

**GOBIERNO ELECTRONICO Y REFORMA DE LA GESTION PUBLICA:
LOS RETOS DE CHILE**

Francisco Mejia¹
Especialista Senior
División de Modernización del Estado 1
Banco Interamericano de Desarrollo

**DOCUMENTO PREPARADO PARA EL SEMINARIO
“MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE”
Santiago de Chile, 16 y 17 de mayo de 2005**

**NO CITAR SIN AUTORIZACIÓN DEL AUTOR
VERSIÓN PRELIMINAR**

Sinopsis

El crecimiento del acceso y uso de Internet en Chile ha sido vertiginoso, colocándolo en niveles altos. Congruente con este crecimiento y esta demanda, el Gobierno de Chile ha desplegado una creciente actividad para utilizar los medios electrónicos y el Internet. Sin embargo, una vez se controla por producto per cápita y calidad institucional general, Chile presenta indicadores de gobierno electrónico menores a los que debería tener. Esto indica y sugiere que Chile tiene retos importantes para avanzar en su Agenda Digital, sin cuya superación el logro de las metas de la Agenda puede ser más arduo de lo necesario. Estos retos no son tecnológicos, sino financieros, pero principalmente organizacionales e institucionales.

¹ Las opiniones del presente documento no comprometen al Banco Interamericano de Desarrollo. El autor agradece la asistencia técnica de Natalia Laguyás y la información sobre Chile amablemente proporcionada por Francisco González, Sergio Granados y Marcela Guzmán de la DIPRES. Todos los errores y omisiones son de responsabilidad del autor (franciscome@iadb.org)

Sección 1. El Internet y el gobierno electrónico en Chile: la dimensión interna

1.1 La conexión en los hogares

Chile ha avanzado muy rápidamente en materia de conectividad y economía de la información, casi a la velocidad de la “Ley de Moore”². En los últimos cinco años, el número de usuarios de Internet se ha duplicado para llegar, a fines del 2004 a más de cinco millones y medio de personas³ y más de 6.5 millones de personas mayores de 5 años tienen acceso a un computador⁴. **(GRAFICO 1 USUARIOS DE INTERNET EN CHILE)** Igualmente se ha casi duplicado, desde el año 2000, el número de hogares que disponen de computador⁵, a más de un millón, la mitad de los cuales (520.000) tiene conexión a Internet. En síntesis, el 25% de los hogares chilenos tienen acceso a un computador y el 12.6% a Internet. Esta conexión todavía se hace mayoritariamente por vía telefónica conmutada: a mediados del año 2002 aproximadamente el 20% (115.000 hogares) tenían conexión dedicada vía ADSL o Cable-Modem⁶. Se estima que la banda ancha remplazará en el corto plazo a la conexión conmutada: este tipo de conexión se ha incrementando de cerca de 10.000 a más de 300.000⁷.

La posibilidad de los chilenos de acceder a un computador está asociada al hecho de disponer de uno de estos equipos en el propio hogar. Del total de personas con acceso a un computador, casi el 54% lo hace desde el hogar, casi un 30% desde un establecimiento educacional y un 11% desde el trabajo **(GRAFICO 2: CHILE, LUGAR DE ACCESO AL COMPUTADOR)**. El acceso a computador es desigual: cerca del 80% de la población del quintil más rico accede a un computador frente a cerca del 30% en el quintil más pobre. Sin embargo el acceso, tanto a un computador como al Internet, en los quintiles más pobres ha crecido a tasas tres veces más altas que en los quintiles ricos. **GRAFICO 3: CHILE, ACCESO A COMPUTADOR E INTERNET POR QUINTIL** Si bien no existe información consolidada para el conjunto de la población, para los jóvenes menores de 21, en el quintil más pobre el acceso es mayoritariamente en el establecimiento educacional (28.3%), mientras que en el quintil más rico el acceso se da principalmente en el hogar (54.1%).

Los principales usos en el acceso al Internet en los hogares son para obtener información, para comunicación (email y chat) y para entretenimiento⁸. Sin embargo, entre la población mayor de 20 años, el uso de Internet para realizar trámites se ha duplicado en los últimos

² Si bien tiene diversas formulaciones, la versión más popular de la Ley de Moore establece que la capacidad de computación se duplica aproximadamente cada 18 meses.

³ Estimaciones del Centro de Estudios de la Economía Digital, La Economía Digital en Chile 2004-2005, Cámara de Comercio de Santiago

⁴ Ministerio de Planificación y Cooperación, Principales Resultados Acceso a Tecnologías de Información y Comunicación, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 2003, publicada en Enero 2005

⁵ Ministerio de Planificación y Cooperación, Principales Resultados Acceso a Tecnologías de Información y Comunicación, Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 2003, publicada Enero 2005

⁶ Ver Cámara de Comercio de Santiago, Centro de Estudios de la Economía Digital

⁷ Estudio de banda ancha en Chile, International Data Corporation, 2003.

⁸ Encuesta CASEN

tres años. Mientras que en el año 2000 solamente el 5% de los usuarios manifestaban que realizaban trámites en línea, en el 2003 este porcentaje se incrementó a más del 10%.

1.2 La conexión en las empresas

A nivel empresarial, el crecimiento del Internet ha sido igualmente rápido. Al 2004, cerca del 70% de las empresas tienen acceso a Internet y más del 30% cuentan con un sitio web⁹. (**GRAFICO 4: PORCENTAJE DE EMPRESAS CONECTADAS A INTERNET, Fuente Encuesta Ministerio de Economía 2002**). Este acceso es prácticamente universal entre las grandes empresas. Aproximadamente la mitad de las empresas tienen redes locales, lo que sugiere que el acceso al Internet está restringido por la ausencia de redes locales. La búsqueda de información y la comunicación por email son los principales usos del Internet en las empresas chilenas. Sin embargo el uso online de cuentas bancarias (más del 80% en 2003) y el porcentaje de firmas que realizan trámites en línea escaló de un poco más de la mitad en el 2003 a casi el 75% en el 2004. Más del 65% de las empresas declaran y/o pagan impuestos por Internet. De hecho, esta actividad es la principal actividad (**GRAFICO 5, Principales Actividades de las Empresas en el Ámbito de Gobierno Electrónico**)

1.3 La conexión en el Gobierno¹⁰

También a nivel estatal el crecimiento de la utilización del Internet ha sido vertiginoso. El número de sitios estatales disponibles en Internet se ha más que duplicado en los últimos dos años, pasando de un poco más de 100 en el 2002 a casi 250 a mediados de del 2004¹¹ (**GRAFICO 6, NUMERO DE SITIOS WEB ESTATALES.**). El avance del egovernment en Chile no ha sido solo cuantitativo. El número de trámites en línea ha pasado de menos de 15 en el 2001 a casi 200 en el 2005. Además se dispone de información de más de 1500 de ellos. A pesar de estos avances en la puesta en línea de información útil y recursos para procesar tramites y despachar ante el Estado (principalmente Gobierno Central) se presentan varios retos importantes. Primero, la gestión electrónica en las municipalidades es aún precaria. Al 2004, sólo el 37% de los municipios contaban con sitio web, y en algunas regiones como la tercera, la novena y la doceava menos del 20% de los municipios cuentan con sitio web. En segundo lugar, la calidad de los sitios gubernamentales es dispar¹²: solo el 8% de ellos dispone de políticas de seguridad, y solo el 15% publica políticas de privacidad. Estos problemas se reflejan en el relativo bajo uso de la población de los sitios gubernamentales (**GRAFICO 7: PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE UTILIZA E-GOVERNMENT**).¹³

⁹ La Economía Digital en Chile, CCS, 2004-2005. El estimativo de 70% podría subestimar la conectividad de las empresas chilenas al ser el resultado de una suma no ponderada de la muestra de la encuesta de la CCS. Si la conectividad se hiciese por facturación, este porcentaje sería posiblemente mayor.

¹⁰ Esta nota se concentra en el Gobierno Central y no se hace referencia a la problemática asociada a la conectividad de otros niveles de gobierno, como los municipios.

¹¹ La Economía Digital en Chile, CCS, 2004-2005.

¹² Para enfrentar el problema de la inconsistencia en la calidad de los sitios del Gobierno, se han dispuesto diversos estándares para la publicación de sitios web, la calidad de sus contenidos etc.

¹³ Este problema es común en el avance de gobierno electrónico. Diversos estudios para la Gran Bretaña, por ejemplo, han mostrado que a pesar de haber dispuesto multiplicidad de servicios en línea, los aumentos en el acceso han sido paulatinos.

A nivel del Gobierno Central el gasto en gobierno electrónico que incluye gastos en manutención, proyectos de inversión, recursos humanos directos, capacitación directa, comunicación y telefonía, fluctúa entre US\$ 150 y 200 millones anuales, según si se incorpora telefonía o no., lo que representa aproximadamente el 2.3% del gasto del Gobierno Central. Estos gastos en IT son similares a los registrados en otros países principalmente de Europa¹⁴. Sin embargo, a pesar de ser fundamentalmente proveedores de servicios, los gobiernos gastan comparativamente menos en IT que otros sectores de la economía (**GRAFICO 8**)

Sección 2. El Internet y el gobierno electrónico en Chile: la visión comparada

Chile presenta niveles de penetración y conectividad superiores a todos los demás países de América Latina y similares a países del este europeo¹⁵. Chile presenta índices de uso de “capacidad de uso de la red” (network readiness) equivalentes aproximadamente al 57% del índice del país con el indicador más alto y se encuentra entre el 30% de países con puntaje más alto. Este relativo alto indicador se explica por un uso efectivo de la red (“Network use”) e indicadores de “factores habilitantes” (enabling factors) también altos. (**GRÁFICO 9, INDICES DE READINESS DE ECONOMIST Y DE WEF**).

Estos niveles han sido posibles gracias a varias causas. El crecimiento de los últimos quince años, período en el cual se duplicó el ingreso per-capita, favoreció la demanda por bienes y servicio de TICs. Adicionalmente, la apertura económica, íntimamente relacionada con el crecimiento experimentado, ha permitido trasladar a los usuarios las reducciones internacionales de precios en servicios y equipos. El costo de Internet por mes es similar al de países con mayor nivel de desarrollo (**GRAFICO 10, COSTO DE INTERNET POR MES, NACIONES UNIDAS**). Tercero, Chile ha seguido una política agresiva de innovación tecnológica, incorporando muy activamente al sector privado y la academia y comparándose con sus principales competidores. Pero el factor principal de este alto nivel de “ereadiness” es la alta calidad de sus instituciones. Chile presenta el más alto nivel de América Latina en todos los indicadores que pretenden medir gobernancia, calidad del sector público y de las instituciones¹⁶. (**GRAFICO 11, INDICADOR DE GOVERNMENT EFFECTIVENESS, KAUFMANN**)

Al combinar todos estos factores se presenta una visión mas completa del “network readiness” de Chile . Como ya se mencionó, Chile presenta indicadores altos de network readiness (o e-readiness). Sin embargo, cuando se incluye el PIB per-cápita (en términos de paridad de compra - PPP), y si bien Chile continúa presentando indicadores relativamente altos, es solo ligeramente mas alto de lo esperable para un país de su nivel de ingreso. (**GRAFICO 12: NETWORK READINESS VS GDP**). Por el otro lado, y dado el alto nivel de calidad institucional chilena, su “Network readiness” debería ser más alto que el nivel efectivamente observado (**GRAFICO 13: NETWORK**

¹⁴ Los datos comparativos de gasto gubernamental en IT provienen de están contruidos a partir de diversas fuentes: Science and Technology in Europe, Statistical Pocketbook, Data 1993-2003, Eurostat, European Comisión, para Europa: GAO para EEUU e información de DIPRES para Chile.

