

Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Araya Moreno, Eduardo; Barría Traverso, Diego  
Modernización del Estado y gobierno electrónico en Chile 1994-2006  
Buen Gobierno, núm. 5, julio-diciembre, 2008, pp. 80-103  
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.  
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660527001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



# Modernización del Estado y gobierno electrónico en Chile

1994-2006

*Eduardo Araya Moreno  
Diego Barria Traverso*

**RESUMEN**

Diversas evaluaciones comparativas han destacado que Chile goza de un importante nivel de avance en materia de gobierno electrónico, tanto en el desarrollo de sitios web, espacios de participación y la prestación de servicio. En este artículo estudiamos la experiencia chilena en gobierno electrónico, enmarcándola dentro del esfuerzo por mejorar la gestión pública, impulsado desde 1994. Planteamos que esto es fruto de tres elementos: 1) el alto nivel político en el que se han anidado estos proyectos; 2) el alineamiento del gobierno electrónico a objetivos políticos mayores, como la incorporación a la Sociedad de la Información, y la mejora de la gestión pública, como soporte para la mejora de la competitividad del país y; 3) la existencia de una institucionalidad e instrumentos que incentivan el uso de Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.

**La incorporación de las Tecnologías de la Información y**

**Comunicación (TICs) en la administración pública es un fenómeno**

**que data, en Chile, desde la década de 1970. Este proceso no**

**se enfocó solamente en la introducción de equipos computa-**

**cionales en el trabajo de las agencias públicas sino que,**

**incluso, en tiempos del gobierno de Salvador Allende**

**(1970-1973) se desarrolló un proyecto para crear sistemas infor-**

**máticos complejos capaces de impulsar la gestión en línea, y a**

**tiempo real, de las empresas públicas (Medina, 2005).**

**D**urante la década de 1990, gracias a la masificación de los computadores, tanto en la administración pública, como en el resto de la sociedad, y el surgimiento de nuevas TICs (NTICs), como Internet, se generan condiciones que permitieron el desarrollo de proyectos mediante los cuales el gobierno comenzó a utilizar Internet, tanto para estar en contacto con los ciudadanos-usuarios, como para prestar servicios públicos a través de medios digitales. Desde 1995 en adelante, las NTICs comienzan a ser incorporadas con mayor fuerza en el trabajo diario de los servicios públicos. A ello ayudó la capacitación recibida por los funcionarios en materias como el manejo de la navegación por Internet y el uso del correo electrónico.

El desarrollo del gobierno electrónico en el sector público chileno se enmarca, por una parte, dentro de un esfuerzo mayor, desarrollado desde inicios del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000) por mejorar el desempeño del aparato estatal. Lo que se tenía en mente era la importancia del funcionamiento administrativo como soporte para la estrategia de desarrollo impulsada por Chile, desde la década de 1980, por lo que la mejora del aparato estatal era fundamental.

Para impulsar este proceso se crea, en 1994, el *Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública*, con el mandato de impulsar medidas que propendieran a "... modernizar el Sector Público con la misión de coordinar los distintos Ministerios dotados de competencias en el ámbito del perfeccionamiento, el desarrollo, la racionalización y la Modernización de la Gestión Pública" (PRYME-DII UChile, 2003: 34). En materia de gobierno electrónico, hacia 1999 se crea la Intranet del Estado y se implementa la firma electrónica dentro del sector público.

El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) continúa con la preocupación por la mejora administración, las que se materializan en 2000 en la conformación de un *Comité Interministerial para la Reforma del Estado* y la creación del *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado*, a cargo del Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES).

La otra cuestión que permite entender el impulso que el gobierno electrónico ha tenido en Chile es la relativa a la incorporación de las NTICs en una estrategia de desarrollo país. En ella, el gobierno electrónico es una arista más dentro de una visión global, acordada por actores públicos y privados y materializada en las llamadas *Agenda Digital*, en las que, además, se presta atención al desarrollo de competencias educativas para el desarrollo y a la infraestructura tecnológica y conectividad del país.

Estas dos orientaciones, que permiten entender las experiencias en gobierno electrónico en Chile, son frutos de políticas impulsadas desde los sucesivos gobiernos chilenos, desde 1994 en adelante. En este artículo planteamos que el alto nivel político en el que se han anidado estos proyectos y la conformación de instancias para impulsar el avance en gobierno electrónico, junto al alineamiento del gobierno electrónico a objetivos políticos mayores, y la existencia de instrumentos que incentivan el desarrollo de iniciativas de NTICS, explican el estado de avance que, sistemáticamente, muestras internacionales le reconocen a la experiencia chilena.

Estos esfuerzos, desde 2000, han sido comandados por el propio Presidente de la República y se han materializado en la conformación de una institucionalidad encargada del tema (*Comité de Ministros de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicaciones*), además de la creación de una *Agenda de Gobierno Electrónico* (2002), la dictación de instructivos presidenciales sobre gobierno electrónico, y el establecimiento de requisitos para los servicios públicos – a través de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) – en materias relativas al desarrollo de portales web en los que los ciudadanos-usuarios pueden reali-

zar trámites en líneas. Además, en este período se han creado sistemas administrativos en línea en materias como las compras públicas y la gestión financiera del Estado (SEGPRES-DII U de Chile, 2003: 42).

Este artículo presenta una evaluación de la experiencia chilena en gobierno electrónico. A continuación se discute el papel de las NTICs dentro del contexto de las reformas del Estado. Después se describe la *modernización de la gestión pública*, proceso impulsado desde 1994 en Chile, y los intentos posteriores por mejorar el desempeño de la administración pública, especialmente los *Acuerdos Político-Legislativos para la Modernización del Estado*, firmados por el Presidente Ricardo Lagos (2000-2006) y el principal partido de oposición. En este recuento se presta atención al lugar que ha ocupado el gobierno electrónico en estos esfuerzos. Con posterioridad se analizará el proceso de incorporación de las NTICs en la administración pública chilena, identificando las principales orientaciones dadas, las herramientas utilizadas, así como la institucionalidad creada para direccional estos esfuerzos. La cuarta sección identifica las experiencias más relevantes, a nivel de sistemas, sectores y servicios públicos, en materia de gobierno electrónico para, finalmente, presentar algunas conclusiones.

## 1. NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y GOBIERNO ELECTRÓNICO

En las últimas décadas, la discusión sobre la mejora de los sistemas administrativos, ha girado en torno a cómo mejorar los niveles de eficiencia del sector público. El enfoque predominante ha sido el de la llamada *Nueva Gestión Pública (NGP)*. Generalmente, se la ha visto como la mera incorporación de instrumentos de gestión privada al ámbito público. En esta perspectiva, los objetivos de las reformas administrativas se relacionan con el hacer a la administración pública menos *burocrática*, más ágil y eficiente a través de una preocupación en la mejora de los procesos. La *NGP* ha incorporado al debate de la gestión pública la preocupación por la innovación y la creación de culturas organizacionales emprendedoras y la superación de la rigidez jerárquica. En esta lógica, además, la noción de cliente adquiere gran importancia pues se instala el supuesto de que, al igual que en el sector privado, se requiere un reconocimiento de los beneficiarios de productos y servicios, de manera de lograr satisfacer sus expectativas (Olías de Lima, 2001).

Sin embargo, la *NGP* no solamente ha sido entendida en su dimensión gerencial privada. Interpretaciones, como las existentes en América Latina en grupos intelectuales participantes en el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD, han incorporado una dimensión política a la mejora administrativa. En esta perspectiva, la importancia de la mejora en términos gerenciales, especialmente el enfoque al cliente, se conecta con la necesidad de dar satisfacción a las demandas ciudadanas y abrir espacios de participación en la gestión. Esta cuestión en los Estados latinoamericanos es importante, si se considera que la región sufre de problemas de legitimidad y estabilidad de los regímenes democráticos. De esta forma, la mejora administrativa puede tener implicancias positivas para la consolidación y legitimidad de las instituciones políticas.

