



**UNIVERSIDAD
ALBERTO HURTADO**

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES
MAGISTER EN GOBIERNO Y SOCIEDAD**

**“Gestión Pública Postmoderna: Aproximación
Comparada al Gobierno Electrónico en Chile desde la
Perspectiva de la Virtualización Organizacional”**

**Memoria para optar al Título de
*Magíster en Gobierno y Sociedad***

**Alumno
Jorge Cáceres Riquelme**

**Director de Tesis
Victor Contreras Zavala**

**Profesor Informante
Héctor Oyarce Espinoza**

Santiago, Chile, septiembre 2017

TABLA DE CONTENIDO

1. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Estructura de la investigación.....	3
2. MARCO TEÓRICO	4
2.1 Revisión histórica al pensamiento norteamericano de la administración pública.....	4
2.1.1 Ideas principales sobre la administración pública (1887-1920).....	5
2.1.2 La ciencia de la administración pública (1920-1937).....	8
2.1.3 Críticas al cientificismo de la administración pública (1936-1958)	10
2.2 Anticipando el cambio paradigmático: En búsqueda de nuevas orientaciones para la administración pública.....	13
2.2.1 Gestión pública.....	14
2.2.2 Nueva gestión pública (NGP).....	16
2.3 Gestión Pública Postmoderna	22
2.3.1 Teoría organizacional postmoderna	25
2.3.2 Formas Organizativas Postmodernas	28
2.3.2.1 Organización Red	29
2.3.2.2 Heterarquía.....	30
2.3.2.3 Organización Osciladoja-Virtual.....	30
2.4 Gobierno Electrónico (eGovernment)	34
2.4.1 Conceptualización del gobierno electrónico	35
2.4.2 Modelos evolutivos del gobierno electrónico	37
2.4.3 Modalidades de interacción en el gobierno electrónico.....	39
3. MARCO METODOLÓGICO	40
3.1 Objetivo General.....	41
3.2 Objetivos Específicos.....	41
4. MARCO ANALÍTICO	42
4.1 Chile.....	42

4.1.1	Principales prácticas de GE en Chile	45
4.1.1.1	ChileAtiende	45
4.1.1.2	Servicio de Impuestos Internos (SII).....	46
4.1.1.3	ChileCompra.....	47
4.2	Estonia.....	50
4.3	República de Corea (Corea del Sur).....	53
4.3.1	Administración de Kim Dae-Jung (1998-2003).....	56
4.3.2	Administración de Roh Moo-Hyun (2003-2008)	57
4.3.3	Administración de Lee Myung-Bak (2008-2013)	59
4.3.4	Administración de Park Geun-Hye (2013-2017).....	60
4.4.	España.....	62
4.5.	México	65
4.6.	Parámetros de Comparación	72
4.6.1.	Flexibilización organizacional	73
4.6.2.	Virtualización orientada en los servicios públicos.....	75
4.6.3.	Des-materialización del sector público	88
5.	CONCLUSIONES	91
6.	RECOMENDACIONES	94
	REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	95

TABLA DE ILUSTRACIONES

Índice de Figuras

Figura N° 1. Funciones administrativas según Fayol	7
Figura N° 2. Enfoques de la gestión pública	14
Figura N° 3. Elementos en común entre los Enfoques P y B.....	15
Figura N° 4. Propuestas de la nueva gestión pública	17
Figura N° 5. Diferencias entre dependencia burocrática y dependencia impulsada por el cliente	19
Figura N° 6. Principios teóricos del postmodernismo.....	25
Figura N° 7. Dimensiones claves en la teoría organizacional postmoderna	26
Figura N° 8. Formas organizativas postmodernas	28
Figura N° 9. Comparación entre jerarquía y organización red	29
Figura N° 10. Aspectos en los que oscilan las organizaciones virtuales.....	32
Figura N° 11. Las diferencias entre organización tradicional y organización virtual	33
Figura N° 12. Ámbitos del gobierno electrónico	36
Figura N° 13. Modelo de madurez de las iniciativas de GE	38
Figura N° 14. Modalidades del gobierno electrónico.....	39
Figura N° 15. Países seleccionados según ranking EGDl	40
Figura N° 16. Evolución del GE en Chile	43
Figura N° 17. Principales Prácticas y Evolución del GE en Estonia	51
Figura N° 18. Visión y Estrategia del GE en la administración de Kim Dae-Jung	56
Figura N° 19. Once iniciativas de GE en Corea (2001-2002)	57
Figura N° 20. Visión y Estrategia del GE en la administración de Roh Moo-Hyun	58
Figura N° 21. Principales actividades del Plan Básico de Informatización Nacional.....	59
Figura N° 22. La visión de la administración de Park para el desarrollo del GE	61
Figura N° 23. Estrategias y tareas principales para el desarrollo del GE.....	61
Figura N° 24. Prácticas Representativas de la Administración Electrónica en España.....	63
Figura N° 25. Nuevas Estructuras Organizacionales	67
Figura N° 26. Principales Proyectos de GE durante la administración de Vicente Fox.....	68

Figura N° 27. Estrategia Digital Nacional (EDN).....	71
Figura N° 28. Soluciones electrónicas del e-Estonia.	76
Figura N° 29. Servicios en Línea más destacados de Chile	83

Índice de Tablas

Tabla N° 1. Evolución del Ranking EGDI en Corea del Sur (2008-2016)	55
Tabla N° 2. Evolución del Ranking EPI en Corea del Sur (2008-2016)	77
Tabla N° 3. Evolución del Ranking EPI en Corea del Sur (2008-2016)	78
Tabla N° 4. Evolución del Ranking EPI en España (2008-2016)	81
Tabla N° 5. Evolución del Ranking EGDI en Chile (2008-2016)	84
Tabla N° 6. Evolución del Ranking EPI en Chile (2008-2016)	85

Índice de Gráficos

Gráfico N° 1. Evolución del Ranking EPI en Corea del Sur (2008-2016).....	78
Gráfico N° 2. Evolución del EGDI en Corea del Sur (2008-2016).....	79
Gráfico N° 3. Evolución del EPI en España (2008-2016).....	81
Gráfico N° 4. Evolución del EGDI en Chile (2008-2016).....	84
Gráfico N° 5. Evolución del EPI en Chile (2008-2016).....	85
Gráfico N° 6. Niveles Evolutivos de los Servicios Online en Chile (2010-2016)	86
Gráfico N° 7. Niveles Evolutivos de los Servicios Online en Corea del Sur (2010-2016).....	87
Gráfico N° 8. Niveles Evolutivos de los Servicios Online en España (2010-2016)	87
Gráfico N° 9. Niveles Evolutivos de los Servicios Online en México (2010-2016)	88