¹⁵ The Economist Intelligence Unit, The 2004 e-readiness rankings; United Nations, Global e-Government Readiness Report, 2004; World Economic Forum, The Networked Readiness Index, 2003–2004

¹⁶ Daniel Kaufmann et al. “Governance Matters” 2003. World Bank Working Paper on Governance, Corruption and Legal Reform.

READINESS INDEX VS PUBLIC INSTITUTIONS INDEX). Al controlar tanto por PIB per-cápita, como por calidad institucional general, Chile presenta un nivel inferior al esperado en este indicador. La regresión estimada es::

<i>Regression Statistics</i>		Dependent variable: Network readiness			
		<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	
Multiple R	0.928				
R Square	0.861	Intercept	-2.897	0.207	-13.996
Adjusted R Square	0.858	GDP per capita (PPP US\$)	0.00002	0.000	4.039
Standard Error	0.322	Public Institutions Index	0.570	0.055	10.395
Observations	101				

Chile no sólo tiene un índice alto de networked readiness, pero también un índice alto de capacidad gubernamental (government readiness¹⁷) para su nivel de ingreso (**GRAFICO 14: GOVERNMENT READINESS VS GDP PPP**). También en este indicador, cuando se controla este alto nivel de capacidad gubernamental con la alta calidad general de las instituciones chilenas, Chile presenta un nivel inferior al que le correspondería para su nivel de ingreso y desarrollo institucional

The resulting estimated regression is:

<i>Regression Statistics</i>					
		<i>Coefficients</i>	<i>Standard Error</i>	<i>t Stat</i>	
Multiple R	0.785				
R Square	0.616	Intercept	1.784126	0.342482	5.209402
Adjusted R Square	0.608	GDP per capita (PPP US\$)	0.000020	0.000009	2.195469
Standard Error	0.522	Public Institutions Index	0.459318	0.090249	5.089448
Observations	96				

En conclusión, aunque Chile presenta niveles altos de “network readiness”, estos altos niveles se explican por su ingreso per capita y su alto nivel de capacidad institucional. Aún más, Chile, para su nivel de calidad institucional, debería presentar niveles de “e-readiness” o “e-government readiness” aún más altos. Esto sugiere que Chile presenta desafíos en su marco institucional para gobierno electrónico. Un desafío que se multiplica por el hecho que, a pesar de haber multiplicado la oferta de sus servicios, la demanda efectiva por los mismos aparece baja. Este reto institucional es el foco de la siguiente sección.

Sección 3: El Internet y el Gobierno electrónico en Chile, la dimensión institucional

3.1 La Agenda Digital

A mediados de 1998 el Gobierno creó la *Comisión Presidencial de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación*, la cual presentó, en enero de 1999, el documento “Chile: hacia la Sociedad de la Información”¹⁸, donde se definió una visión, se precisaron

¹⁷ “Government readiness” es un subíndice de “network readiness” en los datos del WEF.

¹⁸ Disponible en:

[http://www.minecon.cl/economiafinal.nsf/0/a5a3e60fc5033bab04256cfd0053ed4f/\\$FILE/_08dk6ir35btk62or9c5fn6rr3d5im8ob4btkmspjfe9mm2or9k9n6asrg_.pdf](http://www.minecon.cl/economiafinal.nsf/0/a5a3e60fc5033bab04256cfd0053ed4f/$FILE/_08dk6ir35btk62or9c5fn6rr3d5im8ob4btkmspjfe9mm2or9k9n6asrg_.pdf)

objetivos y propusieron un conjunto de iniciativas a ser implementadas¹⁹. De las 61 acciones propuestas, 11 fueron consideradas de alta prioridad y 10 fueron cumplidas y superadas. Sin embargo, no se propuso un marco institucional ni un plan de acción secuenciado y articulado a esta visión estratégica.

En el año 2000, con la ascensión del nuevo gobierno, se le dio un impulso a la política digital pública, buscando crear un marco institucional que articulase la visión estratégica con las acciones de corto y mediano plazo. Es así que en junio de 2000, mediante Instructivo Presidencial, se creó el Comité de Ministros de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC), el cual ha otorgado, al más alto nivel un direccionamiento estratégico en el tema. El Comité de Ministros ha: (i) ordenado su actividad en cinco ámbitos: Masificación del Acceso; Formación de RRHH; Gobierno Electrónico; Empresas; y Marco Jurídico; (ii) definido liderazgos coordinadores para cada ámbito; y (iii) organizado, impulsado y monitoreado las grandes iniciativas como la Red Nacional de Infocentros (acceso comunitario); y la formación de recursos humanos, incluyendo la formulación e inicio de la campaña alfabetización digital.

En marzo de 2003, se le asignó al Subsecretario de Economía el rol de Coordinador Gubernamental de Tecnologías de Información y Comunicación. A las responsabilidades del Coordinador (llamado CIO gubernamental), se sumó la formación de un Comité Público Privado orientado a crear una Agenda Digital para el desarrollo tecnológico del país, entre los años 2003 y 2005. A mediados de abril de 2003 se reunieron por primera vez los miembros del *Grupo de Acción Digital*, nombre con el que se bautizó la nueva mesa de trabajo donde convergieron todos los sectores que están a la cabeza del desarrollo de la economía digital en Chile²⁰. Con base en las propuestas del Grupo de Acción Digital, y en donde participaron más de 180 expertos y directivos públicos y privados, se preparó la Agenda Digital 2004-2006.

La siguiente tabla resume los retos, objetivos estratégicos perseguidos y metas de todas las áreas para los próximos dos años.

¹⁹ Entre las iniciativas relevantes estaban: Programa Enlaces, Programa REUNA, la iniciación del Programa de Infocentros, la propuesta de legislar sobre firma electrónica, la regulación para bajar costos de acceso, el inicio de compras públicas via internet, y la iniciación de la Intranet del Estado, entre otras.

²⁰ El GAD está conformado por 22 representantes del sector público y privado. Su conformación puede consultarse en http://www.agendadigital.cl/agenda_digital/agendadigital.nsf/vwFAQWebLink/1C2DE19385A88D1804256DCF004E1203?OpenDocument

Reto	Objetivos Estratégicos 2010	Iniciativa - Metas 2004-2006
Brecha digital y déficit en banda ancha	<ul style="list-style-type: none"> Infraestructura de información nacional de banda ancha Niveles de conectividad de países desarrollados 100% de empresas grandes y medianas, universidades, liceos y sector público con banda ancha 100% de pequeñas empresas y 50% de microempresas con acceso a internet 	<ol style="list-style-type: none"> Consolidación de a banda ancha (75% de matrícula subsidiada, facilitación acceso rural, desarrollo de infraestructura digital pública: Ruta 5D) Creación, promoción, ampliación oferta y fortalecimiento de infocentros Duplicación de tasa de acceso en hogares y empresas sin subsidios fiscales (900.000 hogares y 150.000 empresas conectadas a internet en 2006)
Ausencia de masividad y calidad de los recursos humanos en TIC	<ul style="list-style-type: none"> Universalizar aprendizaje digital básico Expandir el uso de las tecnologías digitales para potenciar metodologías de aprendizaje, promoviendo e-learning como herramienta masiva de formación 	<ol style="list-style-type: none"> Capacitación de 380.000 personas en 2004-2006 para completar meta de medio millón de “alfabetizados digitalmente” Certificación de competencias en TIC para 40.000 trabajadores y microempresarios, y 100% de estudiantes egresados Promoción de conectividad en escuelas (76% matrícula subsidiada) Integración TIC en currículo Habilitación de banda ancha en Educación Media Técnico Profesional Promoción contenidos y e-learning Promoción del inglés Implantación Plataforma Integrada de trámites Red Digital de banda ancha para sector Público (Ruta 5D) Plataforma electrónica Chile Solidario Desarrollo tecnologías digitales en salud (red digital, agenda médica electrónica, licencia médica electrónica) Desarrollo digital de gobiernos regionales y municipales (100 municipios adicionales, capacitación 341 gobiernos, trámites básicos municipales, planes regionales TIC) Desarrollo métrica y eficiencia gasto público en TIC Mejoramiento seguridad información pública Masificación factura electrónica Consolidación Chilecompra Simplificación y puesta en línea trámites empresariales Boletas electrónicas de honorarios Desarrollo de medios de pago para comercio electrónico Ventanilla y “marketplace” electrónicos en comercio exterior Adecuación mecanismos de fomento
Desigualdad en los avances del Gobierno Electrónico (Estado en línea)	<ul style="list-style-type: none"> Sector público en línea y consolidado uso de tecnologías digitales en salud públicas y Gobiernos subnacionales 	<ol style="list-style-type: none"> Plataforma electrónica Chile Solidario Desarrollo tecnologías digitales en salud (red digital, agenda médica electrónica, licencia médica electrónica) Desarrollo digital de gobiernos regionales y municipales (100 municipios adicionales, capacitación 341 gobiernos, trámites básicos municipales, planes regionales TIC) Desarrollo métrica y eficiencia gasto público en TIC Mejoramiento seguridad información pública Masificación factura electrónica Consolidación Chilecompra Simplificación y puesta en línea trámites empresariales Boletas electrónicas de honorarios Desarrollo de medios de pago para comercio electrónico Ventanilla y “marketplace” electrónicos en comercio exterior Adecuación mecanismos de fomento
Débil acceso y uso de TIC en las empresas	<ul style="list-style-type: none"> 100% empresas grandes y medianas con acceso en banda ancha 100% empresas medianas y 50% de pequeñas con acceso internet 	<ol style="list-style-type: none"> Identificación de oportunidades en industria TIC Certificación de calidad en TIC Intensificación promoción inversión extranjera Promoción investigación y desarrollo en TIC Facilitación de proceso de exportación de industria TIC Financiamiento (fondos de capital de riesgos)
Escaso desarrollo de la industria TIC	<ul style="list-style-type: none"> Consolidación de masa crítica de empresas proveedoras de productos y servicios digitales de calidad mundial Promoción de inversiones extranjeras en torno a servicios en línea “off-shore” 	<ol style="list-style-type: none"> Identificación de oportunidades en industria TIC Certificación de calidad en TIC Intensificación promoción inversión extranjera Promoción investigación y desarrollo en TIC Facilitación de proceso de exportación de industria TIC Financiamiento (fondos de capital de riesgos)
Marco jurídico-normativo incompleto y no plenamente coherente	<ul style="list-style-type: none"> Reformas jurídicas requeridas completas incluyendo eliminación de barreras e economía digital 	<ol style="list-style-type: none"> Eliminación obstáculos y fomento documentos y firma electrónica Títulos ejecutivos de factura electrónica Modificación de Ley de Derechos del Consumidor para introducir derechos en comercio electrónico Actualización de la legislación en protección de propiedad intelectual

3.2 El marco institucional para gobierno electrónico en Chile

Más allá de las funciones asignadas al Subsecretario de Economía como “CIO” del gobierno, en temas de gobierno electrónico, Chile tiene un marco institucional en el que intervienen y participan diversas instituciones públicas y semipúblicas. Este marco puede describirse en tres niveles: estratégico, de coordinación y operativo.