Los proyectos de reforma, basados en el paradigma de la *NGP* han incorporado al gobierno electrónico, como un ámbito de especial atención. De hecho, el debate en torno al tema surgió con una fuerte influencia de la *NGP* (Rivera, 2003). La predominancia del gobierno electrónico en el debate actual ha ocurrido porque en el debate sobre reformas administrativas se ha impuesto "...una visión prácticamente hegemónica de las ventajas relacionadas con la adopción de las TIC" (Ugalde, 2004: 47). Las NTICs se constituyen en herramientas para la consecución del objetivo de la mejora administrativa, tanto desde una perspectiva gerencial como desde la mirada de la satisfacción al ciudadano. Teóricamente, el gobierno electrónico entrega la posibilidad de generar formas de trabajo innovadoras y no apegadas a la estructura burocrática. Incluso, durante la década de los noventa, la discusión se centró en la posibilidad de generar Estados en red, sin la existencia de un aparato administrativo tradicional (Rivera, 2003) y se comenzó a hablar de la "desmaterialización de procesos" (Ugalde, 2004). Además, se ha avanzado en instrumentos innovadores, como las cartas de derechos ciudadanos, en el gobierno electrónico (Criado, 2007) y, potencialmente, existe la posibilidad de que las TICs soporten procesos de legitimación del funcionamiento del sistema político y administrativo, gracias a que pueden hacer al gobierno más transparente y responsable por su actuar (Takao, 2004).

La construcción del gobierno electrónico no es un desafío simple. Si bien en un inicio se desarrolló una postura, conocida como *determinismo tecnológico*, que pensó que las NTICs permitirían, por sí solas, lograr mejoras en la gestión pública, diversos estudios han mostrado que esa postura desconoce que la construcción del gobierno electrónico no significa solamente la incorporación de tecnologías sino que solamente son instrumentos (Ugalde, 2004) que generan rendimientos diferentes – dependiendo del contexto en el que se los usa (Sour-Vargas, 2007) – y que para entregar los beneficios que se esperan de ellos, requieren de reformas institucionales que le den sustento, junto con el desarrollo de procesos de cambio de las instituciones formales, informales (afincadas en la cultura de las organizaciones y los ciudadanos), y que se produzca un aprendizaje organizacional, (Criado, 2004; Rivera, 2003, 2005; Ugalde, 2004). De no existir estos cambios, los proyectos de NTICs, en lugar de ser factores transformacionales, resultarán en una digitalización de lo previamente existente (Sour-Vargas, 2007).

**...el gobierno electrónico no significa solamente la informatización del trabajo de la administración pública sino que, por el contrario, tiene un carácter eminentemente transformador de la forma en la que se hacen las cosas.**

Esto ocurre debido a que el gobierno electrónico no significa solamente la informatización del trabajo de la administración pública sino que, por el contrario, tiene un carácter eminentemente transformador de la forma en la que se hacen las cosas (SEGPRES, 2006a). En las visiones más optimistas, la introducción de las NTICs en la administración pública implica redefiniciones de poder organizacional y en la gestión interna (Criado, 2004). Ello ocurre porque, cuando los proyectos de gobierno electrónico alcanzan niveles más complejos, especialmente el transaccional y el de integración en red,<sup>2</sup> permiten cambiar algunas lógicas organizacio-

nales tradicionales. Por ejemplo, con ellas es posible integrar el trabajo dentro de las agencias públicas y entre ellas. La literatura ha tendido a plantear que este es un problema pues, en una lógica racional, es razonable esperar reticencias de las agencias públicas, en general, y determinadas unidades y funcionarios, en particular, respecto a programas de gobierno electrónico que constituyan amenazas para su posición (Rivera, 2003).

Debido a estos problemas, para ser exitosos, los proyectos de gobierno electrónico requieren, por una parte, de un marco institucional adecuado que genere los instrumentos e incentivos para el avance de los proyectos. Además, la literatura tiende a destacar que la construcción del gobierno electrónico es un proceso que requiere de un fuerte liderazgo de las iniciativas (Takao, 2004). La experiencia internacional de países como Singapur, Corea del Sur y Malasia, que se muestran como los casos más preparados para el uso del gobierno electrónico, presentan como rasgo común un liderazgo político fuerte que ha avanzado en esa dirección. (Takao, 2004). Además, los casos de Singapur, Canadá, Estados Unidos y el Reino Unido llevan a pensar que es necesario contar con el diseño e implementación de una institucionalidad con las herramientas necesarias para impulsar el desarrollo del gobierno electrónico (SEGPRES, 2006a). En resumen, las distintas experiencias internacionales muestran que los proyectos de gobierno electrónico son exitosos en la medida que exista un proyecto de largo plazo, que cuente con un fuerte liderazgo, incluso a nivel de jefes de gobierno, y que establezcan metas definidas (Araya Dujisin, 2004: 24-25).

Otros estudios, además, llaman la atención respecto a la necesidad que se desarrollen programas de compra de infraestructura tecnológica, capacitación de los empleados y, sobre todo, que los proyectos de incorporación de las NTICs se inserten dentro de una visión estratégica organizacional. En este sentido, algunos puntos críticos del éxito de estos proyectos, junto a la cuestión del liderazgo institucional, son la integración entre unidades y la reingeniería de procesos (Criado, 2004: 503-509). Sobre este último aspecto, hay quienes plantean que el rediseño organizacional es un requisito previo para el desarrollo de los proyectos de gobierno electrónico (Araya Dujisin, 2004). Experiencias exitosas de agencias públicas chilenas, como el Servicio de Impuestos Internos (SII) o el Servicio Nacional de Aduanas, implicaron, junto con la incorporación de tecnologías, un importante proceso de rediseño de los procesos organizacionales (Rivera, 2003).

La integración también es un aspecto importante, pues, en la medida que los proyectos de gobierno electrónico se hacen más complejos, se va haciendo necesaria la integración, por ejemplo de información, entre diversas agencias públicas para entregar servicios digitalmente (Rivera, 2003; Sour-Vargas, 2007 y Ugalde, 2004).

Estudios críticos de los resultados de avance en gobierno electrónico apuntan en la misma línea. Por ejemplo, Rivera (2005) ha criticado cómo se ha impulsado la construcción del gobierno electrónico en México, argumentando que el no cumplimiento de los objetivos, en esa materia, planteados por la *Agenda Presidencial del Buen Gobierno* de Vicente Fox, se debió a que las iniciativas de carácter general carecieron de una institucionalidad capaz de

impulsarlas, quedando la responsabilidad en manos de los jefes de las áreas informáticas de las agencias públicas.

Como muestra lo que sigue del artículo, el problema de la institucionalización de la construcción del gobierno electrónico, la existencia de un liderazgo político fuerte y la alineación de los proyectos con las políticas de mejora del funcionamiento de la administración pública son requisitos para el éxito de la experiencia. A ello se puede agregar que, en la medida que estas iniciativas logren conectarse con objetivos políticos mayores, como, por ejemplo, la preocupación del Chile de los noventa por la mejora institucional, para la competencia en una economía abierta, las posibilidades de éxito son mayores.

## **2. DE LA MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA A LOS ACUERDOS DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO**

A diferencia de otros países sudamericanos, por ejemplo, Argentina; Chile impulsó, en períodos distintos, los procesos de ajustes estructurales y modernización de la gestión pública (Armijo, 2002). Durante la década de 1980, la dictadura de Pinochet desarrolló procesos de privatización de empresas públicas y liberalización áreas sociales, como la previsión social y la educación.

Al iniciarse la transición a la democracia, en 1990, el gobierno de Patricio Aylwin colocó como principal objetivo político la consolidación del proceso, junto con iniciarse la democratización de los municipios, el mejoramiento de las políticas sociales tradicionales y la creación de una serie de nuevas agencias públicas, que se caracterizaron por preocuparse de grupos sociales específicos (jóvenes, mujeres, indígenas, discapacitados, por ejemplo). Si bien se mejoraron las remuneraciones de los empleados públicos, y se crearon nuevos ministerios, como el de Planificación (MIDEPLAN) y SEGPRES, el desarrollo de un impulso modernizador de la estructura administrativa y la gestión pública no fue una prioridad de un gobierno más preocupado de alejar la amenaza de la vuelta de los militares al poder. Sin embargo, ello no significó un olvido de este interés, pero solamente se expresó en acciones aisladas y de baja escala, como el *Plan Piloto de Modernización*, instalado, en 1993, en cinco agencias públicas (Armijo, 2002, Ramírez, 2001).