Resumen: El presente estudio examinó el actual escenario que enfrenta la gestión pública en Chile, en consideración a las dinámicas organizacionales asociadas al paradigma de la postmodernidad (virtualización organizacional). Para ello, esta investigación de orden exploratorio usó el método comparado de casos, con el objetivo de identificar las principales similitudes y diferencias del modelo de Gobierno Electrónico en Chile, con respecto a otros países de la OCDE. En comparación a las distintas experiencias internacionales analizadas, los hallazgos indican que durante el último tiempo el Estado de Chile ha mostrado escasa ambición, competitividad y continuidad sobre la implementación de políticas públicas de modernización digital. Esta situación se ha expresado en el sector público primordialmente a través de esquemas organizacionales poco flexibles, carentes de reinención y, sobre todo, desprovistos de estrategias e iniciativas acordes a los requerimientos cambiantes del entorno contemporáneo.

Palabras Claves: Virtualización organizacional, postmodernismo, modernización digital, gestión pública

Abstract: The present study examined the current scenario that faces the public management in Chile, considering the organizational dynamics associated to the paradigm of postmodernity (organizational virtualization). For this purpose, the comparative case method was used to identify the main similarities and differences between the Electronic Government model in Chile and the one of other OECD countries. Compared to the different international experiences analyzed, the findings indicate that, during the last period, the Chilean State has shown little ambition, competitiveness and continuity over the implementation of public policies about digital modernization. This situation has been expressed in the public sector mainly through the lack flexible organizational structures, the lack reinvention and, above all, the devoid of strategies and initiatives accord to the changing requirements of the contemporary environment.

Keywords: Organizational virtualization, postmodernism, digital modernization, public management

1. INTRODUCCIÓN

Hoy en día somos testigos de cómo la sociedad asume un rol cada vez más activo y desafiante en cuanto a la diversidad de demandas planteadas hacia los gobiernos. La pluralidad de temas exigidos por los distintos estamentos de la ciudadanía, ha conllevado a que la opinión pública reclame mayor celeridad en relación a los procesos de cambio (globalización, problemas de política moderna, revolución tecnológica, surgimiento de la sociedad del saber) que afectan nuestro quehacer cotidiano tanto a nivel individual, como colectivo.

A su vez, estos cambios también se han visto expresados en la administración pública y su modelo organizacional, primordialmente en lo que atañe a los procedimientos de gestión efectuados por el sector público. Estos nuevos derroteros de la esfera pública y sus consiguientes formas de interacción, han dado lugar a vastos debates sobre la necesidad que tiene el Estado por reinventar sus actuales formas organizativas, de carácter rígidas y burocráticas, a cambio de otras mucho más flexibles y complejas. A partir de estas discusiones, se encuentra aquella que más nos interesa para efectos de esta investigación: la gestión pública postmoderna.

Según Caldera (2013), desde hace varios años las organizaciones públicas vienen presentando retrasos en relación a las exigencias de la postmodernidad, advirtiendo además que:

“El modelo ideal burocrático weberiano de racionalización y sistematización propio de las organizaciones “modernas” se ha quedado atrás, siendo el reto actual, transformarlas radicalmente hacia organizaciones más acorde a contextos más conflictivos y complejos, y tratándose de organizaciones públicas, es necesario además de hacerlas cada vez más eficientes y eficaces, más legítimas” (p. 1).

En este sentido, estudiar la gestión pública en tiempos posmodernos nos lleva necesariamente hacia un aprendizaje de deconstrucción respecto a los conceptos tradicionales sobre los cuales se estudiaban los modelos organizacionales. A diferencia de los modelos burocráticos, la postmodernidad se enfoca principalmente en los aspectos subjetivos y complejos de la organización, adaptando su accionar acorde a las nuevas dinámicas imperantes en la sociedad contemporánea.

Ante este contexto, Luna-Reyes, Gil-García & Sandoval (2015) reconocen que la irrupción de las tecnologías de información y comunicación (TIC) y su posterior uso sobre un sinnúmero de actividades gubernamentales es, sin duda alguna, una de las características más distintivas de esta sociedad contemporánea.

Consiguientemente, estos mismos autores señalan que gracias a las TIC se han logrado canalizar perspectivas insospechadas para el quehacer organizacional, conllevando a que de esta manera se hayan acelerado sustancialmente los procesos de modernización e innovación digital al interior de la gestión pública (Luna Reyes et al., 2015).

De este modo, el Gobierno Electrónico se ha visto enfrentado a una serie de desafíos relativos a la incorporación de nuevas formas organizativas, las cuales cada vez presentan dinámicas más imbricadas en torno a los preceptos de la virtualización organizacional, observándose desde ya una clara tendencia hacia aspectos de colaboración, transformación y flexibilización.

Por lo tanto, a continuación este estudio contempla una revisión al actual escenario que enfrenta la gestión pública en Chile, en consideración a los requerimientos cambiantes del entorno organizacional postmoderno. Para ello, esta investigación de carácter exploratorio aborda la identificación de los

principales hitos de modernización virtual¹ en Chile con respecto a otros países de la OCDE, teniendo como propósito la realización de un análisis comparado a partir de los criterios asociados a la virtualización organizacional.

1.1 Estructura de la investigación.

Esta investigación se ha estructurado a partir seis grandes capítulos:

Capítulo 1: Introducción al tema que será investigado.

Capítulo 2: Se presenta el marco teórico del estudio. Este comienza con una revisión histórica al pensamiento norteamericano de la administración pública, el cual se subdivide en tres períodos: 1. Ideas principales de la administración pública (1887-1920); 2. La ciencia de la administración pública (1920-1937); 3. Críticas al enfoque científico de la administración pública (1936-1958). Posteriormente se aborda el enfoque de la gestión pública, seguidamente de aquél referente a la nueva gestión pública (NGP), dando paso a la irrupción de la gestión pública postmoderna, donde se amplía el enfoque de la virtualización organizacional. Finalmente, este capítulo se cierra con la conceptualización de lo que es el gobierno electrónico.