En el **nivel de formulación de políticas y estrategia** se encuentra, por un lado, el Comité de Ministros que provee directrices en el tema y que aprobó la primera agenda de Gobierno Electrónico (Instructivo Presidencial Mayo 2001) y un comité público-privado que dirigió y supervisa la ejecución de la Agenda Digital, denominado “Grupo de Acción General”, y que es coordinado por el Subsecretario de Economía. La adscripción de las **funciones estratégicas** en temas de gobierno electrónico a instancias cercanas a la cúspide del Poder Ejecutivo ha sido muy común en las primeras etapas de gobierno electrónico donde la prioridad es colocar en la agenda gubernamental el tema. En una segunda etapa, y en varios países, las funciones se han transferido a un Ministerio u organismo que esté más vinculado con los temas de innovación, tecnologías de la información y comunicación y que esté más en la línea operativa.

La **coordinación y dirección** operativa se ha asignado, en el caso chileno, a dos organismos simultáneamente. Por un lado, las funciones de “CIO” gubernamental han sido asignadas al subsecretario de Economía, pero paralelamente el Ministerio Secretaría General de la Presidencia tiene amplias facultades en temas de gobierno electrónico. La División de Modernización de este Ministerio, a través de su Programa de Reforma y Modernización del Estado - PRYME - tiene como responsabilidad central el impulso y la coordinación de iniciativas de reforma y modernización del Estado, incluyendo el seguimiento del avance en gobierno electrónico a partir de las recomendaciones emanadas del Instructivo Presidencial de Gobierno Electrónico del 21 de mayo del 2000. En esta capacidad ha participado activamente en una diversidad de iniciativas importantes asociadas con el gobierno electrónico, como la Plataforma Electrónica, la promoción y coordinación de la red de la “Comunidad Informática Gubernamental”²¹ y, especialmente, en la coordinación y validación de los Programas de Mejora de Gestión (PMG) en temas de Gobierno Electrónico²².

El Gobierno chileno tiene un avanzado Programa de Mejora de la Gestión (PMG), coordinado por la Dirección de Presupuesto, el cual ha sido un instrumento extremadamente exitoso al ligar gestión y resultados. En el 2004, se incorporó el tema de gobierno electrónico como una nueva área a ser desarrollada por las diversas instituciones del Gobierno Central que reciben recursos del presupuesto nacional. El PMG en el área de Gobierno Electrónico (PMG-GE) está estructurado en cuatro etapas acumulativas: diagnóstico, plan de mejoramiento y programa de trabajo, programa de seguimiento y difusión, y finalmente, resultados y recomendaciones de la implementación del plan de mejoramiento. La inclusión de la temática de Gobierno electrónico en los PMG

²¹ Consultar <http://www.e2g.cl>

²². Ver http://www.dipres.cl/fr_control.html

constituye un paso importante en la institucionalización del avance del Gobierno electrónico.

A partir de la introducción de la temática de gobierno electrónico en los PMGs, el avance ha sido importante. Así como en el 2004, apenas el 6% de los servicios comprometieron PMGs-GE con etapas relativamente avanzadas (3 y 4), para el 2005 más del 50% lo ha hecho.

Programa de Mejoramiento de la Gestión
Compromisos y Cumplimiento por Etapa y Sistema. Total Servicios
(Número de Servicios)

Sistemas	Etapas				Total	Total servicios Excluidos
	1	2	3	4		
Numero de servicios que comprometen Gobierno Electrónico 2005	1	80	92	11	184	1
Numero de servicios que comprometen Gobierno Electrónico 2004	92	82	9	1	184	3
Numero de servicios que cumplen Gobierno Electrónico 2004	82	79	9	1	171	

Fuente: División de Control de Gestión Pública, DIPRES

Sistemas	Etapas				Total	Total servicios Excluidos
	1	2	3	4		
Numero de servicios que comprometen Gobierno Electrónico 2005	1%	43%	50%	6%	100%	1
Numero de servicios que comprometen Gobierno Electrónico 2004	50%	45%	5%	1%	100%	3
Numero de servicios que cumplen Gobierno Electrónico 2004	89%	96%	100%	100%	93%	

Los PMG-GE están focalizados a lograr que, mediante el uso de las TICs, se alcancen estándares de atención a los usuarios con procesos de soporte institucional mejorados y canales tecnológicos de participación ciudadana y transparencia implementados. Los PMG-GE si bien tienen una visión de continuidad y secuencia para que los distintos servicios se desenvuelvan a lo largo de un espectro de desarrollo institucional, podrían ser enriquecidos si se buscara una mejor articulación entre servicios para lograr integración entre las distintas iniciativas. El foco de los PMG-GE es fundamentalmente de “front office” con relativo poco énfasis en los procesos y estructuras internas - “back office”. El desarrollo de estos sistemas de “back office” con un marco institucional débil puede ser un riesgo que ha sido identificado como uno de los elementos importantes en el fracaso de grandes proyectos informáticos a nivel gubernamental.

Es importante señalar y subrayar que la aplicación de este instrumento, más allá de detalles de contenidos de los propios PMGs, es un elemento central en el andamiaje institucional para desarrollar e implementar una estrategia articulada de Gobierno Electrónico, por dos razones. En primer lugar, porque introduce en el proceso de decisión de gasto en IT (más de US\$150 millones), un instrumento de uso generalizado en el Gobierno chileno, otorgándole al Ministerio de la Presidencia – PRYME – un

importante nivel de apalancamiento y a la DIPRES un rol importante en el proceso de decisión estratégico al participar en el proceso de diseño y revisión de los PMG-GE. Segundo, introduce incentivos pecuniarios en la determinación de los proyectos de gobierno electrónico.

Sin embargo, este arreglo institucional tiene una limitación importante: introduce una posible fuente de conflicto con el Ministerio de Economía (“CIO”), el cual tiene la responsabilidad de realizar el seguimiento de la Agenda Digital. Si bien este potencial conflicto puede resolverse, a nivel estratégico, en el Comité de Ministros, a nivel operativo no cuenta con un mecanismo de coordinación, tal como un Comité formal de Coordinadores de tecnologías, o jefes de informática, de los distintos servicios y Ministerios. Si bien existe una red gubernamental para coordinar las distintas instancias y servicios – la Comunidad Informática²³ – que tiene a su vez diversos comités, la institucionalidad chilena en gobierno electrónico no cuenta con una instancia formal de coordinación técnica intergubernamental, tal como los Consejos de CIOs existentes en países como Estados Unidos, Canadá o Australia. La existencia de una instancia de esta naturaleza podría ser importante al enfrentar proyectos con una complejidad tecnológica importante, como la Ruta 5D, o de un requerimiento de coordinación interinstitucional significativo como la implementación de la nueva Ley de Procedimiento Administrativo mediante la nueva “Plataforma Integrada”, ambas iniciativas contempladas en la AD.

A nivel puramente **operativo**, la administración, manutención y actualización de las TIC es responsabilidad de cada Servicio. En la mayoría de los Servicios y Ministerios, la función de administración de las tecnologías de la información está ubicada en un nivel que no siempre es coherente con la importancia estratégica que tiene el gobierno electrónico para la administración chilena. De acuerdo a la información disponible, solamente el coordinador gubernamental general tiene el título de “CIO”. Todo el resto de funcionarios encargados de las tecnologías de información en el Gobierno Central chileno tiene otro tipo de nominación. En general²⁴, las Unidades de Informática atienden un promedio de 100 personas aunque el 10% tiene un universo de clientes mayor a 500 personas. En términos organizacionales, aproximadamente el 60% depende directamente del Jefe del Servicio o del nivel directamente inferior a éste. Sin embargo, ninguno de los Ministerios tiene un responsable en tecnologías de la Información que reporte directamente al Ministro. En contraste, a nivel del sector privado norteamericano, más de la cuarta parte de los responsables por TICs en las empresas tiene el título de CIO, más del 35% reportan directamente al Presidente o Gerente de la Empresa y más del 85% reporta o al Gerente o a un segundo nivel en la empresa.

En síntesis, si bien se tiene una visión estratégica articulada y coherente y si bien se cuenta con un arsenal de instrumentos para la gestión moderna de las tecnologías de la

²³ De acuerdo a su sitio web (<http://www.e2g.gov.cl>) la comunidad “*pretende entregar a las unidades informáticas de los servicios públicos del Estado un espacio común (físico y virtual), para compartir la experiencia y conocimiento acumulado en la implementación de sistemas de información al interior de la administración del Estado.*”

²⁴ Comunidad Informática Gubernamental, Análisis Estadístico Encuesta Primer Congreso Informático Gubernamental, PRYME, 2003

información, la arquitectura organizacional en Tecnologías de la Información en el Gobierno Central chileno presenta, por un lado, duplicaciones o indefiniciones a los niveles estratégico y directivo, deficiencias importantes a nivel de coordinación operativa y corporativa, y limitada capacidad y posicionamiento estratégico de las organizaciones encargadas de administrar las tecnologías y la información. Este conjunto de consideraciones coloca al Gobierno chileno en una posición potencialmente frágil para enfrentar exitosamente los proyectos, particularmente los que requieren de altos niveles de coordinación operativa,, que son típicamente de “back office”, algunos de ellos críticos para la AD como la Plataforma Electrónica.

3.3 El marco institucional para Gobierno electrónico en Chile: la perspectiva comparada

Si bien la organización y funciones para la dirección estratégica, la coordinación y la operación en la administración de las Tecnologías y de la Información es variable y contingente a la realidad institucional e historia de cada gobierno, existen algunos elementos organizacionales comunes para los países que tienen los indicadores más altos en términos de “ereadiness”²⁵. En primer lugar, es común asignar a una agencia o institución la responsabilidad de coordinar el esfuerzo gubernamental en tecnologías de la información. Esta agencia depende en algunos casos de una oficina de la Presidencia – como en el caso del CIO del Gobierno de los EEUU, que depende directamente de la Oficina de Gestión y Presupuesto de la Casa Blanca (OMB), o la Oficina del Gabinete Primer Ministro – la Oficina del e-envoy en el Reino Unido. En otros casos, como el canadiense²⁶, este nivel de dirección estratégica depende de un Comité de Ministros (“Treasury Board”) que tiene un secretariado técnico permanente. Este nivel de coordinación estratégica se complementa con otros comités que abordan la coordinación con otros niveles de gobierno – en sistemas federales – o con el sector privado y la sociedad civil.

Un segundo elemento en las arquitecturas de otros países que han desarrollado exitosamente su capacidad institucional es la coordinación operativa. A nivel de coordinación es común encontrar, en diversas formas, consejos de responsables por la gestión de las tecnologías de la información. En Estados Unidos se llama “CIO Council”. Estos esfuerzos de coordinación se dan a varios niveles, tanto en el nivel más alto de CIOs como por temas o retos específicos. La capacidad de coordinar complejos proyectos con requerimientos exigentes se puede ver comprometida sin este esfuerzo de coordinación.