Al asumirla presidencia Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en 1994, el problema de la modernización de la gestión pública adquirió relevancia política. Incluso, este punto fue incorporado dentro del programa de gobierno del entonces candidato. En las bases programáticas de Frei la necesidad de avanzar en la mejora de la gestión se hacía patente, por una parte, debido a que se consideraba que la administración pública era anticuada, pesada y burocrática y, por otro lado, porque, en la visión del futuro gobierno, el mejor funcionamiento de la administración incidía de manera directa en la estabilidad democrática y en los desafíos que el país debía enfrentar. Lo que se planteaba hacer era crear incentivos de desempeños y enfocar la atención de la gestión en los resultados. En esta lógica, las NTICs ocuparían un rol importante,

pues soportarían la flexibilidad en materias de gestión, personal y finanzas públicas (Ramírez, 2001: 13-15).

Al asumir Frei, estas intenciones se materializan en la creación del *Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública*. Éste estaba conformado por los ministros de Hacienda, Interior y SEGPRES y contaba con una secretaría ejecutiva y otra técnica. Adicionalmente, en la SEGRPRES se creó una División de Modernización. Se esperaba que este comité pudiera identificar planes de acción y coordinara estas iniciativas dentro de la administración pública (Ramírez, 2001).

Se ha dicho que el *Comité Interministerial*, entre 1994 y 1996, careció de una notoriedad pública que le permitiera liderar un gran impulso general de modernización, quedando la responsabilidad de la modernización de la gestión pública en manos de la Dirección de Presupuestos (DIPRES). Sin embargo, durante ese período ese impulsaron investigaciones sobre gestión pública y abrieron espacios de intercambio de experiencias, como seminarios, en los cuáles los directivos públicos chilenos tenían contacto con procesos de reforma gerencial que eran destacados, por el gobierno, como ejemplos (Armijo, 2002).

Una estrategia global de mejoramiento de la gestión solamente vio la luz en 1997, cuando el *Comité Interministerial* dio a conocer su *Plan Estratégico de Modernización de la Gestión Pública*. El informe planteaba que la administración pública chilena presentaba una serie de problemas que afectaban la gestión. Entre ellos se identificaba la ambigüedad de los objetivos de los organismos públicos, lo que no permitía impulsar un enfoque al cliente; que las responsabilidades por el desempeño se encontraban diluidas y; se criticaba la ausencia del uso de la evaluación de programas gubernamentales (Armijo, 2002: 280). Ante este escenario, el *Comité Interministerial* propuso avanzar en seis áreas: gestión estratégica; transparencia y probidad; calidad de servicio y participación ciudadana; recursos humanos, institucionalidad del Estado y; comunicación y extensión (SEGPRES, 2006a: 19). Lo que se buscaba era la consecución de tres objetivos: la mejora continua del trabajo administrativo; el impulso de una gestión por resultados y; la transparencia y probidad de la función pública (Ramírez, 2001: 21).

La implementación del *Plan Estratégico* fue desarrollada de manera gradual. Esta fue una estrategia definida por el *Comité Interministerial*, de manera de avanzar de manera segura en los distintos ámbitos de acción (Armijo, 2002; Ramírez, 2001). Además, el *Plan* no fue impulsado centralmente por el Comité sino que se prefirió una opción más flexible y menos invasiva para las agencias públicas: la implementación desde dentro (Armijo, 2002).

En el período 1994-2000, el *Comité Interministerial* presentó como resultados la firma de compromisos de modernización y la introducción de indicadores de gestión en las distintas agencias públicas. Entre 1997 y 1998, el número de servicios que incorporaron indicadores de gestión llegó a 81. Además, se logró que 128 servicios firmaran 374 compromisos de modernización (Ramírez, 2001: 17).

Adicionalmente, se diseñaron incentivos monetarios que relacionaron las remuneraciones de los empleados públicos con el desempeño institucional. En 1998, se dictó una ley (19.553) que fijó una asignación monetaria asociada al logro de metas de modernización de las agencias públicas. Este mismo cuerpo legal creó un instrumento, llamado Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), que estableció metas para los servicios en distintas áreas de gestión como Capacitación, Higiene, Evaluación de desempeño, Atención al Cliente, Gobierno Electrónico, Auditoría, Compras y Contrataciones y Administración Contable (Pliscoff, 2008).

El gobierno de Ricardo Lagos (2000-2006) continuó con la preocupación por mejorar la gestión pública. Al asumir, en marzo del 2000, no obstante, cambió el foco de la discusión en torno al tema. La principal diferencia con el período anterior fue que no se concibió el problema como la necesidad de *modernizar la gestión pública* sino que se comenzó a hablar de una *reforma del Estado*, lo que implicaba incorporar la dimensión institucional como un foco de atención prioritario (Rivera, 2003).

Se creó el *Proyecto de Reforma y Modernización del Estado* (PRYME), el que buscaba un rediseño y reorganización de la estructura del Estado, teniendo como norte lograr mayores grados de flexibilidad de la estructura administrativa. El PRYME también apuntaba a enfrentar la descentralización de la toma de decisiones, especialmente en los fondos de inversión regional, y, por último, continuaba con los esfuerzos del *Comité Interministerial* por mejorar la gestión en ámbitos como los recursos humanos y la calidad del servicio (SEGPRES, 2006a: 20-21).

A pesar del impulso inicial, la discusión en torno a la reforma del Estado se estancó, a poco andar el gobierno. Según algunas interpretaciones, ello ocurrió debido a que el gobierno debió priorizar otras reformas, especialmente la del sector salud, quedando el PRYME en un segundo plano (Rivera, 2003).

Sin embargo, durante 2002 se generó una coyuntura crítica que permitió reimpulsar la reforma del Estado. Ese año se hicieron públicas una serie de irregularidades administrativas en el Ministerio de Obras Públicas, relacionadas con la existencia de contratos ficticios entre el Fisco y particulares, con el objetivo de triangular dineros, de manera de aumentar los ingresos de empleados públicos. Junto a ello, se supo de un escándalo en el que una agencia pública – la Corporación de Fomento y Reconstrucción (CORFO) – perdió importantes sumas de dinero, debido a una estafa de una empresa privada. En este contexto, el gobierno, al mismo tiempo que se veía cuestionado, pudo avanzar en una serie de proyectos paralizados hasta ese momento. El Presidente Lagos con Pablo Longueira, Presidente del principal partido opositor, la Unión Demócrata Independiente (UDI), firmaron, en enero de 2003, el llamado *Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Conocimiento*. Este documento, con 49 medidas, se constituyó en la agenda de reforma estatal, en el ámbito de la gestión pública, gestión financiera, descentralización, financiamiento de la política, labor parlamentaria, institucionalidad y probidad, crecimiento económico y lo que se llamó “nuevas iniciativas a examinar”.

En materias de gestión, se avanzó, entre otras cosas, en la simplificación de los procesos administrativos – que se materializó en una ley (19.880) que estableció criterios comunes para todos los procesos de la administración pública chilena, junto con reconocer derechos ciudadanos al acceso a la información –, se creó la Dirección Nacional del Servicio Civil – encargada de impulsar un Sistema de Alta Dirección Pública, mediante el cuál se eligen, por concursos públicos, a directivos públicos que antes dependían de la confianza presidencial – y se creó un nuevo sistema de compras públicas, en línea, y que coloca a disposición de los ciudadanos los procesos de compras desarrollados por el Estado (SEGPRES, 2006a).

Durante el gobierno de Michelle Bachelet (2006-), a diferencia de los períodos anteriores, no se avizoran grandes lineamientos en torno a la reforma del Estado, salvo la creación de una agencia pública encargada de evaluar las políticas públicas. Adicionalmente, el PRYME ha perdido su rol de liderazgo en materias de modernización de la gestión pública, en manos de otras agencias públicas como la DIPRES, encargada de impulsar el control de gestión, y la Dirección Nacional de Servicio Civil, la que está impulsando la instalación completa del Sistema de Alta Dirección Pública (Pliscoff, 2008).

### **3. LA INCORPORACIÓN DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CHILENA**

Como se planteó al inicio del punto anterior, las NTICs fueron incorporadas, desde la constitución del *Comité Interministerial*, en 1994, como un instrumento fundamental para el desarrollo de los esfuerzos por mejorar la gestión pública. Dentro del ámbito gubernamental, hubo actores importantes que impulsaron a que la incorporación de las NTICs fuese seriamente considerada, como el Ministerio de Economía. En 1998, el *Comité Interministerial* convocó a una mesa de trabajo sobre Sociedad de la Información, formada por miembros de las universidades y los sectores público y privado. En enero de 1999, este equipo entregó un informe en el que, en materia de gobierno electrónico, se acentó una cuestión programática: que las NTICs son herramientas poderosas para aumentar la eficiencia de la administración pública, disminuir sus costos, mejorar la calidad de sus servicios y el nivel de transparencia de su actuar (Rivera, 2003: 146).

