de capital humano. (i) Alfabetismo adulto (ii) proporción bruta de inscripciones en sistema escolar (primaria, secundaria y terciaria) Medición de sitios Web. (i) Existencia de un sitio Web nacional. (ii) Para la metodología de evaluación del portal remitimos a tabla 2. Índice de e-participación (i) e-información (ii) e-consulta (iii) e-participación decisiones.	Incluye 64 variables o indicadores, agrupadas en los 9 subíndices descritos	El análisis se basa en la revisión de un amplio espectro de documentos de gobierno de manera de determinar cómo se coordinan los diferentes procesos de planificación. Se sustenta además en la investigación académica y artículos de revistas sobre reforma de la administración pública, e-gobierno y sociedad de la información. Esta amplia aproximación se basa en la noción de que el e-gobierno no puede ser analizado de forma aislada. Incluye encuestas dirigidas a los funcionarios TI en ministerios y agencias de la administración central respecto de los desafíos del e-gobierno, prioridades y barreras y les permite autoclasificar su progreso. Adicionalmente se incluyen entrevistas en profundidad con funcionarios públicos.

Fuente: Elaboración propia con base en los informes indicados.

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 que deriva de 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 la medida en que la población atendida sea masiva. La atención a los temas de infraestructura, hace necesario, además, incorporar indicadores respecto de 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 que aparecen en la tercera columna de la tabla 4. Es muy relevante 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, que alude a la voluntad por parte del gobierno, de usar TICs 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 qué transformaciones están teniendo efectivamente lugar al interior de las entidades gubernamentales. Desde el punto de vista de las líneas matrices de la construcción del e-gobierno, puede ser mucho más relevante 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 es indicador suficiente del grado de utilización que de él hacen efectivamente los usuarios.

Nuestro estudio evalúa, también, el "Networked Readiness Index" (INSEAD-WB-WEF). Este índice busca comprender el impacto de las tecnologías de información y comunicaciones (TICs) y se define como el grado de preparación de la nación o comunidad para participar y beneficiarse del desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones. El índice introduce 3 índices

compuestos que aluden dimensiones cruciales para el desarrollo del gobierno electrónico: *i)* contexto, diseñado para medir el grado de adecuación de contexto de un país para el desarrollo y uso de las TICs. *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 TICs. *iii)* finalmente el uso, es una medición del nivel de impacto que las TICs tiene en los individuos, firmas y gobierno, tales como cambios de comportamientos 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, explicita preguntas 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 forma como están accediendo los usuarios como de qué 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 al 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 OECD (2003 A y 2003 B) 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 toma en cuenta las prioridades del país, la calidad de servicio ni ninguno de los cambios en la trastienda que son decisivos para el e-gobierno. Más aún, busca identificar la información que permita medir el grado de cooperación entre servicios y lo amigable de los servicios electrónicos con los usuarios. Más específicamente, la perspectiva busca mirar hacia delante y considerar la visión de largo plazo abordando las siguientes cuestiones ¿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 analiza la planeación y la implementación de políticas, la entrega de servicios, la e-consulta y la gestión. En suma, busca identificar lo que se necesita cambiar para maximizar los beneficios del e-gobierno.

El punto de partida es el reconocimiento de que los cambios que involucran las NTI deben ser acompañados de cambios organizacionales más amplios para ser efectivos. 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 artículos de revistas sobre reforma de la administración pública, e-gobierno y sociedad de la información. Esta amplia aproximación se basa en la noción de que el e-gobierno no puede ser analizado de forma aislada. Incluye encuestas dirigidas a los funcionarios TI en ministerios y agencias de la administración central respecto de los desafíos del e-gobierno, prioridades y barreras y les permite autoclasificar su progreso. Adicionalmente se incluyen entrevistas en profundidad con funcionarios públicos.

Conclusiones finales

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

Para ello, revisamos diferentes definiciones del concepto, recalcando lo afirmado por la OECD: que la construcción del e-gobierno tiene más relación con “gobierno” que con la “e” y, por tanto, la definición tenía que enfatizar la percepción de que el uso intensivo de las TICs 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 cual plantea requerimientos complejos al rediseño gubernamental.

La complejidad institucional releva 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, jurídicos, los relativos a la seguridad, los temas técnicos de modelación de procesos, acceso, servicios, flujo de trabajo, etc.; y las fases centrales del progreso del servicio público en línea, desde la fase informacional a la transaccional y de resolución, incluida la fase de atención posterior.

En la medida 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. Diferentes opciones son posibles, desde modelos centralizados a otros más descentralizados. La experiencia internacional deja 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 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 desde mecanismos informativos a ámbitos transaccionales sofisticados supone una profunda transformación interna de las agencias gubernamentales, lo que incluye reingeniería de procesos, reelaboración amplio del marco jurídico regulatorio, la 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.

Bibliografía

APBG (2003), *Gobierno Digital, PowerPoint Cabinet Office* (1999) e-commerce@its. best.uk. "A Performance and innovation unit report", September, *http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/1999/ecomm.shtml*.

Barnes, Marian - Newman, Janet - Knops, Andrew - Sullivan, Helen (2003) "Constituting 'the public' in public participation", *Public Administration*, June 2003, vol. 81, no. 2, pp. 379-399(21).

Bellamy, Christine (2002) "From Automation to Knowledge Management: Modernizing British Government with ICTS", *International Review of Administrative Sciences*, June 2002, vol. 68, no. 2, pp. 213-230(18).