Capítulo 3: Se describen varios aspectos del diseño metodológico a utilizarse en la investigación, destacando principalmente el uso del método comparado. Además, se presentan los objetivos pertinentes al estudio.

Capítulo 4: Corresponde al marco analítico de la investigación, el cual comienza con una sistematización de la evolución del GE en los cinco países a analizar, para posteriormente realizar la comparación de éstos en base a tres criterios que han sido definidos a partir del enfoque osciladoja-virtual.

Capítulo 5: En este apartado se presentan las principales conclusiones obtenidas a lo largo de la investigación.

¹ Correspondientes a iniciativas, estrategias y lineamientos de acción encauzados mediante los distintos modelos de Gobierno Electrónico (GE).

Capítulo 6: Por último, se señalan algunas recomendaciones para los procesos de modernización digital en Chile.

2. MARCO TEÓRICO

2.1 Revisión histórica al pensamiento norteamericano de la administración pública.

La evolución del pensamiento administrativo norteamericano es sin duda alguna, uno de los mayores aportes teóricos al desarrollo disciplinario de la administración pública. Como señala Sanabria (2009), de la misma manera en que Estados Unidos se hace presente como precursor en los ámbitos económico y cultural, “es patente la presencia del pensamiento administrativo norteamericano en todo el orbe” (p. 38). Es por ello que según Stillman (2008), la administración pública estadounidense se ha situado como un campo de estudio obligatorio para el análisis de esta materia, puesto que la destacada labor que han sobrellevado durante épocas los pensadores más influyentes de esta disciplina, le han conferido a la administración pública de este país un estatus digno de admiración.

De este modo, a continuación se realizará una revisión histórica al pensamiento norteamericano de la administración pública, el cual debido a su amplia trayectoria investigativa y doctrinaria, se dividirá en tres períodos: 1. Ideas principales de la administración pública (1887-1920); 2. La ciencia de la administración pública (1920-1937); 3. Críticas al enfoque científico de la administración pública (1936-1958).

2.1.1 Ideas principales sobre la administración pública (1887-1920)

En el año 1887, Woodrow Wilson quien es considerado como el precursor² de la administración pública en el pensamiento norteamericano, publicó la obra que sentaría las bases de esta disciplina, denominada “El Estudio de la Administración” (*The Study of Administration*). Este documento resultó ser el elemento catalizador para considerar el estudio moderno de la administración pública, “como disciplina académica autónoma con pretensiones científicas en una sociedad compleja, democrática e industrial” (Martínez, 1999, p.8).

Es por ello que para López Portillo & Soria (2013), este documento más allá de ser uno de los componentes fundacionales dentro de la disciplina de la administración pública, resalta por su importancia al inquirir y delimitar el objeto del estudio administrativo, señalando que:

“El objeto del estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía” (Wilson, 1887, p.197).

Dada esta situación, según Wilson (1887), si lo que se pretende es poseer un gobierno legítimo, eficiente y eficaz, es necesario tener en cuenta además los siguientes tres elementos (p.197):

- I. Tomar en cuenta lo que otros han hecho en la misma línea; es decir, de la historia del estudio.
- II. Determinar cuál es el objeto de estudio.
- III. Determinar los mejores métodos para desarrollar el objeto de estudio, y las concepciones políticas más claras para adentrarnos en él.

² El origen de la administración pública ha sido más bien difuso a lo largo de la historia, y resulta difícil adjudicar a un individuo o a una época en particular esta viñeta. Sin embargo, es plausible coincidir en que Wilson conjuntamente con Weber, fueron precursores en el desarrollo de esta disciplina. En este sentido, Max Weber, aportó una concepción clave al pensamiento sobre la administración pública: la burocracia.

Complementariamente, el destacado autor norteamericano situó estos primeros avances del estudio de la administración pública, dentro del campo de la ciencia política, indicando que: “la ciencia de la administración es el fruto más reciente de ese estudio de la ciencia política que comenzó hace unos veintidós siglos” (Wilson, 1887, p. 198). De esta misma forma, concluyó su concepto de administración argumentando que ésta es “la parte más obvia del gobierno; es gobierno en acción; es el lado ejecutivo, el operativo, el más visible del gobierno y, desde luego, es tan antigua como el gobierno mismo” (Wilson, 1887, p.198).

Es a partir de estos planteamientos, que se comenzó a erigir y avanzar hacia un nuevo y amplio debate dentro de la ciencia administrativa norteamericana, el cual giraría en torno a la dicotomía política-administración. Respecto a esta discusión, Woodrow Wilson (1887) trató de distinguir a la administración como una función distinta de la política, esto con la intención de que la administración se constituyera como objeto de estudio específico y que, por tanto, tuviese cabida dentro del ámbito académico.

Posteriormente, esta discusión sería ampliada por el estadounidense Frank J. Goodnow (1900), quien a través de su obra “Política y Administración” (*Politics and Administration*), sostuvo que el actuar del Estado radica tanto en las operaciones necesarias para la expresión de su voluntad, como en aquellas para la ejecución de dicha voluntad. De esta manera, distinguió e identificó estos dos tipos de funciones como: “la política, que consistía en la expresión de la voluntad del Estado” (Goodnow, 1900, p. 23); y “la administrativa³, que le correspondía ejecutar la voluntad del Estado” (Goodnow, 1900, p.72).

Por otra parte a principios del siglo XX, Frederick W. Taylor⁴ realizó importantes avances dentro de la denominada escuela de la administración científica. Para

³ O también llamada por el autor, función de administración.

⁴ La obra de Taylor se inscribe en dos períodos. El primer período corresponde a la época de publicación de su libro “Administración de Talleres” (*Shop Management*), en 1903, sobre técnicas de racionalización

el autor, el carácter científico de dicha administración se atribuyó al intento de aplicar los métodos de la ciencia a los problemas de la administración, mediante técnicas que consistían esencialmente en la observación y la medición (Chiavenato, 2006).

En este sentido, Chiavenato (2006) complementa lo anterior, señalando que los principales aportes teóricos de Taylor versaron en la formulación de técnicas de análisis y programación en los tiempos y procedimientos de trabajo, con el propósito de aumentar la eficiencia de la organización industrial, en torno a la racionalización del trabajo operativo.