Otro punto interesante de este informe es el hecho que coloca especial atención a la necesidad de desarrollar procesos de reingeniería de procesos, debido a que, al actuar, las agencias públicas se encontraban descoordinados entre sí, imponiéndose un gasto de tiempo importante a los ciudadanos. Se instó, por lo mismo, a la acción integrada de los procesos administrativos, no solamente a través de TICs sino que también a través de reacomodos institucionales. De este informe surgió el proyecto de crear, en 1999, la Intranet del Estado (Rivera, 2003: 145-147), junto con la validación, en el sector público, de la firma electrónica, y el decreto que dio origen a la creación de la web del Estado y de los servicios públicos (SEGPRES, 2006b: 30).

La concepción del uso de las NTICs como una cuestión primordial en el ámbito administrativo se vio favorecida, desde 2000 en adelante, por la concepción con que el gobierno de Lagos abordó tanto la cuestión de la reforma institucional, como la de la emergencia de la Sociedad de la Información. Por un lado, Lagos, al incorporar la idea de reforma del Estado, estaba retomando una idea presente en el programa de Frei respecto a la necesidad de tener un Estado capaz de enfrentar los desafíos del país. Estas ideas fueran estaban influenciadas por el pensamiento neo-institucional, según el cuál las instituciones inciden en el desempeño económico de las economías (North, 2006). Esta premisa hizo que Lagos se preocupara, con especial atención, en este punto. Por otro lado, los desafíos del país están asociados a los de una economía abierta, que compite en una economía en la que la información, y el uso de las NTICs, ocupa un lugar cada vez más importante. Tanto el convencimiento de Lagos sobre la necesidad de la reforma institucional como su valoración positiva de las NTICs hicieron posible que el avance hacia una Sociedad de la Información, y el desarrollo del gobierno electrónico, fueran prioridades de su agenda.

Lagos colocó a las NTICs como una prioridad de su mandato en su primer discurso de rendición de cuentas constitucional, el 21 de mayo de 2000. En esa ocasión se refirió a un *Plan de Ofensiva Digital*, que tenía por objeto mejorar la calidad del servicio al ciudadano, enmarcado dentro del proceso de modernización del Estado. Algunos de los puntos que se mencionaron fueron el uso de las NTICs para fortalecer a las microempresas, la masificación de computadores para pequeños empresarios y profesores, impulsar la firma digital, crear un sistema de compras públicas electrónico y la ventanilla única, e impulsar una industria de capital de riesgo (Orrego y Araya Dujisin, 2002).

Durante el mismo mes de mayo de 2001, Lagos dictó un *Instructivo Presidencial para el Desarrollo de Gobierno Electrónico*. Este documento definió cómo áreas de preocupación la atención al ciudadano; el buen gobierno y; el desarrollo de la democracia. Lo que se exigía, desde la presidencia, a los servicios públicos era la prestación de servicios en línea, la integración, entre las agencias, de sistemas de información y el impulso de formas de participación ciudadana, a través de las TICs. Junto a ello, el *Instructivo Presidencial* definió al gobierno electrónico como una instancia transformadora de la gestión pública, además de hacer hincapié en la necesidad de que estuviera al alcance de todos, que entregara beneficios y fuera usable, entre otros puntos. El documento también estableció que la adopción del gobierno electrónico debía hacerse de manera incremental y gradual. Se fijó el siguiente itinerario: en una primera fase se debería estar presente en Internet, entregando información; con posterioridad, los servicios deberían desarrollar ciertas formas de interacción electrónica con los ciudadanos; en una tercera etapa, deberían poder realizar transacciones, como alternativa a las trámites presenciales y; por último, deberían llevar a una fase transformacional, en la cuál se prestarían servicios de manera electrónica (SEGPRES, 2006a, 112-114).

A lo largo de los años siguientes, se avanzó en la institucionalización de instancias de apoyo al fomento del gobierno electrónico. En 2002, junto con avanzar en la ley de firma electrónica, cuestión fundamental para impulsar la prestación de servicios vía Internet, se creó un *Comité de Normas*, el que debía proponer normativas para impulsar el proceso de interope-

rabilidad entre los servicios. Ese mismo año se crea una *Agenda de Gobierno Electrónico*, para el período 2002-2005, en la cuál se impulsó el aumento de la eficiencia en la gestión, la disminución de los costos de transacción y se prestó atención en la necesidad de coordinar la interacción entre los servicios públicos. Durante 2003, se nombró un Coordinador Gubernamental de NTICs y se creó un Directorio de Gobierno Electrónico, conformado por el Coordinador Gubernamental, la Directora Ejecutiva del PRYME, y jefes de servicios públicos. Esta última instancia fue pensada como un espacio consultivo, mediante el cuál se acompañaría el avance de los proyectos de incorporación de las NTICs a la gestión pública. Otro espacio abierto para soportar el proceso de construcción del gobierno electrónico fue la *Comunidad Informática*, la que permite el contacto e intercambio de experiencias, entre los jefes de las unidades informáticas de las agencias públicas chilenas (SEGPRES, 2006b).

Junto con crear las instancias recién nombradas, se avanzó en la incorporación de incentivos para alinear los esfuerzos en gobierno electrónico con la preocupación por mejorar la gestión de los servicios públicos. En ese ámbito, se identifican dos instrumentos: la creación de un PMG sobre gobierno electrónico y; la instauración de un premio de los sitios web de las agencias públicas.

En 2003, se creó el PMG de gobierno electrónico y se colocó al PRYME como encargado de la gestión de este instrumento. El PMG establece cuatro fases que deben ser cumplidas por los servicios: una primera de diagnóstico de la situación de cada uno de ellos en materia de NTICs; una segunda, de planificación de proyectos de gobierno electrónico; una tercera de implementación y; una quinta, de evaluación de los resultados (SEGPRES, 2006b). Recientemente, el PMG ha sido alterado, incorporándose dos nuevas etapas en la que los servicios deberán avanzar, primero hacia el diagnóstico y planificación de proyectos de interoperabilidad, en la prestación de servicios a la ciudadanía y una segunda de implementación y evaluación de los mismos (Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital, 2007: 2). Lo interesante de este instrumento es que, por una parte, junto con el *Instructivo Presidencial* establece un camino a seguir, de carácter general y, en segundo lugar, impulsa a cada servicio a que plafique e implemente acciones concretas, que son medibles, con posterioridad, y que inciden en la retribución económica de los empleados públicos de cada una de estas organizaciones.

Los premios a los sitios web, por su parte, evalúan las páginas de las agencias públicas en criterios como la utilidad, accesibilidad, facilidad de uso, la información sobre el servicio público entregada y, por último, la operación y seguridad de la web (SEGPRES, 2006b: 39).

El desarrollo del gobierno electrónico también ha prestado atención a la mejora de la información de los trámites que los ciudadanos deben realizar en las agencias públicas, así como de la mejora de los

**El desarrollo del gobierno electrónico también ha prestado atención a la mejora de la información de los trámites que los ciudadanos deben realizar en las agencias públicas, así como de la mejora de los procesos asociados.**

procesos asociados. Ello ha ocurrido debido a que la simplificación administrativa, y creación de ventanillas únicas, han visto en el gobierno electrónico una posibilidad de profundización de esos objetivos (Ugalde, 2004). En el caso chileno, la ley 19.880 ha establecido criterios comunes para los procesos administrativos llevados por las agencias públicas, asegurando la transparencia y el derecho de los ciudadanos al acceso a la información. En este ámbito, las NTICs han permitido avanzar en la preocupación en los procesos, creándose, en 2001, una ventanilla única ([www.tramitefacil.cl](http://www.tramitefacil.cl)).