El tercer elemento es el posicionamiento más estratégico de las organizaciones encargadas de los temas de las Tecnologías de la Información. Al haber introducido el tema de gobierno electrónico a la agenda estratégica del Gobierno, cada vez mas Gobiernos privilegian el rol de las oficinas de Tecnologías de la Información. La

²⁵ Una descripción detallada de cada uno de los arreglos institucionales excede el propósito de este artículo. Sin embargo, el Gobierno de Chile – coordinado por el PRYME y con el apoyo del BID - ya ha iniciado el análisis de las estructuras públicas exitosas organizativa e institucionalmente.

²⁶ En varios de los países de tradición “westminster”, el Treasury Board ha jugado un rol central en el desarrollo de diversas iniciativas de reforma del sector público, incluyendo el gobierno electrónico.

transición de una Oficina de Informática encargada básicamente del soporte técnico a equipos y software a una oficina (u oficinas) con visión estratégica del posicionamiento de las tecnologías en la gestión gubernamental, es un paso crítico, que Chile está por dar.

Sección 4 Gobierno electrónico en Chile: algunos lecciones de la experiencia internacional²⁷

Como hemos visto, Chile a pesar de tener muy altos niveles comparativos de gobierno electrónico, tiene importantes retos, principalmente institucionales. Esta última sección busca destilar algunas lecciones de la experiencia internacional, tanto en el sector público como el privado, que puedan ser de utilidad en la experiencia chilena de e-government.

En primer lugar, es importante recalcar que e-government es más gobierno que “e”, y que e-government es también más i de información que e, ya que así como los equipos y los programas de soporte (software) son las carreteras y las autopistas, la información es el auto que las recorre, y que no todos los caminos conducen a Santiago. Algunos problemas se prestan para una interacción en tiempo real con el gobierno, pero en otras muchas otras oportunidades, la ciudadanía puede preferir otros medios como el teléfono o la visita presencial. Toda visión de gobierno electrónico no puede perder de vista que es un canal más, necesario pero no suficiente²⁸. Asimismo, y en la medida que se entiende que las tecnologías de información requieren de más y no de menos reglas (en últimas, un programa de software no es mucho más que un conjunto articulado y ordenado de reglas), se puede visualizar que las exigencias institucionales para la implementación efectiva de iniciativas de e-government puede ser mayor que en su ausencia.

Un factor adicional dilata y amplifica esta mayor exigencia y la necesidad de articular la visión de e-government con una visión institucional: las dificultades para la coordinación interinstitucional. Cualquier red interagencial es difícil de construir y mantener porque la organización tradicional del aparato gubernamental es vertical, de silo. Además, los incentivos en proyectos que generan eficiencias pueden generar resistencias si éstas se traducen en recortes presupuestales. Es urgente, entonces, la presencia de mayores incentivos a la colaboración, particularmente en proyectos de “back office” con posibilidades de economías de escala. En este contexto, la experiencia chilena si bien adolece de limitaciones en su aparato formal de coordinación, cuanta con un conjunto de herramientas – como los PMG y el Presupuesto como instrumento de la gestión – que le permitirán avanzar.

En segundo término, y asociado a la problemática de incentivos arriba señalados, está el tema de financiamiento. Como hemos visto, los recursos destinados a TI no son menores, van a crecer y comprometen recursos futuros. El gasto en IT debe tratarse como un gasto en inversión, y se debe tener claridad no solo sobre sus costos sino,

²⁷ Esta sección se fundamenta en tres fuentes: Jane Fountain, Building the Virtual State, Brookings Institution, 2001; OECD, The e-government Imperative, OECD, 2003; The Eight Imperatives, Harvard Policy Group on Network-Enabled Services and Government; y John P. Kotter, Leading Change, Harvard Business School Press, 1996

²⁸ Para un interesante análisis de la interacción de la población con el Gobierno americano, consultar “How Americans get in touch with the Government”, Pew Internet and American Life Project, 2004.

particularmente sobre sus beneficios. A medida que se avance en la curva de rentabilidad, los proyectos serán cada vez menos atractivos. En este contexto, también es importante fijarse estándares externos de “benchmarking” en calidad, costo, precio, servicio, flexibilidad. En egovernment, como en muchos temas de frontera, no necesariamente paga ser el primero ni el más avanzado. Hacer un seguimiento apegado de las experiencias internacionales, algo que Chile hace muy bien, es también crítico para el éxito.

Un tercer tema es el asociado a la economía política del egovernment. Todo proyecto de mejora, de modernización y aún más de reforma tiene ganadores y perdedores. Más allá de la resistencia al cambio natural en organizaciones públicas y privadas, la pérdida del control de silos, del control de la información, introduce una posible dinámica de resistencia al cambio – este sistema es mío – que podría abordarse combinando reglas y normas claras con incentivos positivos. Una visión demasiado voluntarista de planes y agendas puede encontrarse con una realidad de sistemas existentes relativamente inflexibles (legacy systems). El involucramiento de funcionarios y clientes en los desarrollos de soluciones de egovernment es importante en este contexto.

Finalmente, no debe descuidarse lo que hace a la relación de las tecnologías con la transparencia y la libertad de acceso a la información, por un lado y con la confidencialidad – o privacidad – de la misma. La confianza es central en el éxito de los proyectos de egovernment.

En un contexto competitivo mundial donde la ventaja estratégica comparativa “digital” puede ser efímera²⁹ y desaparecer rápidamente.

29 Ver Nicholas G. Carr: “IT Doesn’t Matter”, Harvard Business Review, Mayo 2003

Bibliografía

Agenda Digital, Grupo de Acción Digital, Febrero de 2004,

Nicholas G. Carr: "IT Doesn't Matter", Harvard Business Review, Mayo 2003

Diagnóstico de la Industria de las Tecnologías de la Información en Chile, Programa Chile Innova, 2003

Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN 2003, Principales Resultados Acceso a Tecnologías de Información y Comunicación, Ministerio de Planificación y Cooperación. Publicada en Enero 2005

Estudio de Banda Ancha en Chile, International Data Corporation, 2003

Estudio Nacional sobre Tecnologías de la Información – 2004, Centro de Estudios de Tecnologías de la Información, Pontificia Universidad Católica de Chile, Septiembre de 2004

Fundación País Digital, Panorama de los Indicadores de las Tecnologías de la Información y Comunicación en Chile, Resumen Anual, Primera Edición, Julio de 2003

Jane Fountain, Building the Virtual State, Brookings Institutions, 2001

La Economía Digital en Chile, 2002, 2003 y 2004-2005, Centro de Estudios de la Economía Digital, Cámara de Comercio de Santiago.

OECD, The e-government imperative, 2003

Programa de Mejoramiento de la Gestión Años 2004 y 2005, Documentos Técnicos y Medios de Verificación, DIPRES

Science and Technology in Europe, Statistical pocketbook, Data 1993-2003, Eurostat, European Commission

Sitios Web del Gobierno: evaluación de la Guía Web, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Paulo Saavedra, presentación Segundo Congreso Informático Nacional, 2004

The Economist Intelligence Unit, The 2004 e-readiness rankings

The Eight Imperatives, Harvard Policy Group on Network-Enabled Services and Government