Transcurrida una década después de los estudios iniciados por Taylor a principios del siglo XX; en el año 1916 y desde Francia, Henri Fayol quien es considerado uno de los teóricos más influyentes dentro del enfoque clásico de administración, publicó su obra denominada “Administración Industrial y General” (*Administration industrielle et generale*). El énfasis que representó esta obra, reposa en la formulación que realizó Fayol a partir de los cinco principios o funciones del proceso administrativo (ver Figura N°1)

Figura N° 1. Funciones administrativas según Fayol

Previsión	Avizorar el futuro y trazar el programa de acción.
Organización	Construir las estructuras material y social de la empresa.
Mando	Guiar y orientar al personal.
Coordinación	Enlazar, unir y armonizar todos los actos y esfuerzos colectivos
Control	Verificar que todo suceda de acuerdo con las reglas establecidas y las órdenes dadas.

Fuente: Elaboración propia en base a Fayol (1916, p.57, 76, 138, 147, 153); Chiavenato (2006, p.70)

del trabajo operativo mediante el estudio de tiempos y movimientos. En cambio el segundo período, corresponde a la época de la publicación de su libro “Principios de Administración Científica” (1911) (*The Principles of Scientific Management*), en donde concluyó que la racionalización del trabajo operativo debería estar apoyada por una estructura general de la empresa, que diera coherencia a la aplicación de sus principios.

Para Fayol, estos elementos de la administración que constituyen el llamado proceso administrativo, se hallan presentes en cualquier actividad del administrador y en cualquier nivel o área de actividad de la organización.

2.1.2 La ciencia de la administración pública (1920-1937)

Este período registra su inicio en el año 1926, cuando el historiador especialista en administración pública Leonard D. White, escribió el primer libro de texto sobre esta disciplina en los Estados Unidos, el cual llamó “Introducción al Estudio de la Administración Pública” (*Introduction to the Study of Public Administration*). Aun cuando fue Woodrow Wilson quien aportó la razón de ser de la administración pública como disciplina académica y especialidad profesional, la tarea de articular con mayor certeza los objetivos preliminares, le correspondió a White. Es por ello que mediante esta obra el autor enfatizó cuatro proposiciones críticas, las cuales integraron los cimientos del estudio de la administración pública (Shafritz & Hyde, 1999, p.62):

1. La administración es un proceso unitario que se puede estudiar de manera uniforme en los ámbitos federal, estatal y local.
2. La base del estudio es la administración, no el derecho.
3. La administración sigue siendo un arte, pero el ideal de su transformación en ciencia es factible y, a la vez, digno de hacerse.
4. El reconocimiento de que la administración se ha convertido y continuará siendo el meollo del problema del gobierno moderno.

En 1927, un año después de que White publicara el primer libro de texto sobre administración pública, F. W. Willoughby anunció una segunda entrega en base a esta misma disciplina, esta vez bajo el nombre de “Principios de Administración Pública” (*Principles of Public Administration*). En el marco de este documento, Willoughby sostuvo rigurosamente su posición de desarrollar la administración pública mediante principios universales, los cuales fuesen aplicables a todas las ramas del gobierno. En relación a esta premisa, mencionó que:

“En administración hay ciertos principios fundamentales de aplicación general que son análogos a los que caracterizan toda ciencia y que pueden ser observados si el objetivo de la administración, que es la eficiencia de operación, se asegura. Estos principios existen y su significación es conocida sólo por la aplicación estricta del método científico en sus investigaciones” (Willoughby, 1927, p. IX)

Para Sanabria (2009), un importante segmento de los teóricos de esta época, tiene una gran confianza en que estos principios de carácter universal darían racionalidad y eficiencia a la organización, como también a los procedimientos del aparato gubernamental que se estaba gestando. No obstante, hacia 1929 se verían enfrentados a un enorme desafío: la “Gran Depresión”.

Resulta imposible no advertir que la crisis económica mundial del año 1929, resultó ser una de las mayores catástrofes financieras de la historia, destacándose sobre todo, por afectar de manera transversal a casi todos los países que conforman el orbe. Sin embargo, y a pesar de esta situación, la administración pública estadounidense no detuvo su crecimiento, al contrario, se aceleró tras la irrupción del *New Deal*. Según Shafritz & Hyde (1999), este programa que instauró el trigésimo segundo presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, amplió las funciones regulatorias y fortaleció las capacidades administrativas del Estado, otorgándole así a la administración pública un rol más activo e innovador en el combate contra la crisis económica, lo cual conllevó a que la disciplina sufriera una creciente especialización, diversificación y profesionalización.

Una vez transcurrido el período de entreguerras, y en vísperas al estallido de la segunda guerra mundial, los aportes de Henri Fayol al esquema operacional de la administración pública nuevamente adquirieron notoriedad en el pensamiento norteamericano. Esta situación conllevó a que Luther Gulick et al. (1937) creará

el célebre POSDCORB⁵, cuyo acrónimo representó los siete principios o funciones elementales aceptados de la administración: “planeación, organización, administrar al personal, dirección, coordinación, información y presupuestación⁶” (p.13)

2.1.3 Críticas al cientificismo de la administración pública (1936-1958)

La década que comprendió los años 1936-1946 no solo cobró relevancia por ser testigo de una de las mayores contiendas bélicas de la historia, sino que además se destacó por abarcar en el mismo período, las primeras críticas hacia el cientificismo de la administración pública. Cabría, por lo tanto, indicar que a partir de este momento se inició un nuevo movimiento dentro de la administración pública, la escuela de las relaciones humanas.

Según los autores Shafritz & Hyde (1999), la teoría de las relaciones humanas se originó al compás de los denominados estudios Hawthorne. Estas investigaciones, consideradas dentro de las más célebres de la administración, estuvieron a cargo del destacado profesor de Harvard Elton Mayo, y sus colaboradores Fritz J. Roethlisberger & William J. Dickson. La serie de experimentos que comenzó en el año 1927⁷, en los *Hawthorne Works* de la fábrica *Western Electric Company*, cerca de Chicago; se distinguieron por establecer una correlación entre las condiciones físicas del entorno y el desempeño de los trabajadores.