La concepción que el gobierno de Lagos le ha dado al gobierno electrónico no se ha remitido solamente a la mejora de la gestión. Ella tiene implicancias en el crecimiento económico y en la inserción de Chile a la Sociedad de la Información. Esto se ve reflejado en que en los *Acuerdos*, de 2003, se estableció como objetivo el potenciamiento de una ventanilla única digital para empresas y el comercio exterior, como una forma de disminuir los trámites, y los tiempos de espera, asociados con la creación de empresas (SEGPRES, 2006a: 28). En esa misma lógica, el gobierno electrónico se ha considerado como un eje de acción dentro de una *Agenda Digital*, una política de carácter nacional respecto al impulso de las NTICs como un elemento importante para el desarrollo productivo del país. Una primera versión fue presentada en 2003 y, actualmente, se está impulsando una nueva versión, para el período 2007-2012. Entre las principales áreas de intervención, incluidas la primera versión, se encontraban la subvención de la banda ancha en las instituciones de educación, la alfabetización digital de la población, y el fomento de investigación en NTICs. Adicionalmente, se ha avanzado en metodologías de medición del aporte de las NTICs al Producto Interno Bruto (SEGPRES, 2006b: 33).

#### 4. EXPERIENCIAS RELEVANTES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CHILENA

La experiencia chilena ha sido ampliamente destacada por diversos estudios que han medido el nivel de avance de los diferentes Estados en materia de gobierno electrónico, tanto en lo referido al desarrollo de los portales web de las agencias públicas como en la apertura de éstas en lo que a espacios de participación ciudadana se refiere (UN, 2003, 2005).

Algunos estudios han destacado experiencias de servicios públicos particulares, los que se han convertido en "agencias virtuales", especialmente aquellos relacionados con funciones críticas para el crecimiento económico, y la capacidad tributaria del Estado, como el SII y el Servicio Nacional de Aduanas (Rivera, 2003). Sin embargo, los avances no se limitan solamente a estos ámbitos, sino que se enfocan, además, en otras áreas relativas al mejoramiento de la gestión interna de la administración pública, gracias a la integración y agregación de información, la prestación de servicios virtuales a la ciudadanía y la puesta en línea de información sobre temas sensibles, como por ejemplo, compras públicas. Una evaluación oficial (SEGPRES, 2006b: 84) ha mostrado que, de las áreas definidas por el Instructivo Presidencial, los proyectos se han enfocado, principalmente, en la atención al ciudadano y al buen gobierno. La preocupación por aumentar el desarrollo de la democracia, no obstante, ha tenido una preocupación marginal.

A continuación se describen una serie de experiencias relevantes, en los niveles sistémicos, sectoriales y de agencias públicas, en materia de gobierno electrónico. Esto permitirá apreciar cómo la creación de espacios de impulso y coordinación de proyectos relativos a NTICs en la administración pública chilena, se materializan en experiencias concretas. En la parte final de esta sección destacamos un factor, hasta ahora no considerado, en este artículo, como explicación del éxito del gobierno electrónico en Chile: el uso que ha hecho de la ciudadanía de él.

### *Iniciativas transversales*

Existen una serie de iniciativas transversales que han sido desarrolladas en los últimos años, como la creación, en 1999, de la Intranet del Estado, la creación de un portal de pagos de los servicios prestados virtualmente por los servicios públicos o instancias de seguridad informática del Estado (SEGPRES, 2006b). Dentro de este nivel, no obstante, existen tres experiencias que destacan por el nivel de complejidad que implican: Trámite Fácil, Chilecompra y el Sistema de Información para la Gestión Financiera del Estado (SIGFE).

En 2001, se creó [www.tramitefacil.cl](http://www.tramitefacil.cl). Este portal web funciona como una ventanilla única, en la cual los ciudadanos tienen acceso a la información de una gran cantidad de trámites que deben ser realizados en las dependencias estatales. En específico, el portal funciona como una guía en la que se entrega información sobre todos los aspectos relativos a un trámite: en qué consiste; cómo se hace; dónde se realiza; a quién está dirigido; requisitos; documentos requeridos; costo y; producto. La información está organizada por tópicos de interés – chilenos en el extranjero; deporte y recreación; empresas y economía; educación y cultura: familia; infraestructura y transporte; medio ambiente; salud; seguridad ciudadana y justicia; trabajo; vida ciudadana; vivienda y; mujer – los que, a su vez, se dividen en categoría. Una vez seleccionada una categoría de un tópico de interés, la información se encuentra ordenada alfabéticamente, por institución y, además, se identifican los trámites en línea y los que solamente cuentan con formularios en la web. El portal cuenta, además, con archivos en audio para cada uno de los trámites y se ofrece al visitante una sección de enlaces a otros trámites relacionados.

Esta iniciativa, premiada en 2003 con el *World Summit Award*, por ser uno de los cinco mejores productos en gobierno electrónico, hacia 2006, contaba con más de 360 trámites en línea, los formularios de otros 300 y con la información de otros 1.500 trámites (SEGPRES, 2006a: 120).

Chilecompra es otra iniciativa transversal de gran nivel de profundidad. Ello se debe a que, por una parte, implicó un cambio en la institucionalidad a cargo de las compras públicas. En 2003, se dicta la ley 19.886, que crea la Dirección de Compras y Contratación Pública, el sistema Chilecompra y se establece un Tribunal de Compras, como una instancia a la cuál pueden acceder los proveedores que se han sentido perjudicados en los procesos de compras públicas.

Por otro lado, se creó un mercado electrónico en el cuál se realiza todo el proceso de compra de servicios y suministros. El portal [www.chilecompra.cl](http://www.chilecompra.cl), que funciona como punto de encuentro entre las partes, no está solamente pensado como un espacio de transacción, sino

que también como un lugar público en el cuál los ciudadanos tienen derecho a acceder a la información. Por ello, el diseño web divide el sistema en tres secciones: servicios públicos; proveedores y; ciudadanos.

**La legislación obliga a que el proceso de compra de bienes y servicios se haga por Internet, lo que trae una serie de beneficios en términos de transparencia. Por ejemplo, en nombre del principio de precio justo, los compradores deben justificar sus decisiones. Junto a ello, el mercado electrónico entrega la posibilidad al sector público de obtener mejores precios, gracias a la instauración de los Convenios Marcos.**

La legislación obliga a que el proceso de compra de bienes y servicios se haga por Internet, lo que trae una serie de beneficios en términos de transparencia. Por ejemplo, en nombre del principio de *precio justo*, los compradores deben justificar sus decisiones. Junto a ello, el mercado electrónico entrega la posibilidad al sector público de obtener mejores precios, gracias a la instauración de los *Convenios Marcos*. Este instrumento funciona de la siguiente manera: el sector público creó un Catálogo Electrónico en el que se incorporan productos licitados previamente. La Dirección de Compras y Contratación Pública puede conseguir mejores precios, los servicios públicos tienen la opción de contratar, sin procesos de licitación, los productos que ya se encuentran ahí y los proveedores disfrutan de la posibilidad de aumentar su nivel de ventas. De manera progresiva, han debido incorporarse las diferentes agencias públicas pertenecientes al sector público, con escasas excepciones, como las empresas públicas.

Los resultados son los siguientes: hacia 2005, 890 agencias públicas se encontraban en el sistema; 12.000 funcionarios operaban; 120.000 empresas se encontraban inscritas; se tramitaban 75.000 órdenes de compras mensuales; el Catálogo Electrónico contaba con 46.000 bienes y servicios y, más importante aún, los mejores precios obtenidos habían significado un 5%, en términos de precios de compra (SEGPRES, 2006b: 46).

Los problemas relativos al aprendizaje organizacional, especialmente en lo referido a los procesos de formación para el gobierno electrónico (Araya, 2007), se han hecho presente en el manejo de Chilecompra. El cambio ha sido radical. Los encargados de abastecimiento han debido aceptar una forma distinta de impulsar los procesos de abastecimiento: ya no se rigen por normas internas sino que por estándares generales y, con este mercado electrónico, sus decisiones ahora son conocidas y, posiblemente, puestas en tela de juicio. Para preparar a los funcionarios públicos, mediante universidades, se han realizado diplomados de especialización a más de 250 profesionales (SEGPRES, 2006b: 46).