The State of the CIO, Linda Kennedy, editor CIO Magazine, 2004

United Nations, Global e-Government Readiness Report, 2004

World Economic Forum, The Networked Readiness Index, 2003–2004

Gráfico 1

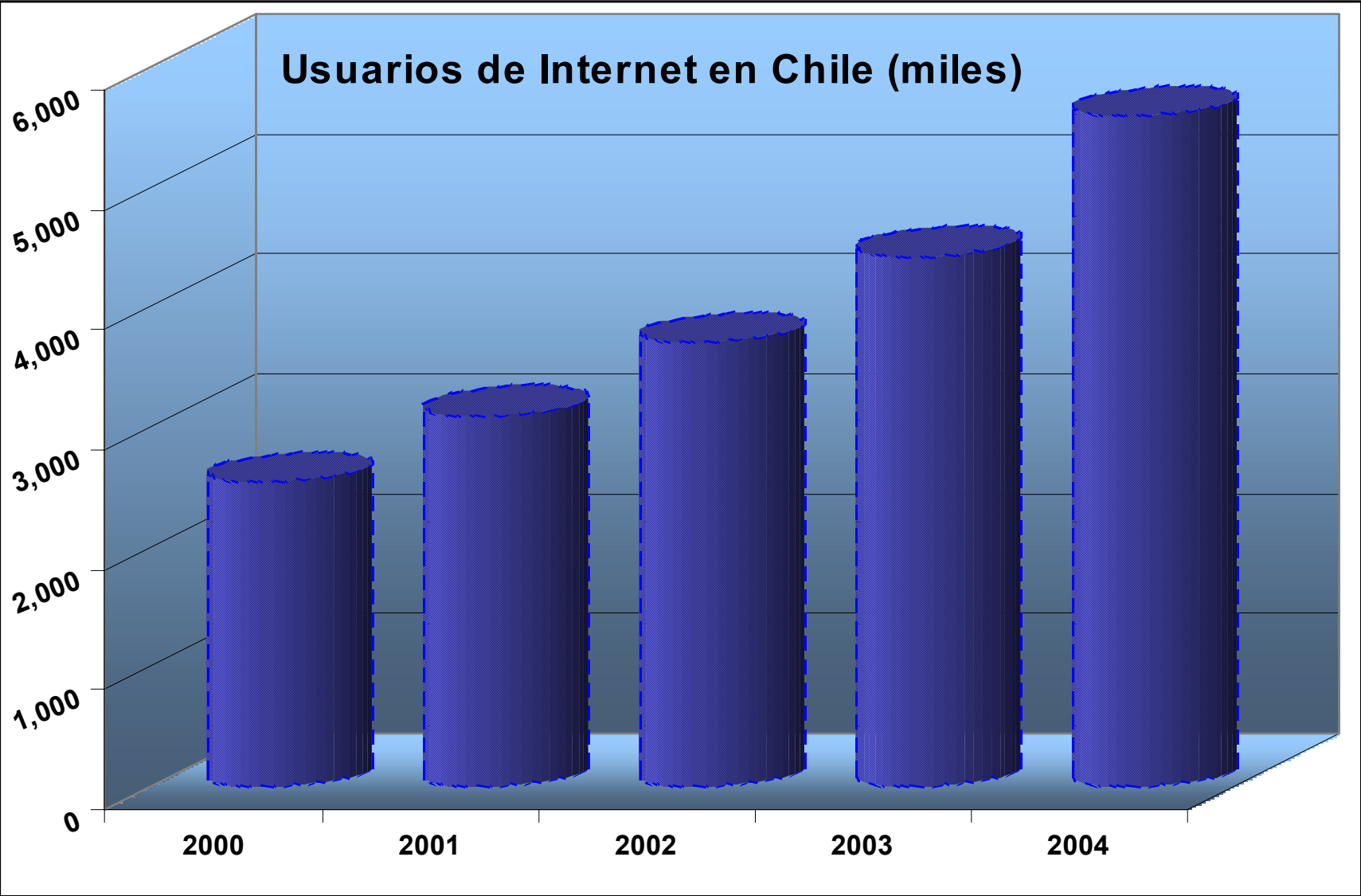