Los principales hallazgos obtenidos por Mayo⁸ y sus colaboradores Roethlisberger & Dickson⁹ tras estos estudios, concluyeron que la productividad

⁵ Formado por las iniciales en inglés de las fases del proceso administrativo: *planning, organizing, staffing, directing, coordinating, reporting* y *budgeting*.

⁶ Según la RAE es una formación morfológicamente correcta para designar la elaboración de un presupuesto.

⁷ Estos experimentos finalizaron en el año 1932.

⁸ En 1933 Elton Mayo publicó los primeros hallazgos de los experimentos Hawthorne en la obra *The Human Problems of an Industrial Civilization*.

de los operarios se encontraba condicionada por la motivación en el espacio laboral y por, sobre todo, el modo en cómo se desarrollaban las relaciones humanas y la integración social entre los trabajadores (Shafritz & Hyde, 1999; Chiavenato, 2006).

A estos desarrollos investigativos, les siguieron numerosos planteamientos provenientes desde las teorías psico-sociológicas de las organizaciones, los cuales fueron representados por distinguidos exponentes norteamericanos de la época. Entre estos autores se encontraban Abraham Maslow, Chris Argyris, Rensis Likert, Douglas McGregor y Warren Bennis, quienes estudiaron el conflicto existente entre la satisfacción de las necesidades individuales y las metas organizacionales, añadiendo una nueva perspectiva crítica, derivada de la creencia en la multidimensionalidad de las necesidades de la personalidad humana (Krieger, 2016).

Este movimiento crítico, que logró agrupar las posiciones y disidencias de variados sectores de la intelectualidad norteamericana, resultó ser el aliciente adecuado para dejar en evidencia las principales falencias del enfoque de la administración pública científicista. En primera instancia, criticó abiertamente a la teoría clásica de la administración pública, por considerar al individuo como una unidad aislada. Es por ello que para distanciarse de esta antigua noción, la teoría de las relaciones humanas encauzó sus argumentos a partir de una concepción social del hombre, definiéndolo en torno a la necesidad de interactuar con sus compañeros y, por consiguiente, ser aceptado por los mismos (Krieger, 2016).

Por otra parte, a medida que avanzaban las tendencias teóricas de corte humanístico, paulatinamente fueron matizándose aquellos atributos clásicos que caracterizaron años atrás a la administración científica. En esta

⁹ Mientras tanto, años más tarde, en 1939 los colaboradores de Mayo, Roethlisberger & Dickson ampliarían estos estudios a través del documento *Management and the Worker*.

perspectiva, Paul Appleby (1945), importante administrador del *New Deal* y decano de la Escuela Maxwell de la Universidad de Syracuse, se encargó de derrumbar la polémica dicotomía política-administración, indicando categóricamente que no existían fronteras entre ambas, puesto que tanto la política como la administración eran dos elementos inseparables e interdependientes. Bajo estos mismos postulados, Sánchez (2001) siguiendo al catedrático José Manuel Canales complementó que:

“El mito y objetivo de la eficiencia y la economía en el actuar administrativo iba a ser sustituido por un nuevo análisis en el que el objetivo y la perspectiva fuesen el conocimiento y la comprensión de los fenómenos humanos y políticos de la Administración. La tajante separación anterior entre Política y Administración desaparecería” (p. 91).

Por otro lado, cabe señalar que la importancia de los estudios del destacado economista estadounidense Chester Barnard (1938), uno de los pioneros en el desarrollo de teorías administrativas y estudios organizacionales, resultaron determinantes para definir a las organizaciones como sistemas cooperativos. Bajo esta premisa, destacó el rol partícipe de las autoridades ejecutivas, el cual consistía en mantener el equilibrio dinámico entre las necesidades de la organización y las de sus empleados. Por ende, precisó que la administración debía ser consciente del carácter interdependiente de las organizaciones formales e informales.

Finalmente en 1951, Harold D. Lasswell inició la elaboración de una de las principales corrientes dentro del estudio de la administración pública, denominada *public policy* (*política pública*), la cual tendría un fuerte apogeo durante los años setenta (Aguilar, 1996). Para Cabrero (1998), esta disciplina representó:

“un marco de análisis que busca entender la acción gubernamental rompiendo con varios supuestos básicos de la administración pública: al análisis que se funda en la dependencia se contraponen el análisis que parte de la política pública en cuestión; a la norma jurídica como base de

estudios se contraponen el proceso decisorio; al acotado campo de la administración se opone la amplia gama de vínculos e intersecciones entre los ámbitos político y administrativo. Se trata, por tanto, de un campo disciplinario que nace de la necesidad de aprehender una realidad más compleja, difusa y multifacética que aquella en la que surgió la administración pública” (p. 21).

En esta misma línea, Aguilar (1996) complementó que con el uso de la política pública, se trataron de conciliar los intereses de los individuos y grupos que conforman la sociedad, intentando incorporar la opinión, participación y corresponsabilidad de sus ciudadanos, como tomadores de decisiones en los procesos gubernamentales.

2.2 Anticipando el cambio paradigmático: En búsqueda de nuevas orientaciones para la administración pública.

Durante la década de los setenta, el orbe fue testigo de cómo varios fenómenos socio-políticos comenzaron a internarse paulatinamente en este nuevo orden mundial. En primer término, es posible advertir cómo la crisis del petróleo aunado al déficit financiero mundial, resultaron ser una de las principales causas del prolongado estancamiento por el cual atravesaron las principales economías de los países desarrollados. En segundo lugar, se instaló el advenimiento y posterior desintegración de los llamados socialismos reales. Hacia finales de la década de los años ochenta, sobrevino el colapso de la antigua Unión Soviética (URSS), la cual marcó un precedente para lo que poco años después significaría la caída de los sistemas políticos socialistas en las antiguas repúblicas que integraban la URSS, y los países restantes de Europa del este y del centro.

La caída del socialismo real conllevó a un desprestigio universal de la capacidad del Estado en la resolución de los principales problemas que atañen a la sociedad. Este desprestigio de la actividad gubernamental y la

desconfianza que se generó respecto a la misma, se extendieron inevitablemente a la administración pública en la que el Estado se sustenta.