Brown M.M.A.U.R.E.E.N.[1] "Technology Diffusion and the 'Knowledge Barrier': The Dilemma of Stakeholder Participation" en *Public Performance & Management Review*, 1 June 2003, vol. 26, no. 4, pp. 345-359(15).

Cabinet Office (2000) e-gov. "Electronic Government Services for the 21 Century. A Performance and innovation unit report", September, http://www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2000/delivery/e-gov.pdfKossick, 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, FL • March 22, 2002.

Carcenac, T (2000), "Pour une Administración électronique citoyenne – méthodes et mohines. Rapport au Premier Ministre". http://www.ladocumentation francaise.fr /BRP/014000291/0000.pdf.

Christensen, Tom y Laegreid, Per (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", CIDE, División de Administración Pública, 15 – 16 enero, Ciudad de México.

e-Minister and 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, The Brookings Institutions.*

Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos (2002), "Agenda Presidencial de Buen Gobierno", diciembre.

Holden S.H.[1]; Norris D.F.[1]; Fletcher P.D.[1] "Electronic Government at the Local Level: progress to Date and Future Issues" en *Public Performance & Management Review*, 1 June 2003, vol. 26, no. 4, pp. 325-344 (20).

Kaufman, Ester (s/f), "El foro transversal de responsables informáticos: crisis, burocracia, redes y gobierno electrónico en la Argentina", FLACSO, Santiago de Chile, *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", CIDE, noviembre.

Kossick, Robert (2003), "e-Government in Mexico: Current Developments & Future Challenges", PowerPoint.

Kossick, Robert (2003), "The role of information & communication technology in strengthening citizen participation & shaping democracy. An analysis of Mexico initial experience & pending challenges", CIDE, México DF.

Kossick, Robert (2003), "Modernizing Mexico's Tax Administration: The Development, Implementation, & Impact of the e-SAT, XXXIX Conference of the Inter-American Bar Association "Changing Law & Free Trade in the Americas", New Orleans, LA, June 17–22, 2003.

Lasserre, Bruno (2000), « L´Etat et les technologies de l´information. Vers une administration a acces 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 Dunleavy, Patrick (2002), "Cultural Barriers to e-Government, Published by the National Audit Office 4th April 2002 (HC 704-III) in conjunction with the Value for Money report 'Better Public Services Through e-Government'", (HC 704).

Meyenn, Natalie y Osorio, Carlos (2001) "Readiness for the Networked World: enabling communities to reach their efficient technological frontier", 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 & Management Review,* 1 June 2003, vol. 26, no. 4, pp. 376-390(15).

México. Gobierno de la República (2003), "Logros relevantes Gobierno Digital", http://innova.gob.mx/work/resources/LocalContent/364/5/logros_gobierno_digial.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.

Office of Management and Budget (2002) "e-government Strategie. Simplified Delivery of Services to Citizens", http://www.whitehouse.gov/omb/inforeg/egovstrategy. pdf.

Office of the e-Envoy (2001), "Benchmarking Electronic Service Delivery", julio.

OECD (2003 A), "The e–Government Imperative", París, septiembre.

OECD (2003 B), "e–Government in Finland", París, octubre.

Orrego, Claudio y Araya, Rodrigo(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", Presentación en el Segundo Encuentro de Periodistas Digitales, Santiago, 9 de mayo 2002.

Osorio, Carlos (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", III Global Forum on Fighting Corruption an Safeguarding Integrity, Seúl, República de Corea, May 29 – 31, 2003.

Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office (1999) "Modernizing Government". marzo, http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm.

Rivera Urrutia, Eugenio (2003), "Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado", FLACSO – Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Roy J (2003) "The Relational Dynamics of e-Governance: A Case Study of the City of Ottawa" *Public Performance & Management Review*, 1 June 2003, vol. 26, no. 4, pp. 391-403(13).

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 número 6.

Tapscott, Don (1997), *La economía digital*, McGraw-Hill, Bogotá.

The National Office for the Information Economy (2000) "Government Online". The Commonwealth Government's Strategy, http://www.govonline.gov.au/projects/strategy/GovOnlineStrategy.htm.

The National Office for the Information Economy (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", 15-17 march, http://www.globalforum.it/htm/frame/spagnolo/frset_spagnolo.htm.

United Nations (2003) "World Public Sector Report 2003. e- Government at the Crossroads, Nueva York, November.

West, Darrell (2000), "Assessing e-Government: The Internet, Democracy, and service delivery by State and Federal Governments", September, http://www.brown.edu/Departments/Taubman_Center/polreports/egovtreport00.html.

West, Darrell (2001), "State and Federal e-government in the United States", Septiembre, http://www.brown.edu/Departments/Taubman_Center/polreports/egovt01us.html.

Wimmer, M Traunmüller, R and Lenk, K (2001) "Electronic Business Invading the Public Sector: Considerations on Change and Design Proceedings of the 34th Annual Hawaii International Conference on System Sciences", Institute of Electrical and Electronics Engineers, Inc., (http://dlib2.computer.org/conferen /hicss/0981 /pdf/09815006.pdf?).

Wimmer, María y Traunmüller, Roland (2001), "Toward an Integrated Platform for Online One-Stop Government".

Wimmer, M (2001), "European Development towards Online One-stop Government: The"e-GOV" Project, in *Proceedings of the ICEC2001 Conference*, 31/10-4/11/2001 Vienna.

Wimmer, M (2002), "Integrated service modeling for online one-stop Government", por aparecer en *The International Journal of Electronic Commerce & Business Media*, agosto.

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.

World Bank (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, S.N.C. 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.