Gráfico 2

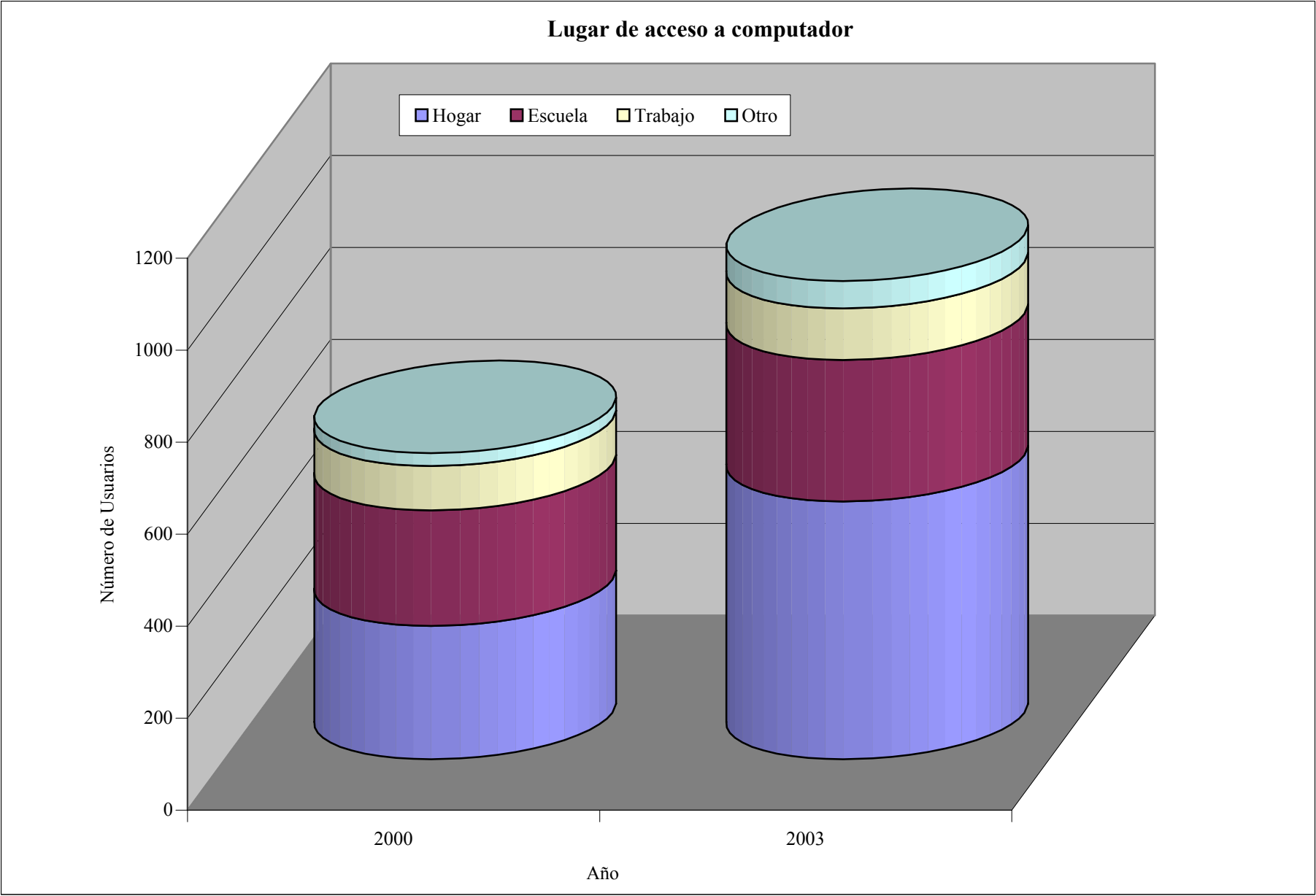


Gráfico 3

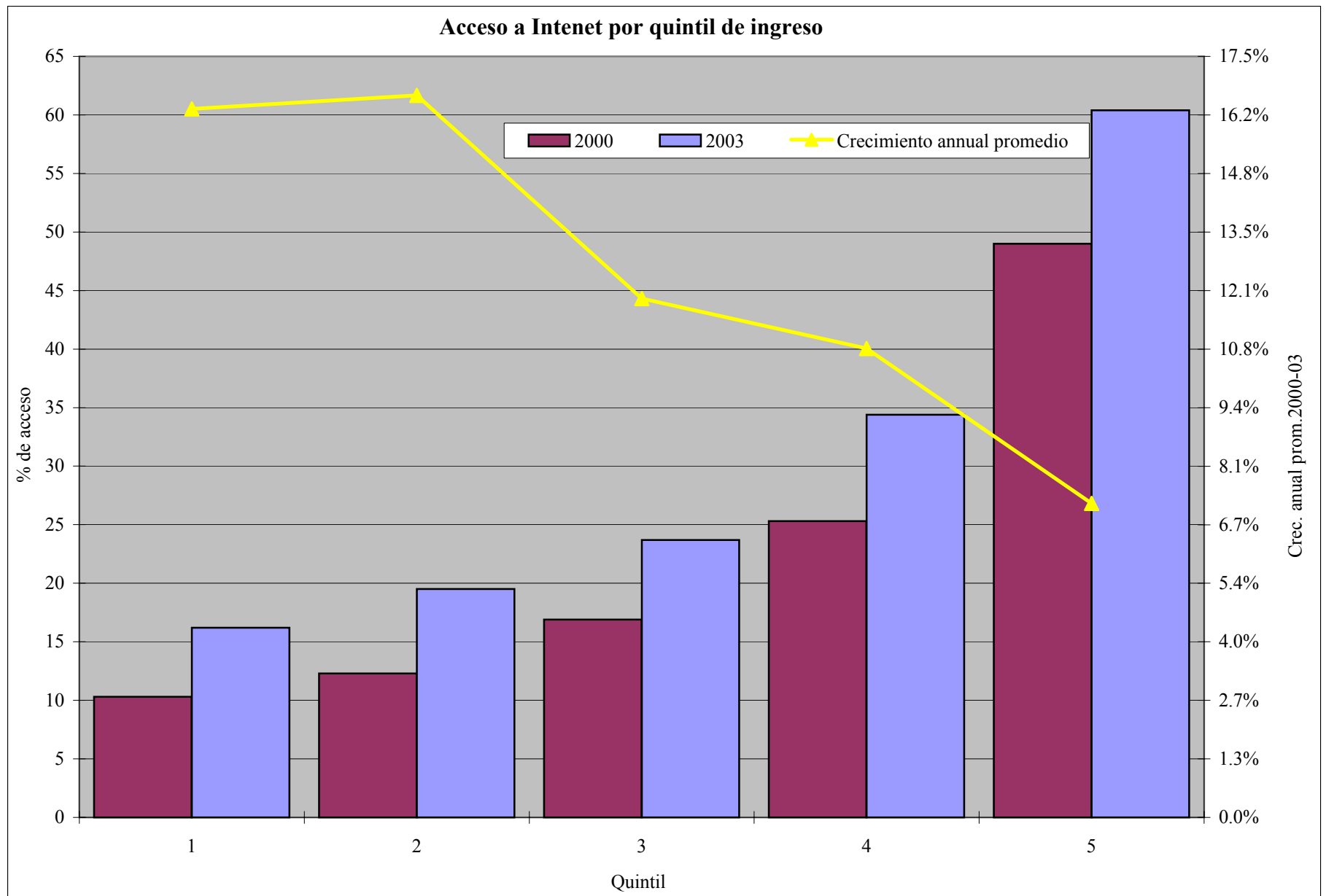


Gráfico 4

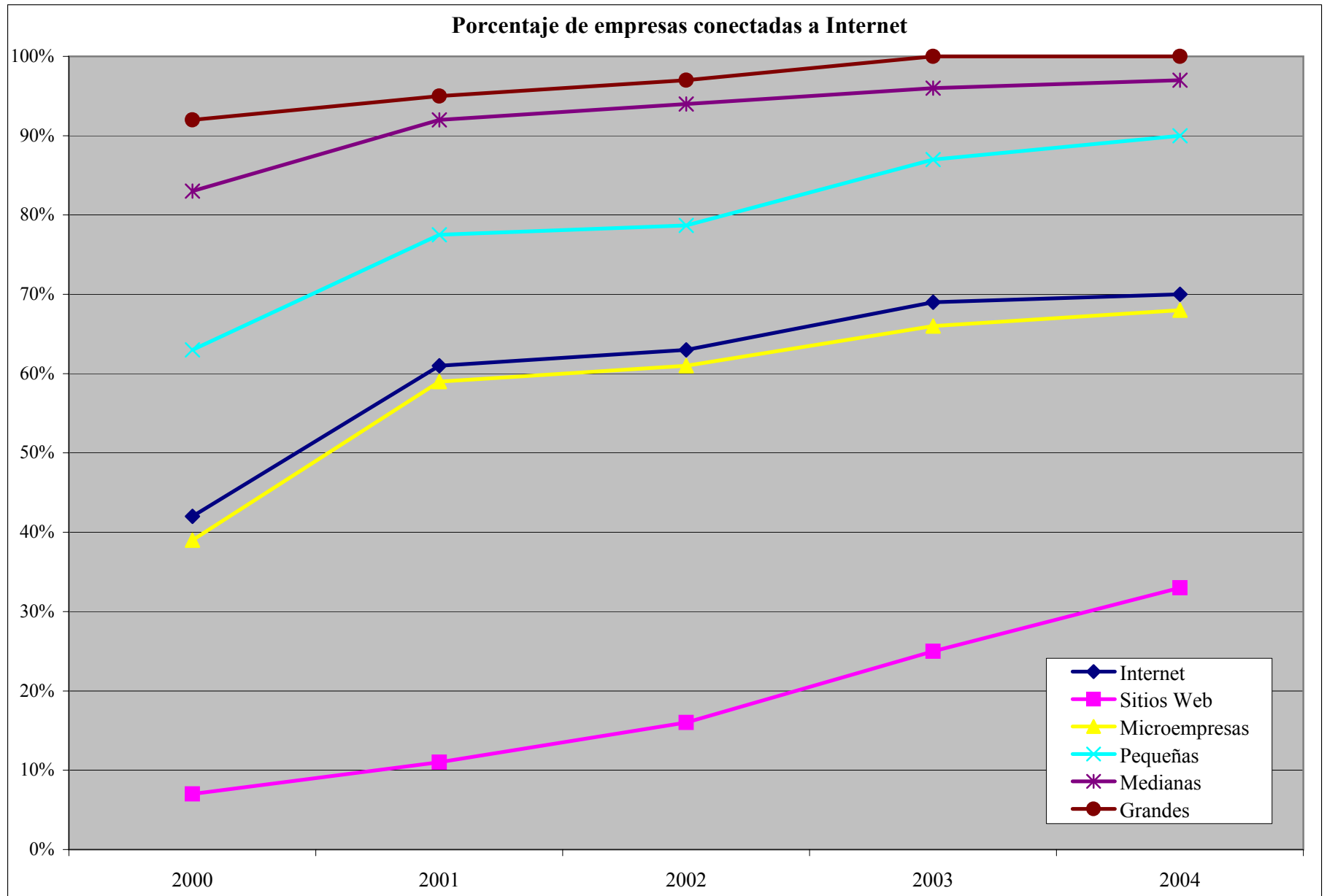


Gráfico 5

Principales Actividades de las Empresas en el Ámbito de Gobierno Electrónico