Esta amalgama de circunstancias anteriormente expuestas, sumada a la propagación de una nueva doctrina económica centrada en la predominancia de los mecanismos del mercado (neoliberalismo económico), actuaron de forma tal que trascendieron en forma definitiva a las diferentes áreas del conocimiento. La disciplina de la administración pública comienza a atravesar tiempos de crisis por lo que la búsqueda de nuevos paradigmas no tardó demasiado.

2.2.1 Gestión pública.

A pesar de que varios autores han tratado de dilucidar el origen del concepto de gestión pública, intentar definir ese momento histórico con exactitud ha resultado bastante complejo. En parte, porque más que una disciplina académica, se trata de un esfuerzo institucional reciente como señala Bozeman (1998). Aunque no tiene una fecha histórica donde pueda localizarse, ya que su objeto de estudio le pertenece a la administración pública, “la gestión pública como campo de estudio y empresa educativa parece haber brotado a finales de los años setenta y comienzo de los ochenta en dos instituciones muy distintas: las escuelas comerciales y las escuelas de políticas públicas” (Bozeman, 1998, p. 37) (ver Figura N° 2).

Figura N° 2. Enfoques de la gestión pública

Escuela de Negocios	Escuela de Políticas Públicas
Enfoque B, de <i>Business</i> .	Enfoque P, de <i>Public Policy</i> .
Mayor orientación hacia la investigación y la teoría.	Reconocimiento de la importancia del análisis de las políticas para la gestión pública.
Capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de una variedad de disciplinas.	Aprendizaje basado en la experiencia de los practicantes.
Incorporación de comparaciones cada vez mejor desarrolladas, basadas en la experiencia de la gestión pública y la privada.	Promoción del diálogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos y estudiosos de la gestión pública.

Orientación hacia la gestión estratégica.	Rechazo directo a la administración pública tradicional.
Preocupación por cuestiones de proceso.	Orientación al análisis cuantitativo formal aplicado sobre todo a la economía.
Mayor concentración en el administrador público de carrera, que en el ejecutivo político.	Preocupación por destilar lecciones y transmitir las de una manera fácil de comprender.

Fuente: Elaboración propia en base a Bozeman (1998, p. 38-41)

Asimismo, Bozeman (1998) acotó que los enfoques P y B mantienen algunos puntos en común, y que gran parte de las ventajas de los respectivos enfoques no son, en principio, mutuamente excluyentes. De esta forma consideró que las similitudes de ambas orientaciones son:

Figura N° 3. Elementos en común entre los Enfoques P y B.



Fuente: Elaboración propia en base a Bozeman (1998)

2.2.2 Nueva gestión pública (NGP)

A finales de los años setenta y principios de los ochenta, el avance del pensamiento económico liberal de la “nueva derecha”¹⁰ concatenaría uno de los principales avances modernizadores de la época sobre el sector público: la Nueva Gestión Pública (*New Public Management*). Los primeros testigos de este cambio paradigmático fueron algunos países¹¹ miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), los cuales repararon en que los principales lineamientos de la NGP se encontraban estrechamente vinculados al gerencialismo (*managerialism*) y la elección pública (*public choice*).

A pesar de que las fuentes de inspiración de la NGP son numerosas, la mayoría de los tratadistas que trabajaron en torno a esta corriente, irguieron sus conceptos en base a la construcción de un cuerpo de conocimientos técnicos provenientes del ámbito privado para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados.

El término de NGP, derivó a partir del estudio *A Public Management For All Seasons?* de Christopher Hood, publicado en el año 1991. La aparición de esta corriente implicó una ruptura en las tendencias internacionales desde las cuales se entendió la administración pública tradicional, además de un distanciamiento a partir de las reformas llevadas a cabo en Reino Unido. A pesar de que la experiencia británica es una de las más representativas dentro de la NGP, para Hood (1991), el surgimiento de este modelo parece estar vinculado con otras cuatro "megatendencias" administrativas (p.3):

1. Intentos por frenar o revertir el crecimiento del gobierno en términos de gasto público y contratación de personal manifiestos;

¹⁰ Margaret Thatcher (Reino Unido) y Ronald Reagan (Estados Unidos) fueron sus dos representantes más visibles.

¹¹ Australia, Alemania, Inglaterra, Nueva Zelanda, Holanda, Austria, Suiza, Finlandia, Noruega, Suecia y Estados Unidos.

2. el viraje hacia la privatización y la cuasi-privatización y el alejamiento de las instituciones centrales de gobierno, con un énfasis renovado en la "subsidiariedad" en la prestación de servicios;
3. el desarrollo de la automatización, particularmente en tecnologías de informática, en la producción y distribución de servicios públicos, y
4. el desarrollo de una agenda más internacional, cada vez más enfocada en cuestiones generales de gestión pública, diseño de políticas, estilos de decisión y cooperación intergubernamental, sumada a las más antiguas tradiciones de cada país en el ámbito de la especialización en administración pública.

Para Olías de Lima (2001), la nueva gestión pública pretendía ser “una alternativa tanto a la gestión tradicional como al gerencialismo clásico. Aunque sus fuentes de inspiración son muy diversas, trata de construir un cuerpo de conocimientos y técnicas para el sector público, orientándolo hacia el rendimiento y los resultados” (p.8).

Según esta misma autora, las propuestas que plantea la NGP son tan amplias y variadas como su utilización (ver Figura N° 4).

Figura N° 4. Propuestas de la nueva gestión pública

N G P	Reducción del tamaño del sector público.
	Descentralizar las organizaciones.
	Jerarquías aplanadas.
	Ruptura del monolitismo y la especialización.
	Desburocratización y competencia.
	Desmantelar la estructura estatutaria.
	Clientelización.
	Evaluación.
	Cambiar cultura.