Otro ámbito destacado, a nivel transversal, es el de la hacienda pública. La idea de impulsar un sistema integrado de información financiera del Estado surgió en 1999, a raíz de un trabajo conjunto de la DIPRES y la Contraloría General de la República, las instituciones encargadas de la gestión financiera y la dictación de las normas de la contabilidad pública, respectivamente. El objetivo central del proyecto era la mejora de la calidad de la información, requisito exigido, además, por el parlamento al gobierno, el año 2001. Lo que se ha estado buscando es la mejora de la información presupuestaria para medir el grado de cumplimiento de los compromisos gubernamentales e implementar procesos de medición de la gestión financiera del Estado (SEGPRES, 2006a: 83).

De estos esfuerzos surge SIGFE. El sistema agrega la información financiera de las agencias públicas del gobierno central. Para ello, el sistema se divide en dos: SIGFE Transaccional y SIGFE Agregación. Los servicios públicos ingresan su información financiera y, con posterioridad, la DIPRES, que maneja el sistema, desarrolla las fases de agregación de la información. Una de las virtudes del sistema es que sirve como herramienta para la transparencia de las finanzas públicas y para la toma de decisiones a niveles de agencias, sectores y los definidos como estratégicos. Además, al insertarse a las agencias públicas en un solo sistema, se avanza en la homogeneización de normas, gestión y soportes tecnológicos. Hacia 2006, SIGFE era un sistema que se encontraba operativo en casi el 90% del gobierno central (SEGPRES, 2006a: 84-86).

### Sectores

A nivel sectorial, se han impulsado dos ventanillas únicas en materias comerciales, como lo es la de empresas y la de comercio exterior. Estas iniciativas buscaban hacer más simple los trámites de conformación de una empresa y los relativos a los procesos de importación y exportación. En este sentido, los proyectos requerían de la incorporación de diferentes agencias del nivel central, pero, además, del nivel municipal. Esto fue impulsado mediante un convenio entre el Gobierno de Chile y el Banco Interamericano de Desarrollo. Según una memoria oficial, hacia 2005, más de 80 trámites habían sido incorporados a la ventanilla única de empresa (SEGPRES, 2006b: 58). En la actualidad, sin embargo, el sitio web de la ventanilla (<http://sitioempresa.cl>) lleva a la web del Ministerio de Economía ([www.economia.cl](http://www.economia.cl)), en el cuál solamente se encuentra información sobre algunos trámites, y no los 80 antes mencionados, y no existe la posibilidad de desarrollarlos en línea.

La ventanilla única de comercio exterior fue impulsada por el Ministerio de Economía y el Servicio Nacional de Aduanas, en cumplimiento de los *Acuerdos*, de 2003. En ella, además, 18 servicios públicos participan, de alguna forma, en el proceso aduanero. En este esfuerzo se han dado formas de apoyo más refinadas tecnológicamente, que en otras instancias. Por ejemplo, Aduanas comparte información con la Tesorería General de la República, de manera que los documentos emitidos por la primera, sean cargados en la Cuenta única Tributaria. Junto a ello, se trabaja con el Registro Civil e Identificación, en relación a los automóviles ingresados al país (SEGPRES, 2006b: 62) y se han desarrollado ventanillas únicas integradas con otros servicios públicos, como la Corporación Nacional Forestal (CONAF).

El proceso de digitalización de los procesos de aduanas ha sido largo. A mediados de la década de 1990, los empleados del servicio se mostraban reticentes a los programas de modernización, por lo que los directivos debieron incorporarlos en los procesos de cambio. Resultado de este proceso fue la ley de reforma de Aduanas, de 1998. Además, el proceso ha implicado aprendizajes organizacionales. En una primera fase, el sistema virtual creado (Proyecto De Integración de Sistemas por Internet para el Desarrollo de las Operaciones y Regulaciones Aduaneras, ISIDORA) tenía al Servicio Nacional de Aduanas como el núcleo del mismo. A poco andar, los agentes aduaneros hicieron visible una serie de problemas que ello implicaba para la realización de los procesos de manera virtual. Esto llevó a un rediseño del sistema, cambiando la lógica: los procesos aduaneros debían ser el núcleo articulador del servicio. La conformación de sistemas de información permitió alterar otros aspectos del proceso aduanero, como el de fiscalización. En la actualidad, esta actividad se realiza tanto presencialmente como dentro del sistema, gracias al cruce de información (Rivera, 2003: 238-243).

### *Servicios Públicos*

La digitalización de los trámites del SII ha sido, quizás, la experiencia más exitosa en Chile, en lo que a gobierno electrónico se refiere, no tan solo por la calidad del resultado, en términos de usabilidad, sino que también por la aceptación que ha tenido en la ciudadanía.

A comienzos de la década de 1990, el SII era un servicio con escasas capacidades. En la década anterior, por ejemplo, no había podido afrontar los problemas de evasión. Desde 1990, en adelante, se impulsa un proceso de modernización del servicio, impulsado por su director, Javier Etcheverry (1990-2002). En él, la incorporación de tecnologías resultó importante. El servicio impulsó un proceso de rediseño organizacional, basado en la idea de ciclo de vida del contribuyente. Además, se aprovecharon las posibilidades entregadas por los sistemas de información incorporados, desde 1995. Esto permitió realizar mejoras en el trabajo. Se pasó desde una lógica centralizada a una descentralizada. Por ejemplo, se comenzó a ingresar la información en el sistema, en distintos puntos en el país. De esta forma, se evitaron errores de información (Rivera, 2003: 209-217).

Esta agencia, además, fue innovadora en lo que se refiere al uso de Internet. En 1995, el SII fue el primer servicio público que creó un sitio web, el que era de carácter informativo. En la actualidad, la declaración de impuestos y la emisión de boletas y facturas pueden ser realizadas en Internet. El SII, anualmente, realiza lo que se ha llamado la *Operación Renta*, es decir el proceso mediante el cual los ciudadanos hacen la declaración de sus rentas anuales y deben pagar impuestos o, en otros casos, recibir devoluciones por dineros retenidos por el fisco. El año 1999, el servicio autorizó que la declaración se realizara a través de Internet. Ese año, un 5,2% de contribuyentes realizó el trámite por esa vía. En el año 2005, el porcentaje alcanzó al 96,4% (1.984.383 personas) de los contribuyentes, de los cuales 0,02% (334 personas) lo hizo por el revolucionario sistema de Mensajería de Texto SMS a través de su Celular. (SII, 11-5-2005). Debido a los avances en términos de captura y procesamiento de informa-

ción, desde 2001, el SII se encuentra en condiciones de ofrecer a los contribuyentes una propuesta de declaración, opción que se ha masificado, desde 2004 (SEGPRES, 2006b: 63).

La *Operación Renta* no es el único ámbito de acción del SII, incorporado a Internet. El servicio, además, ha digitalizado los procesos de creación de boletas y facturas. Si bien aún no alcanzan la masificación de la declaración de renta vía internet, estos servicios están siendo realizados, de manera creciente, virtualmente. El número de boletas electrónicas emitidas, a 2004, superaba las 70.000. En 2005, más de 800 empresas recibían o emitían facturas electrónicas (SEGPRES, 2006b: 65-68). Para los ciudadanos y empresas, estos servicios significan importantes ahorros, en términos de tiempo y costos de transacción. Para el SII, la masificación de estos servicios virtuales mejora el proceso de gestión de información, toda vez que se requieren menos actividades para capturar la información y agregarla.

### *La recepción de los ciudadanos-usuarios*

Experiencias como las del SII han sido exitosas debido a que los ciudadanos-usuarios se han mostrado dispuestos a realizar sus trámites vía Internet. Ello es destacable si se considera que Chile aún tiene bajos niveles de expansión de Internet, aunque más altos que casi toda América Latina (UN, 2005). Hacia 2004, las conexiones en hogares solamente alcanzaban un 13%, siendo los usuarios, preferentemente, determinados por el rango de edad y la situación socioeconómica de la población. En los niveles socioeconómicos más altos, así como en los grupos etarios más jóvenes, los niveles de conexión son más altos (PNUD, 2006: 37 y 97).

La baja penetración de Internet, sin embargo, no ha sido un impedimento para el desarrollo del gobierno electrónico en Chile. Una encuesta, relativamente reciente, ha mostrado que quienes se conectan a la red lo hacen, principalmente, para entretenerte y para contactarse con la administración pública. Quienes usan Internet para hobbies personales, alcanzan el 64,5% del total de navegantes, mientras que las personas que dicen conectarse para visitar páginas de servicios públicos o estatales, llegan a un 63,6%. Entre 2004 y 2006, el grupo de usuarios que afirma visitar sitios web estatales creció en un 22,2% (UC-CCS, 2006: 16).