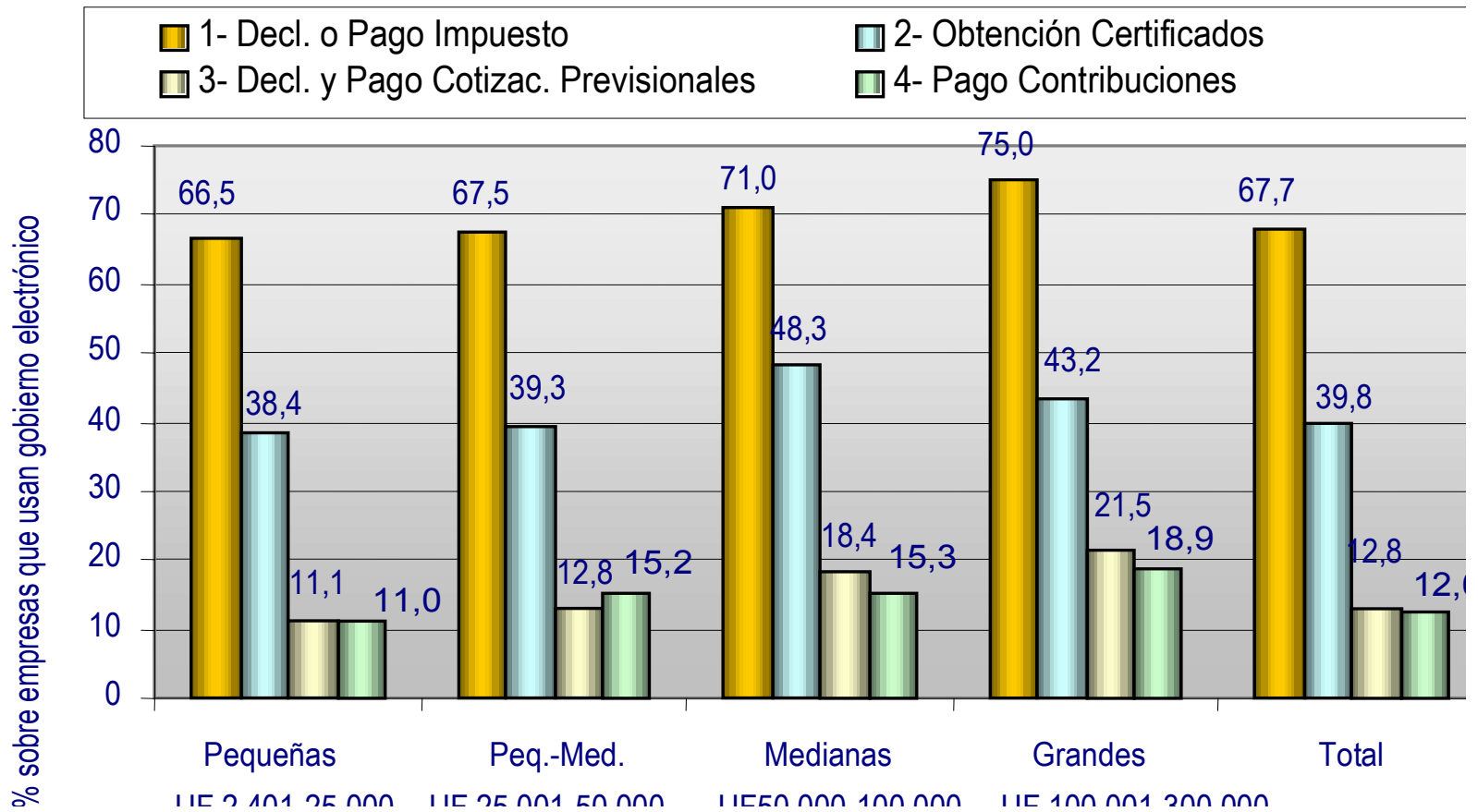


Gráfico 6

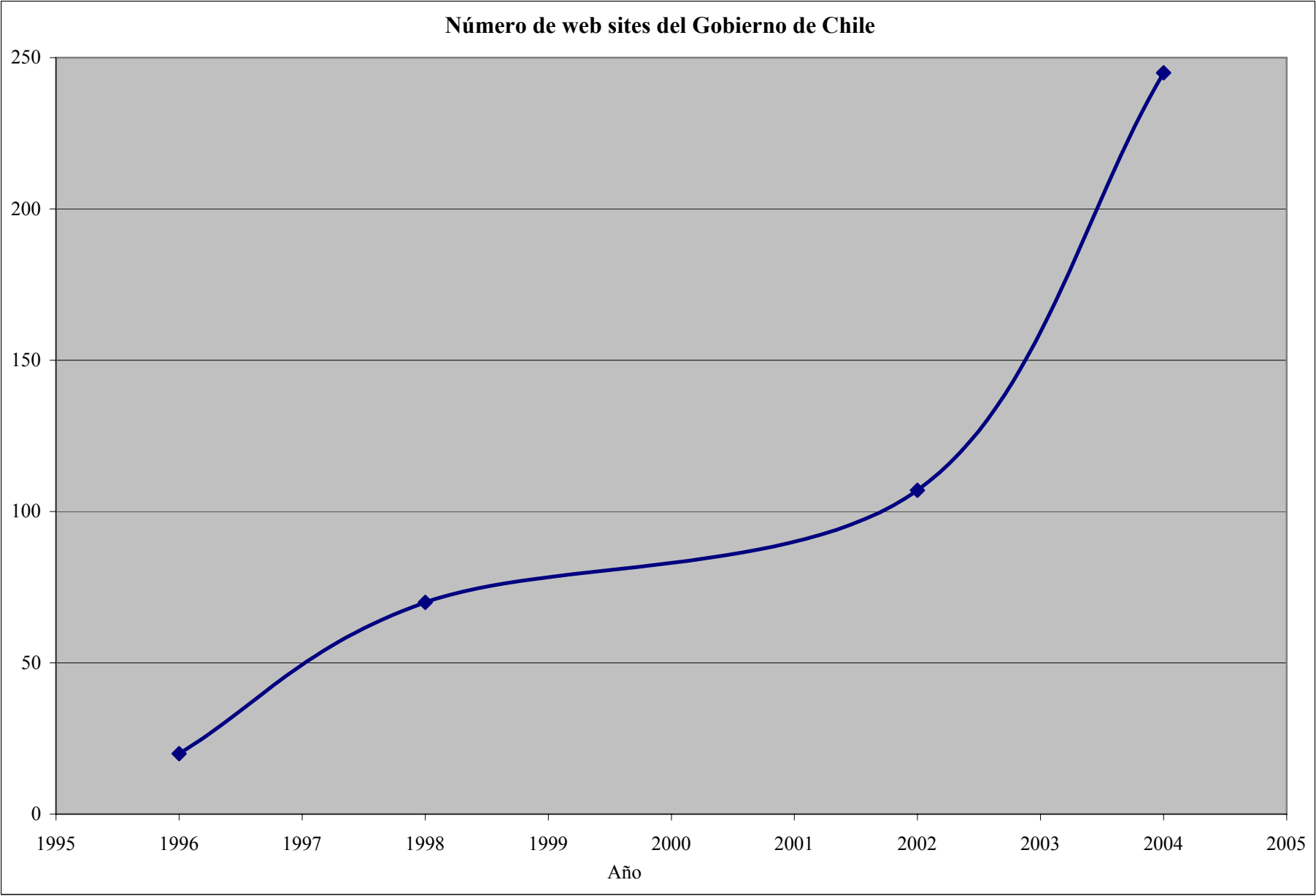


Gráfico 7

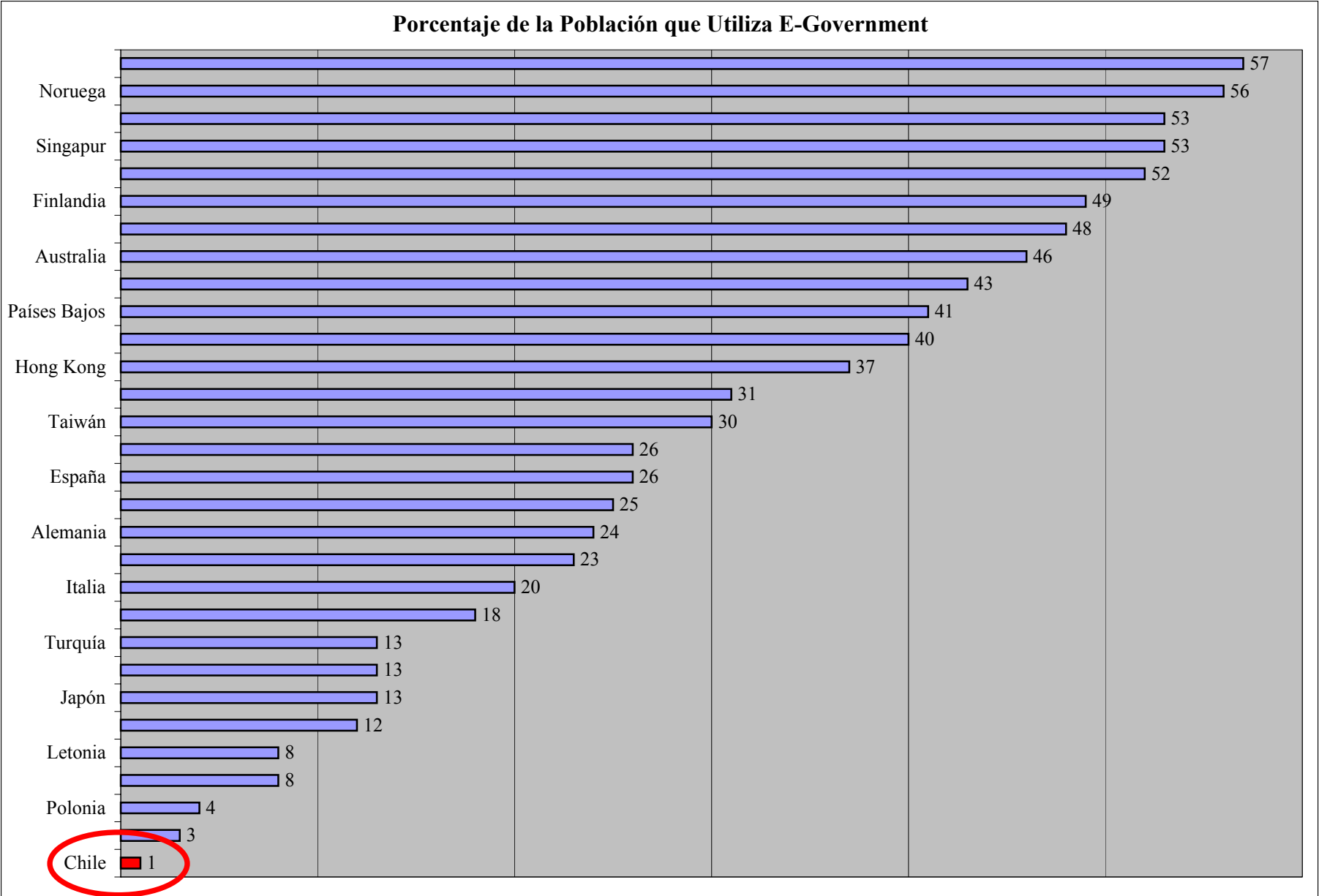


Gráfico 8

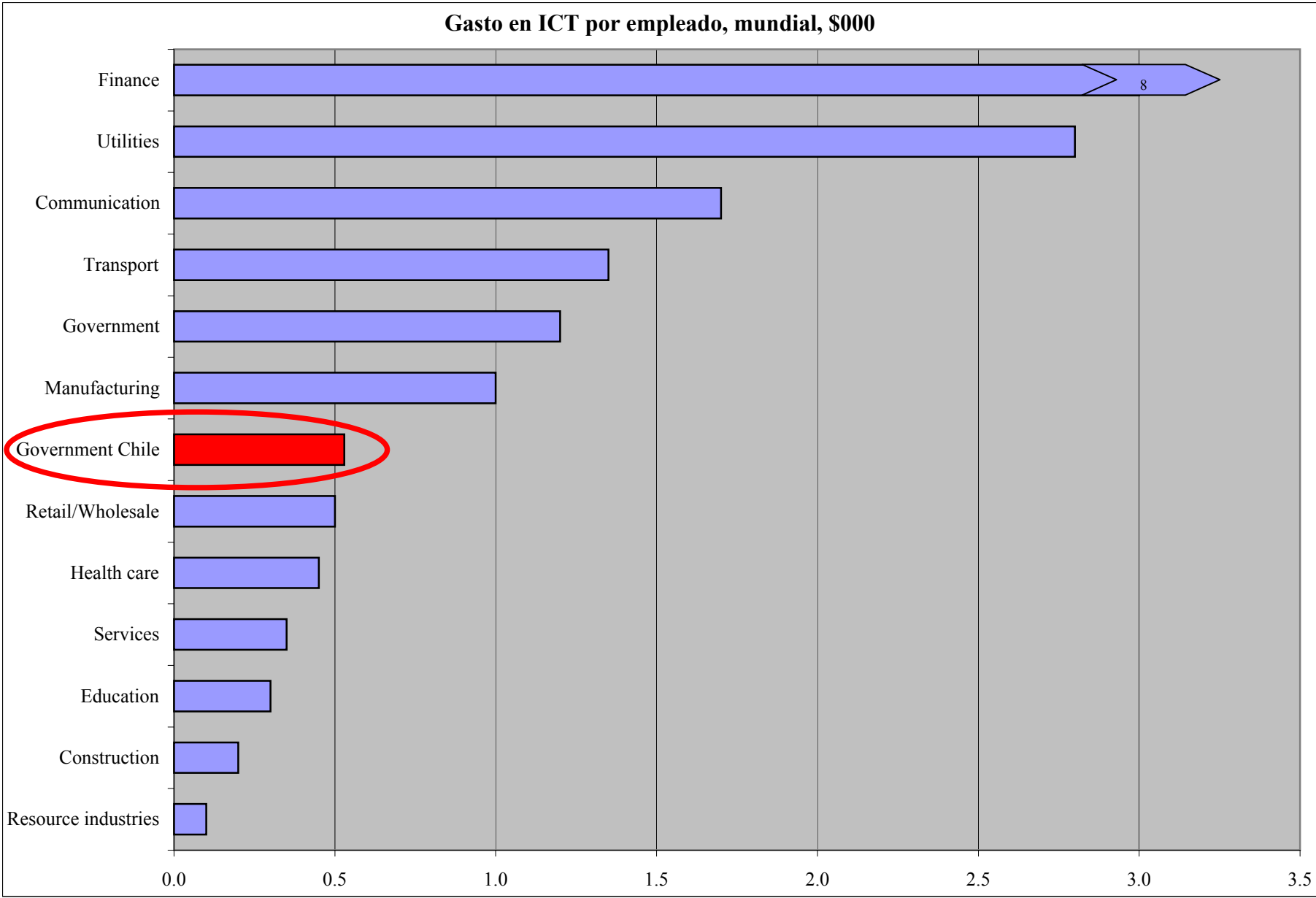


Gráfico 9

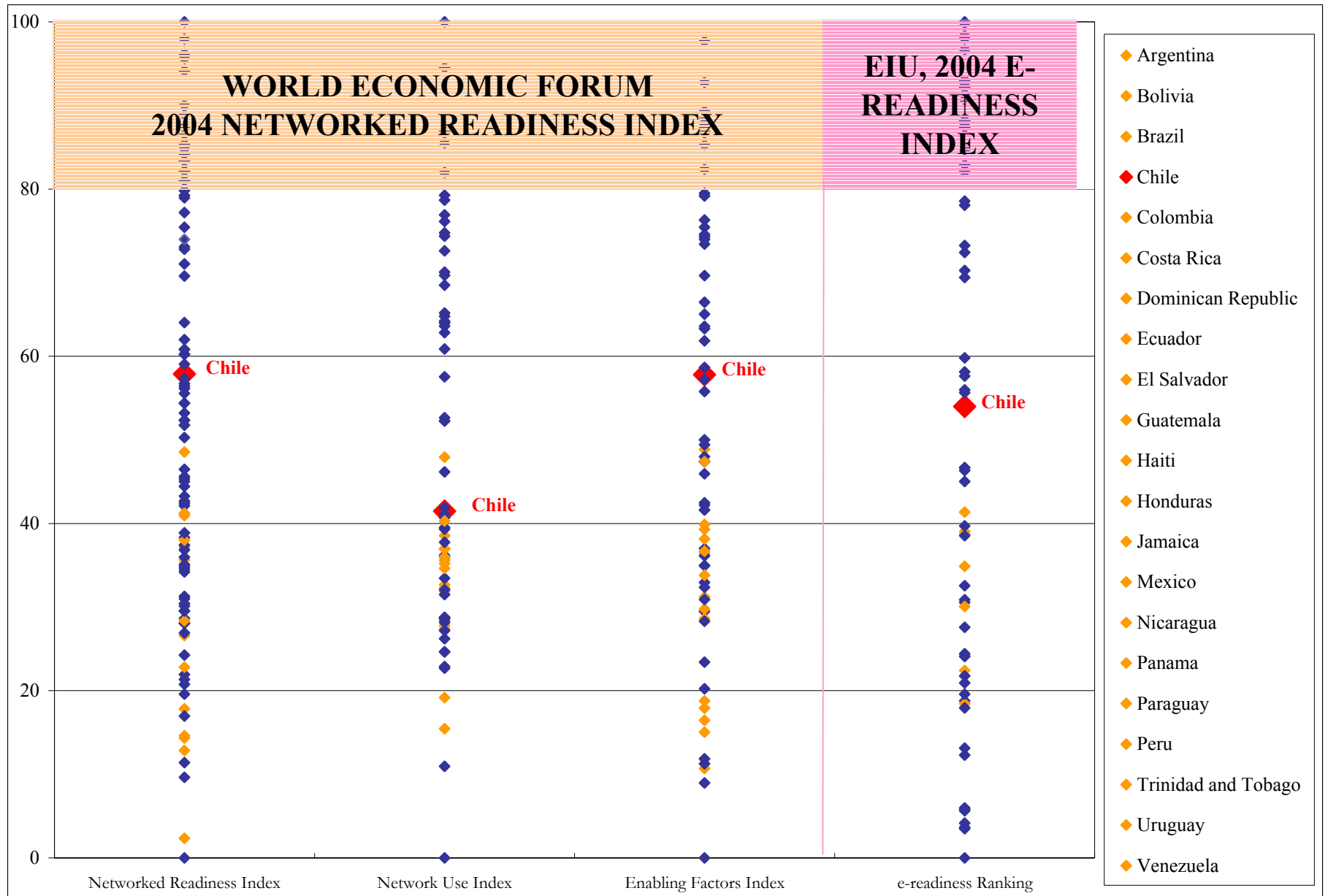