Elaboración propia en base a Olías de Lima (2001, p.12-19)

Por su parte, el profesor Michael Barzelay (1992), propuso la idea de romper con el antiguo paradigma burocrático, abogando por la necesidad de instaurar un nuevo modelo que fuese funcional al actual orden administrativo. Según este

autor, para llevar a cabo la consolidación de un paradigma pos burocrático, era necesario cambiar los valores que predominaban sobre el ordenamiento clásico de la organización burocrática. Por tanto, los principales argumentos que presentó Barzelay (1998) sobre el cambio de una cultura burocrática tradicional, a otra cultura enfocada en la gestión de calidad y las necesidades del cliente, resultó de la siguiente forma:

Figura N° 5. Diferencias entre dependencia burocrática y dependencia impulsada por el cliente

Dependencia burocrática	Dependencia impulsada por el cliente
Se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas.	Se enfoca en las necesidades y las perspectivas de los clientes.
Se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes.	Se enfoca en ayudar a que toda la organización funcione como equipo.
Se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña.	Se define por los resultados que logra en beneficio de sus clientes.
Controla los costos.	Crea un valor neto de costo.
Se aferra a la rutina.	Modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes de sus servicios.
Lucha por ganar terreno.	Compite por obtener más negocio.
Insiste en seguir los procedimientos normales.	Introduce la opción en sus sistemas operativos, cuando al hacerlo cumple un propósito
Anuncia políticas y planes.	Emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos, con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa.
Separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer.	Otorga la autoridad a los empleados operativos de emitir juicios sobre el modo de mejorar tanto el servicio al cliente como su valor.

Fuente: Elaboración propia en base a Barzelay (1998)

Para Sanabria (2009), el hecho de que una organización se enfoque en las necesidades del cliente, devenga necesariamente en que ésta posea mayores oportunidades para sobrevivir a un medio de intensa competencia.

Por otro lado, en el año 1992, David Osborne y Ted Gaebler, publicaron uno de los libros de mayor éxito referente a las transformaciones de la administración pública durante esa época. En esta obra denominada “Reinvención del gobierno: cómo el espíritu emprendedor está transformando el sector público” (*Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*), los autores destacaron su posición al oponerse tajantemente al modelo burocrático, el cual según su perspectiva ya se encontraba

completamente obsoleto e incapaz de dar abasto a las nuevas dinámicas mundiales (citados en Friedmann, 2003).

Asimismo, Osborne & Gaebler (citados en Friedmann, 2003) sostienen que la administración pública debiera emular las mejores prácticas de las instituciones del sector privado, si bien es cierto que no se puede manejar el gobierno como una empresa, sí se lo puede dirigir con espíritu emprendedor. Ante este escenario, reclaman por una “revolución global” sustentada en la promoción de un gobierno de corte empresarial.

En esta perspectiva, Reinhard Friedmann (2003) en su obra “La gestión pública en el siglo XXI: Anticipando los cambios que vienen hacia un sector público inteligente y en constante aprendizaje”, identificó que la tesis central de Osborne y Gaebler apuntaba a que el modelo tradicional de gobierno, centralizado y jerárquico, no funcionaba en las sociedades dinámicas, orientadas a la información y a los cambios vertiginosos. Por ende, los autores norteamericanos decidieron plasmar un nuevo estilo de gobierno (NGP), cuyos fundamentos los resumieron mediante los siguientes diez principios (Friedmann, 2003; Sanabria, 2009):

1. Hacer del gobierno un catalizador, dirigir el timón en vez de remar.
2. El gobierno pertenece a la comunidad. El gobierno debe posibilitar y facilitar la acción de ésta para resolver los problemas, no entregarle servicios para pretender resolverlos.
3. Cuando el gobierno debe entregar y diseñar un servicio tiene que enfrentarse a la competencia.
4. Las agencias de gobierno deben ser guiadas por el cumplimiento de una misión, no por reglas.
5. Un gobierno que se evalúa por sus resultados y no por la forma en que gasta sus recursos permite generar una dinámica flexible de acción.
6. Las agencias de gobierno deben cumplir con las expectativas y satisfacer las necesidades de sus clientes, no las de la burocracia.
7. Un gobierno empresarial debe generar recursos en vez de gastarlos.
8. La labor de dirigir implica una acción superior a la correctora o curadora: la prevención.

9. El gobierno debe descentralizarse y pasará de la acción por jerarquía a la acción por trabajo en equipo.
10. El gobierno debe orientarse por el mercado, observándolo e impulsándolo como generador básico de eficiencia.

En síntesis, la NGP conllevó a que se adoptara una nueva visión del usuario de los servicios públicos, una orientada hacia el ciudadano como cliente. Con el paso del tiempo, la ciudadanía ha tendido cada vez más a evaluar la gestión pública a partir de sus resultados, es por ello que la orientación del enfoque de la NGP está enfatizada precisamente hacia los valores de la eficiencia y la eficacia.

Estos cambios e innovaciones en la estructura y funcionamiento de la administración pública, mostraron su última versión en “Creando un gobierno más efectivo y menos costoso: El Informe del *National Performance Review*” (*Creating a government that works better & costs less: the report of the National Performance Review*), que publicó el vicepresidente Al Gore en el año 1993. Dicho documento recopiló en sus bases los principios desarrollados por Osborne y Gaebler, así como los estudios de Barzelay. Las principales ideas esgrimidas por Al Gore (1993) en este texto fueron las siguientes (p.2):

1. Reducir la burocracia.
2. Poner al cliente en primer lugar.
3. Empoderar a los empleados para obtener resultados.
4. Reducir a lo básico.

A pesar de los grandes atributos demostrados por la NGP, su amplia cobertura en todo el mundo e inminente aplicación sobre vastos procesos modernizadores, el enfoque de la reinención de la administración pública dejó una serie de dudas de cara a los desafíos venideros.

Es ante este escenario, que la irrupción de paradigmas alternativos a los “convencionales”, comenzarán a dar forma a una revolución sobre la teoría de gestión organizacional, destacando por sobre todo las corrientes

modernizadoras de la Nueva Gestión Pública Científica¹² y la Gestión Pública Postmoderna. Para efectos de la presente investigación se estudiará con mayor detención la última de estas tendencias, referente al postmodernismo.

2.3 Gestión Pública Postmoderna

A finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, parte de la intelectualidad alemana conformada por G. W. F. Hegel y Friedrich Nietzsche, comenzaron a esbozar importantes cuestionamientos en torno al concepto de la modernidad. Pero no sería sino hasta la segunda mitad del siglo XX, en donde estas críticas se canalizarían de mejor forma a través del movimiento epistémico que surgía por esos años, el postmodernismo (Pineda de Alcázar, 2007).