Otro factor que puede servir para entender el éxito del gobierno electrónico en Chile está relacionado con la postura que los ciudadanos tienen respecto a Internet como instrumento de contacto con la política, en general. La misma encuesta citada anteriormente muestra que, en 2006, el porcentaje de ciudadanos que consideran que Internet los ayudará a influir en política era mayor que en 2004.

**Tabla 1: Porcentajes de respuestas de acuerdo o muy de acuerdo con respecto a las siguientes afirmaciones**

	2003		2006	
	Usuarios	No Usuarios	Usuarios	No Usuarios
Influiremos más en el gobierno	23,4	27,3	33,9	48,4
Funcionarios considerarán más lo que pensamos	s/i	s/i	27,8	38,1
Entenderemos mejor la política	18,1	41,2	23,5	37,5
Tendremos más poder político	s/i	s/i	16,9	30,0

Fuente: *Encuesta Wip 2006 (UC-CCS, 2006: 31-32)*.

Lo extraño, en todo caso, es que quienes son usuarios de Internet son menos optimistas que los no usuarios. Los analistas de esta encuesta atribuyen este hecho a la visión más idealizada que los no usuarios pueden tener de las potencialidades del uso de Internet (UC-CCS, 2006). A ello se podría agregar otra hipótesis: que los usuarios pueden haber tenido, o intentado tener algún contacto frustrado con personeros del ámbito político que les ha evidenciado las limitantes de Internet para influir en la política y en el gobierno. No obstante este último punto, parece claro que los ciudadanos que usan a Internet, están permanentemente expuestos a entrar en contacto con la administración pública y que ya se han acostumbrados a utilizar esta vía como medio para realizar trámites.

Si bien no todos los trámites han comenzado a ser realizados por Internet, en la magnitud que la declaración de impuestos, datos oficiales de un estudio de SEGPRES (2006b: 120) muestran que, aún cuando algunos trámites son mayoritariamente realizados de manera presencial, la modalidad virtual, hacia 2005, dista de ser usada en un porcentaje igual a cero. Esto plantea la posibilidad de ir aumentando la tasa de tramitación virtual en los próximos años.

## CONCLUSIONES

El nivel de desarrollo del gobierno electrónico en Chile ha sido destacado por diversos estudios internacionales (UN, 2003, 2005; SEGPRES, 2006b). En este artículo hemos planteado la hipótesis que esos resultados se han debido a la existencia de tres condiciones favorables: un liderazgo presidencial para avanzar en esa materia; el alineamiento de las iniciativas de gobierno electrónico con dos objetivos políticos mayores – como el impulso al crecimiento económico, y la inserción a la Sociedad de la Información, y la necesidad de modernizar la gestión pública y reformar el Estado – y; por último, el establecimiento de instancias de coor-

dinación y el diseño de instrumentos que entregaron una ruta a seguir, y mecanismos de evaluación, premio y castigo.

En la primera sección dimos cuenta de la importancia que la literatura le ha dado a la necesidad de que el proceso de incorporación de las NTICs a la gestión pública sea impulsado por un importante liderazgo (Araya Dujisin, 2004; Takao, 2004). Como hemos mostrado, durante el período de gobierno de Ricardo Lagos, el Presidente de la República le dio prioridad al problema de las NTICs, junto con fijar un plan de acción para los servicios públicos, en el cuál se identificaron los ámbitos de acción, las etapas a seguir y los principios a cumplir. Ello en parte puede deberse al hecho que el gobierno chileno desarrolló un proceso de *benchmarking* en materia de gobierno electrónico, prestando especial atención al rol de los liderazgos y las instancias coordinadoras en el impulso de las experiencias (SEGPRES, 2006b).

El problema del gobierno electrónico no fue enfocado como una mera incorporación de tecnologías de punta – una de las causas a las que Rivera (2005) atribuye el escaso avance en la experiencia mexicana – sino que como parte de un esfuerzo mayor, por mejorar la gestión pública. Desde 1994, en adelante, el *Comité Interministerial* prestó atención al potencial modernizador de las NTICs, en una perspectiva transformadora del funcionamiento de la administración pública, cuestión que no fue abandonada por Lagos, al asumir en 2000. Debido a esta concepción, el PRYME entendió que, para impulsar un proceso de mejora de la gestión, las tecnologías debían ser un foco de atención preferente y enfocó su acción en base a frutos del período anterior, como el uso de la firma electrónica en el sector público y la creación de las web de los servicios públicos y la Intranet del Estado.

Lo cierto es que las NTICs han permitido que la administración pública chilena preste especial atención a los trámites que los ciudadanos deben realizar y los procesos asociados a ellos. La creación de ventanillas únicas (como [www.tramitefacil.cl](http://www.tramitefacil.cl), las de empresas y de comercio exterior) han posibilitado mejorar la información para los ciudadanos y, en otros casos, mejorar la calidad del servicio, a través del creciente número de trámites que pueden realizarse de manera virtual, en tiempos reducidos. Esto se ha visto ayudado, además, porque las personas se han mostrado dispuestas a usar las aplicaciones que la administración pone a disposición.

Otro aspecto identificado en la primera sección, y presente en la experiencia chilena, es el reconocimiento de que el gobierno electrónico implica una transformación de las estructuras administrativas, de los arreglos institucionales (formales e informales) y requiere de procesos de aprendizaje. Lo mostrado en la cuarta sección avanza en esa línea. Quizás una de las causas que explica el éxito del gobierno electrónico en Chile está asociada con el hecho que la experiencia fue concebida de manera gradual e incremental. El que, en un inicio, se haya pensado a las agencias públicas como el espacio de desarrollo de los proyectos en la materia ha evitado experiencias traumáticas. Incluso, hoy, cuando los servicios deben comenzar a prepararse para la interoperabilidad, la planificación continua inserta dentro de las mismas agencias.

**Eduardo Araya Moreno**

Director del Departamento de Gobierno y Gestión Pública del Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. Doctorando en Sociedad de la Información en la Universidad Oberta de Catalunya, Magíster en Ciencia Política y Administrador Público, por la Universidad de Chile. Ha publicado sobre corrupción, Estado y sociedad civil, influencia sindical en políticas públicas y gobierno electrónico. Entre sus últimas publicaciones destaca "Competency-Based Educational Models for electronic governance: implications for inclusions and responsiveness in the public service" en *Journal of Public Affairs Education* 13 (2007). Contacto: carayam@uchile.cl

Desde el nivel central se han creado instancias de coordinación y apoyo, para que los servicios avancen, de acuerdo con sus realidades, en diversos proyectos. Espacios como la Comunidad Informática o el Directorio de Gobierno Electrónico han sido de utilidad para que los distintos servicios tengan orientaciones y puedan intercambiar experiencias. Cuando se avanzó en instancias transversales, y que implicaban cambios radicales, como Chilecompra, se prestó especial atención en la necesidad de capacitar a parte de los funcionarios públicos involucrados en el proceso.

Con la creación de los PMG de gobierno electrónico, el nivel central cuenta con un instrumento útil para coordinar la experiencia. Por una parte, con él, el PRYME ha sido capaz de exigir a los servicios que avancen en diversas etapas y, a la vez, ha tenido la posibilidad medir los estados de avance, que los mismos servicios han definido. Junto a ello, el PMG permite incentivar a las organizaciones para que se comprometan en el desarrollo del gobierno electrónico, toda vez que de eso depende el nivel de sus remuneraciones.

**Diego Barria Traverso**

Magíster en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile, Administrador Público por la Universidad de Chile. Becario CONICYT-Chile para realizar estudios de doctorado en la Universiteit Leiden. Ha publicado sobre influencia sindical en políticas públicas y reformas administrativas en el Chile del siglo XIX. Entre sus últimas publicaciones destaca "Continuista o Rupturista, Radical o Sencillísimo. La Reforma de Ministerios de 1887 y su Discusión Político-Administrativa", en *Historia* (Santiago), 41 (1), 2008: 5-42. Contacto: dbarria@uchile.cl

No obstante los avances, el desarrollo del gobierno electrónico en Chile requiere avanzar en dos áreas. La primera es la de la interoperabilidad. El desarrollo de la prestación de servicios de manera virtual de algunos servicios, como el SII, se ha visto limitada debido a que otros servicios, relacionados en el proceso tributario, no se han incorporado, de igual manera, en el gobierno electrónico. Esto implica un desafío para el futuro, que es el de avanzar en la integración de sistemas de información y en el diseño de sistemas virtuales centrados en los procesos y no en los servicios, como el ejemplo de Aduanas (Rivera, 2003).