Gráfico 10

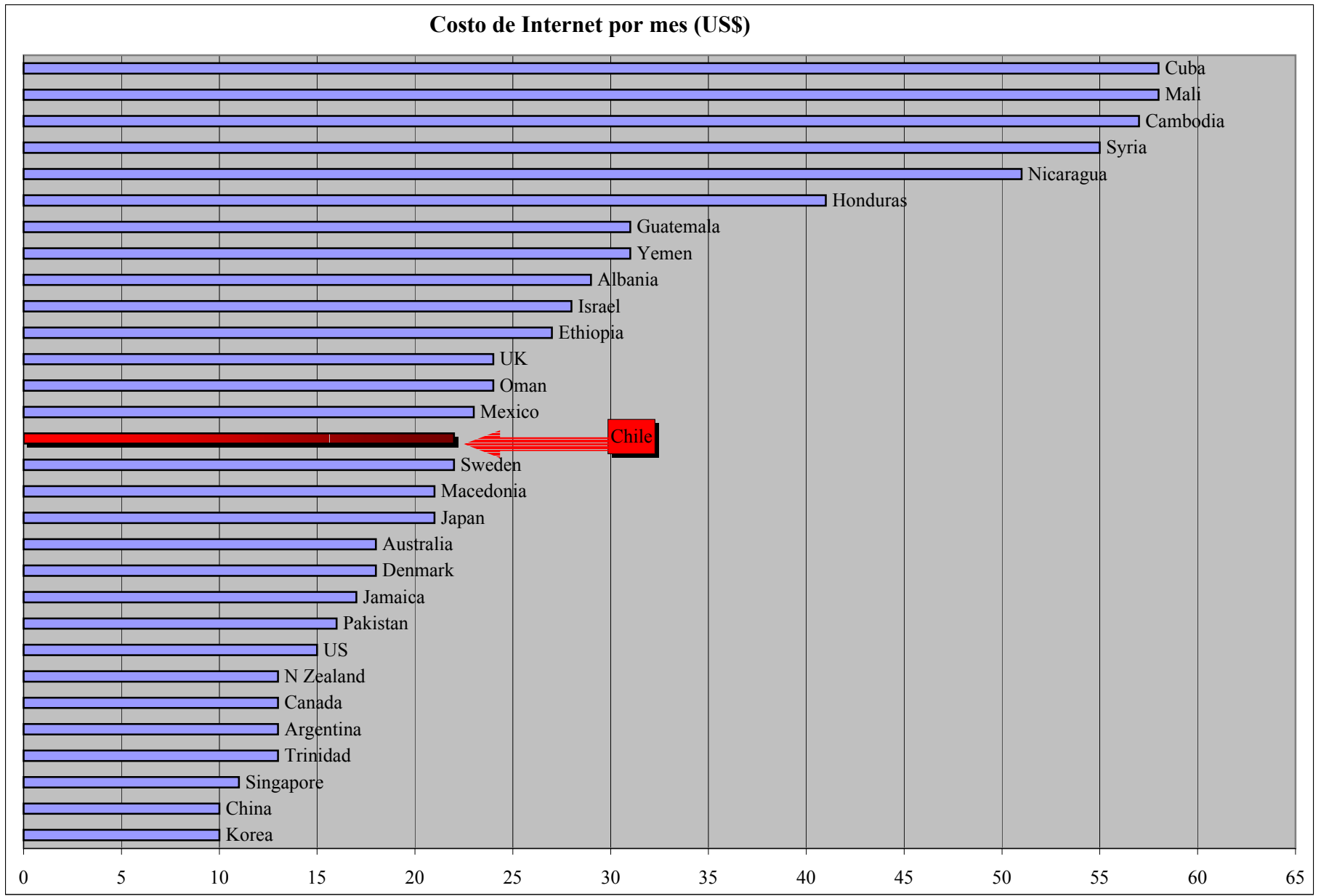


Gráfico 11

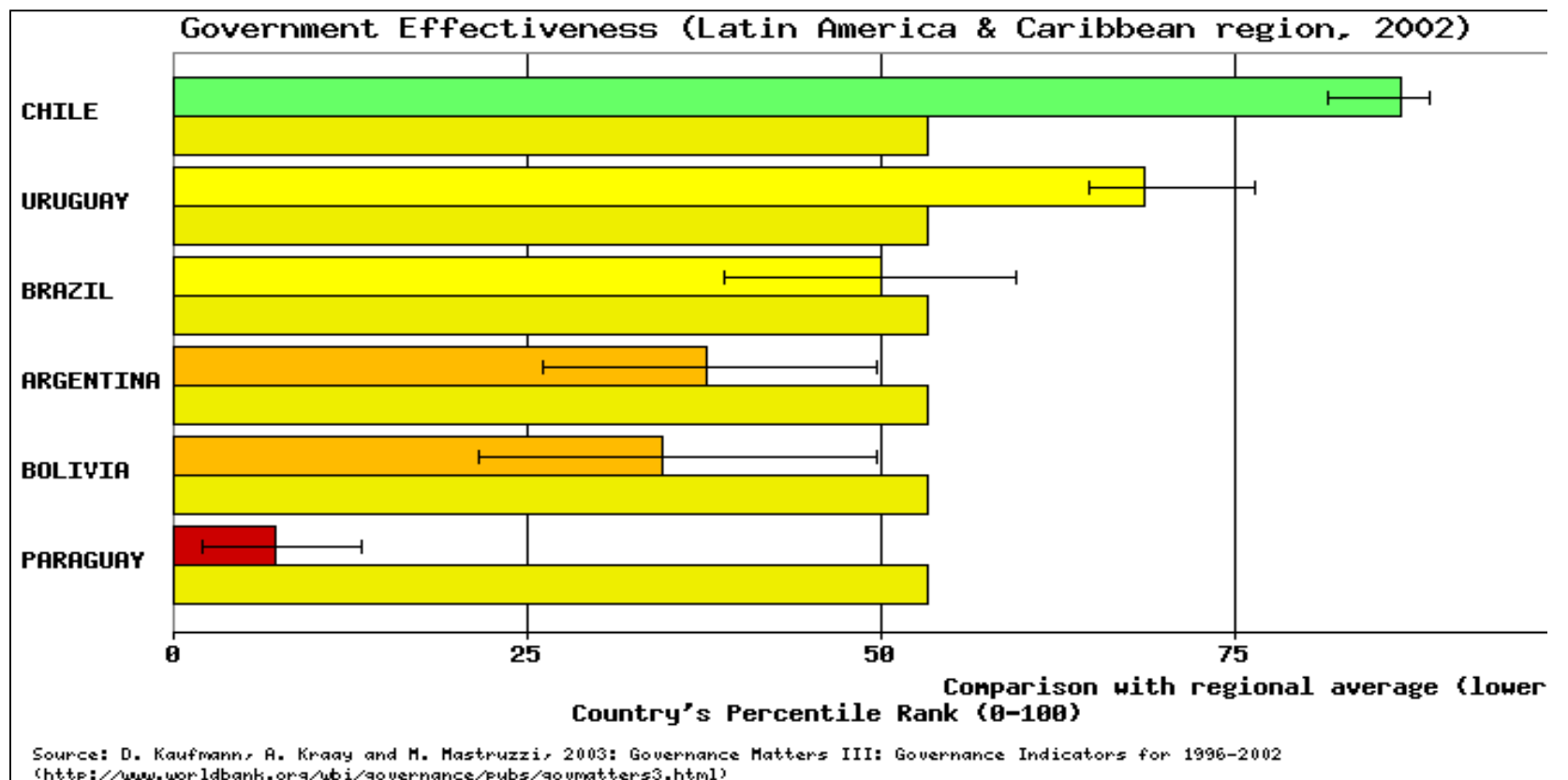


Gráfico 12

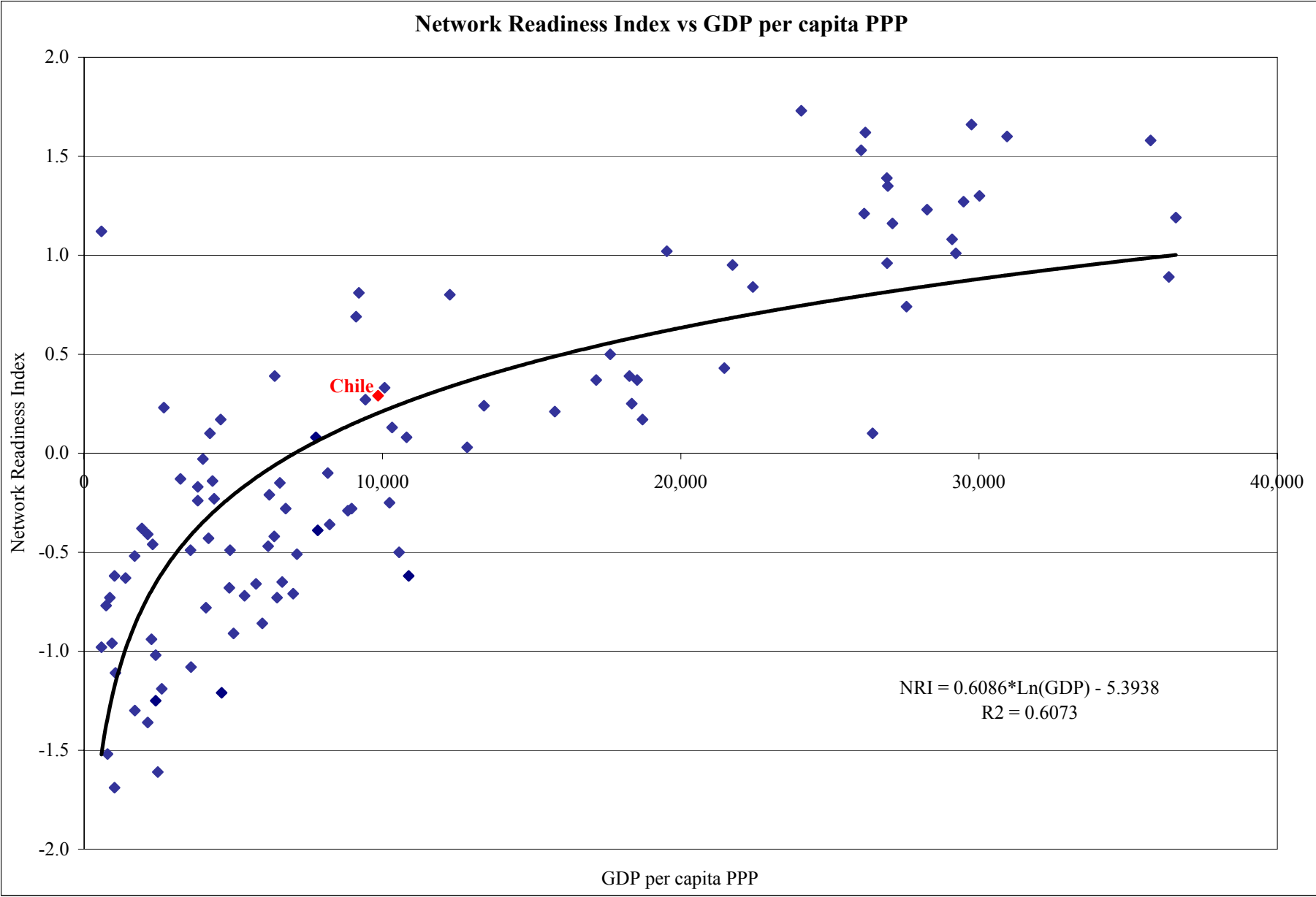


Gráfico 13

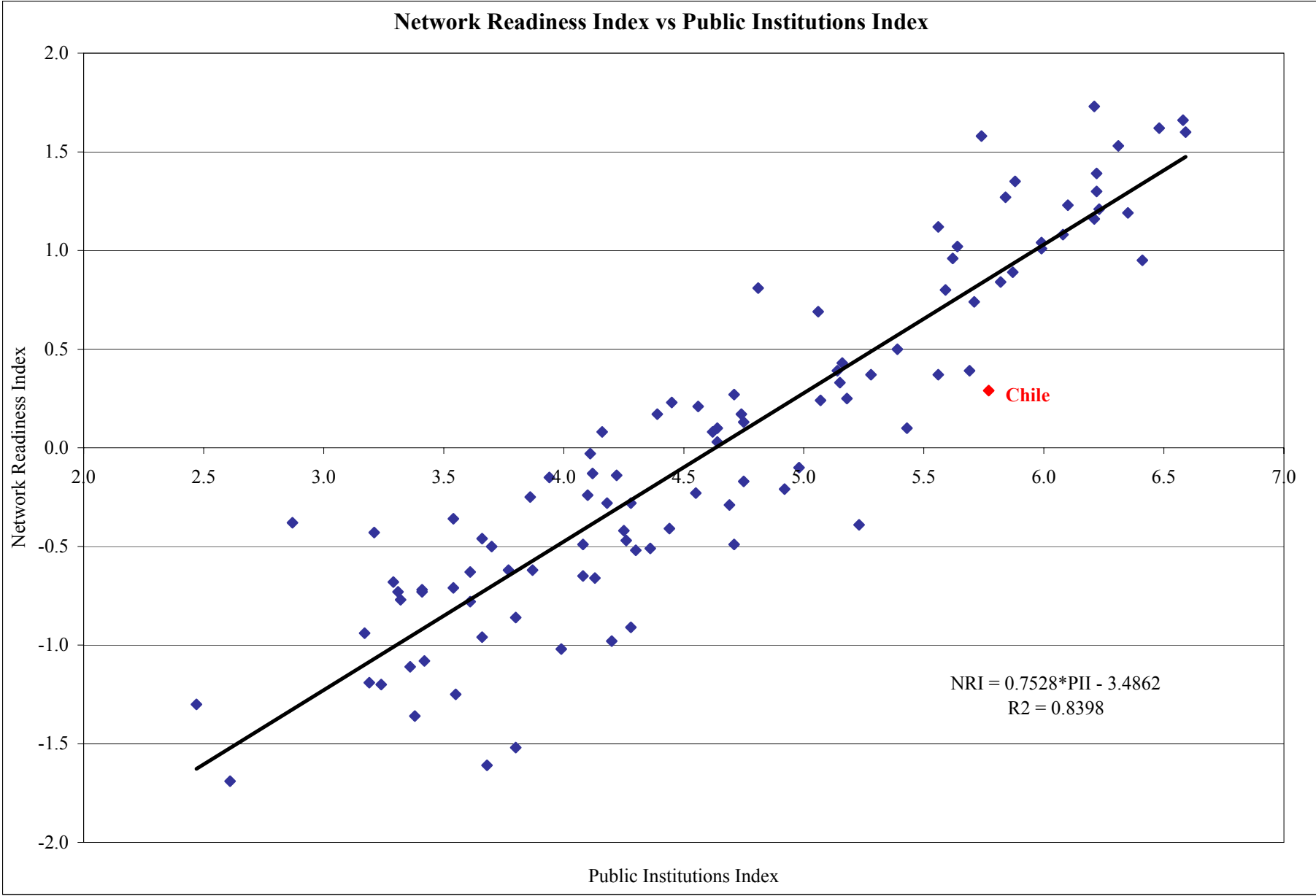


Gráfico 14