Desde 2003, el Comité de Normas ha trabajado en este punto, generando normas para el entendimiento de los servicios públicos. Más recientemente, el PMG de gobierno electrónico ha creado dos nuevas etapas, las que exigen a las agencias públicas diagnosticar, planificar, ejecutar y evaluar proyectos de interoperabilidad.

Un segundo ámbito en el cuál el gobierno electrónico debe avanzar en el desarrollo de la democracia. Si bien, en 2003, Naciones Unidas afirmaba que Chile estaba en el tercer lugar, a nivel mundial, en e-participación (UN, 2003: 19), el mismo gobierno reconoce la necesidad de avanzar en este ámbito (SEGPRES, 2006b). Lo cierto es que en Chile se han creado espacios de participación ciudadana, a través de Internet, pero estos no aseguran que los ciudadanos puedan incidir en los procesos de toma de decisiones, ni exigir respuestas a sus demandas (Araya y Barria, 2008). En este sentido, la atención debiese estar puesta en proyectos que, más allá de entregar información

y crear espacios de consulta, generen mecanismos que amplíen la opción ciudadana de poder participar en la gestión pública, de manera vinculante.

## BIBLIOGRAFÍA

- 1 Debido a la importancia del gobierno electrónico – potencialmente, puede alterar las relaciones entre Estado y sociedad – el proceso de formación en esta materia es una cuestión de orden estratégico, desde la perspectiva de las agencias públicas (Araya Dujisin, 2004; Araya, 2007). Un análisis sobre los tipos de programas de formación requeridos en esta materia se encuentra en Araya (2007).
- 2 El nivel transaccional hace referencia al desarrollo de interacción entre el gobierno y los ciudadanos en la realización de trámites. En tanto, la integración de redes hace referencia a un nivel más complejo, en el cual se da una integración entre agencias estatales y, además, se dan procesos complejos de participación deliberativa en el proceso de decisión de políticas, a través de Internet (UN, 2005: 16).
- 3 A estos escándalos se sumaba el caso indemnizaciones, en el cuál directivos de empresas públicas se habían pagado a sí mismos cuantiosas indemnizaciones, por concepto de despidos (Araya, 2002).
- 4 La relación entre Estado, globalización y desarrollo de las NTICs ha llevado a autores, como Castells (2005) a hablar del Estado-Red. Un debate sobre el rol del Estado en la Sociedad de la Información se encuentra en Araya (2005).
- 5 Lo que se refiere a Chilecompra se basa en SEGPRES (2006a: 95-108).

## BIBLIOGRAFÍA

- Araya, E. (2002) "De las indemnizaciones a la probidad. ¡Un salto largo de atleta". *Anuario de la Universidad de Chile 2001*, Chile.
- Araya, E. (2005) "El Estado en la Sociedad de la Información y el Conocimiento". *Agenda Pública IV* (5). Disponible en [http://www.agendapublica.uchile.cl/n5/2\\_araya.html](http://www.agendapublica.uchile.cl/n5/2_araya.html) [1-6-2008], Chile.
- Araya, E. (2007) "Competency-Based Educational Models for electronic governance: implications for inclusions and responsiveness in the public service". *Journal of Public Affairs Education no.13*, USA.
- Araya, E. y Barría, D. (2008) E-Participación en el Senado Chileno: ¿Aplicaciones Deliberativas?. Mimeo (en evaluación).
- Araya Dujisin, R. (2004) Tres perspectivas para observar el gobierno electrónico. En *América Latina Puntogob. Casos y tendencias en gobierno electrónico*, editado por Araya Dujisin, R. y Porrúa Vigón, M., 23-39. Ed. FLACSO-OEA, Santiago, Chile.
- Armijo, M. (2002) Modernización Administrativa y de la Gestión Pública en Chile. En *Reforma y Modernización del Estado. Experiencias y Desafíos*, editado por Tomassini, L. y Armijo, M., 267-297. Ed. LOM, Santiago de Chile.
- Castells, M. (2005) *Globalización, desarrollo y democracia: Chile En el contexto mundial*. Ed. Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- Criado, J. (2004) Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Un análisis de la administración local en España. *Gestión y Política Pública XIII* (2), Mexico.
- Criado, J. (2007) Electronic Government Meets Quality Management. A Study of Citizen Charters for Electronic Public Services. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* 10, Santiago de Chile.
- Medina, E. (2005) Designing Freedom, Regulating a Nation: Socialist Cybernetics In Allende's Chile. *Journal of Latin American Studies* 38, England.
- North, D. (2006) *Instituciones, Cambio Institucional y Desarrollo Económico*. Ed. Fondo de Cultura Económica, México.
- Oliás de Lima, B. (2001) La evolución de la gestión pública: *la Nueva Gestión Pública*. En *La Nueva Gestión Pública*, editado por Oliás de Lima, B., Prentice Hall, Madrid, España.
- Orrego, C. y Araya R. (2002) Internet en Chile: Oportunidad para la participación ciudadana. *Temas de Desarrollo Humano Sustentable Documento 7* Ed. PNUD, Santiago de Chile.
- Pliscott, C. (2008) Modernización de la Gestión Pública en el Primer Tiempo: Avances y Retrocesos. *Agenda Pública* 11, Chile.
- PRYME (Proyecto de Reforma y Modernización del Estado) (2003) –DII UChile (Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile), Santiago de Chile.
- Ramírez, A. (2001) "Modernización de la Gestión Pública. El caso Chileno (1994-2000)". *Estudio de Caso 58*. Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, Chile.
- Rivera, E. (2003) Nueva Economía, Gobierno Electrónico y Reforma del Estado. Ed. Universitaria, Santiago de Chile.

- Rivera, E. (2005) La Construcción del Gobierno Electrónico como Problema de Innovación Institucional: la Experiencia Mexicana. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública III (7), Santiago de Chile.*
- SEGPRES (Secretaría General de la Presidencia). (2006<sup>a</sup>) *Reforma del Estado en Chile: 2000-2006. Ed. SEGPRES, Santiago de Chile.*
- Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital (2007) *Guía Metodológica 2008. Sistema de Gobierno Electrónico Programa de Mejoramiento de la Gestión. Santiago:* Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital. Disponible en <http://pmg.estrategiadigital.gob.cl/> [1-6-2008].
- Secretaría Ejecutiva de Estrategia Digital (2006b) *Gobierno Electrónico en Chile: 2000-2005. Santiago:* SEGPRES.
- SII (Servicio de Impuestos Internos). 11-5-2005. "Récord de 96,3% de declaraciones presentadas por Internet: Operación Renta 2005 consolida avance en inclusión tecnológica y cierre de brecha digital". Documento Electrónico publicado en <http://www.sii.cl/pagina/actualizada/noticias/2005/100505noti01ym.htm> [8-6-2007].
- Sour-Vargas, L. (2007) Evaluando al Gobierno Electrónico: Avances en la Transparencia de las Finanzas Estatales. *Economía, Sociedad, Territorio VII (23), México.*
- Takao, Y. (2004) Democratic Renewal by 'Digital' Local Government in Japan. *Pacific Affairs 77 (2), Canadá.*
- UC (Universidad Católica) y CCS (Cámara Chilena de la Construcción) (2006) *Monitoreando el futuro digital: resultados encuesta WIP-Chile, 2006.* Disponible en [www.wipchile.cl/estudios/WIP\\_Chile\\_2006\\_informe.pdf](http://www.wipchile.cl/estudios/WIP_Chile_2006_informe.pdf) [16-3-2007].
- Ugalde, V. (2004) Sobre la digitalización de trámites administrativos en la transición al "e-gobierno". *Gestión y Política Pública XIII (1), México.*
- UN (United Nations) (2003) *World Public Sector Report 2003. E-Government at the Crossroads,* United Nations, New York, USA.
- UN, United Nations (2005) *Global e-government readiness report 2005. From E-government to E-Inclusion,* United Nations, New York, USA.