Uno de los principales autores en tratar el postmodernismo desde sus bases fue Jean-François Lyotard (1987). En su obra denominada “La condición postmoderna: informe sobre el saber” (*La condition postmoderne: rapport sur le savoir*) publicada originalmente en 1979, el francés concibió a la postmodernidad como la incredulidad respecto a los metarrelatos que legitimaron la cultura moderna. En este sentido, Von Der Walde (1996) agrega que:

“Esta crisis de los metarrelatos implica también un fin de las utopías, en el sentido de que si se cuestiona esa linealidad temporal del progreso y la evolución, tampoco queda muy claro cuál es el futuro ideal, utópico, al cual se aspira. Estas utopías, o teleologías, los estadios finales a alcanzar, rigen por supuesto la lógica de los metarrelatos” (p.6).

En esta perspectiva, Pineda de Alcázar (2007) considera que la postura de Lyotard pone en entredicho las nociones de historia como tiempo lineal y de espacio como territorio, ya que considera que en la contemporaneidad, el sujeto

¹² Intenta aplicar los principios de la Nueva Ciencia al ámbito de la gestión pública. La Nueva Ciencia se nutre de los hallazgos en las ciencias de la vida (biología, ecología y medicina), de los nuevos descubrimientos de las ciencias sociales (psicología, sociología, etc.) y de los últimos avances en ciencias naturales, matemáticas y de la tecnología de información.

se revela contra su historia y busca realizarse mediante el lenguaje y las relaciones sociales.

Bajo esta lógica, resulta plausible visualizar que el lenguaje es un constructor de realidades, por lo tanto, según Hassard la epistemología postmoderna “sugiere que el mundo está constituido por nuestro lenguaje compartido y que nosotros sólo podemos «conocer el mundo» a través de las formas particulares de discurso que nuestro lenguaje crea” (citado en Sisto, 2004, p. 114).

De esta manera, Wittgenstein señala que el principio característico del postmodernismo sobre la organización se centra en el lenguaje, ya no como una forma de describir la realidad, sino que, como un juego de lenguajes que están en continuo flujo, por lo que el significado se encuentra en un constante desplazamiento más allá de nuestra comprensión, y no puede ser etiquetado únicamente bajo una sola concepción (citado en Friedmann, 2003).

A partir de las reflexiones de Wittgenstein (citado en Friedmann, 2003), se concluye que el lenguaje no solamente describe la realidad, sino que la genera. Ante esta noción, Lyotard (1987) agrega como salvedad que las palabras generan significado únicamente a través de la diferencia. En este sentido, emplaza a la ciencia mencionando que su interés debiese radicar en la diferencia y el disenso, en donde se someta “lo conocido” a nuevas interpretaciones. Para la postmodernidad, la principal labor científica reside en “cuestionar respuestas y no en responder preguntas. Este es el punto de partida de la técnica de «destrucción»” (Friedmann, 2003, p. 41).

En relación a este argumento, el destacado filósofo francés Jaques Derrida (1989), considerado uno de los pensadores contemporáneos más influyentes, dictó una conferencia en la Universidad Johns Hopkins acerca de “La estructura, el signo y el juego en el discurso de las ciencias humanas”, en donde pondría en marcha sus principales planteamientos respecto al postestructuralismo, y además esbozaría con bastante éxito su idea de la

deconstrucción. En este sentido, Torrico (2010) siguiendo los postulados de Derrida, indica que la deconstrucción se remite:

“... a una práctica de lectura destinada a relativizar los centros de los textos para lograr que los elementos excluidos o marginalizados ocupen el lugar principal y posibiliten otras interpretaciones. Con la deconstrucción los sentidos fijos, autoritarios y autorizados de los textos se difuminan y se da paso a la inestabilidad del libre juego del lenguaje, que ya no reconoce jerarquías ni verdades dogmáticas u ortodoxas, procedimiento que conduce a la igualación de todas las aseveraciones, característica del «posmodernismo», y que busca dar término a la superioridad de la racionalidad científica consagrada por la modernidad, pues entiende que, al final de cuentas, la ciencia no es sino una forma más de discurso y, por tanto, no pasa de ser otro juego de palabras y de diferencias” (p. 51-52).

Por tanto, estudiar la gestión pública en tiempos posmodernos implica necesariamente partir desde un aprendizaje de deconstrucción en torno a los conceptos tradicionales sobre los cuales se estudiaba una organización pública. La diferencia entre los anteriores movimientos modernizadores y la gestión pública postmoderna, radica principalmente en el énfasis que le añade el postmodernismo a los aspectos subjetivos y complejos de la organización. A pesar de ello, esto no significa que los valores clásicos asociados a la eficiencia y la eficacia dejasen de ser trabajados, sino que por el contrario, los distintos estudios que trataban de alcanzar estos fines, optaron también por incluir paralelamente, aquellos aspectos referentes a la cultura, las instituciones, la lingüística organizacional, el aprendizaje, y la toma de decisiones en ambientes caóticos y complejos. Esta amalgama de componentes, representa básicamente lo que hoy entendemos por postmodernismo. Por consiguiente, a continuación se plantean los principales principios teóricos que resumen a este paradigma:

Figura N° 6. Principios teóricos del postmodernismo

Postmodernismo
<ul style="list-style-type: none">▪ No hay una sola racionalidad sino muchas.▪ Las certidumbres sobre las cuales se sustentaba el modernismo han dado paso a los escepticismos.▪ El aprendizaje y los conocimientos se esbozan a partir de la incertidumbre, la subjetividad y los significados sociales.▪ Caben las inconsistencias, las rupturas y las ambigüedades.▪ Se ampara bajo los principios de la tecnología y el discurso de las redes, las comunicaciones y el pensamiento complejo.▪ Mantiene una visión de sensibilización y de tolerancia hacia la diferencia y la diversidad de alternativas en los tiempos contemporáneos.▪ Reniega la visión del sujeto centrado.▪ Critica el discurso ilustrado y su legitimación racional.▪ Es más intuitivo que racional.▪ Apela a la imaginación, en el nivel que la modernidad invocaba a la racionalidad.▪ Se centra en el papel del lenguaje y la comunicación.

Fuente: Elaboración propia en base a Friedmann (2003); Pineda de Alcázar (2007); Krieger (2016).

2.3.1 Teoría organizacional postmoderna

La demanda por una teoría organizacional postmoderna, se constata a partir de las crecientes críticas a las bases ontológicas y epistemológicas en las que han sido fundadas las teorías cognitivas y funcionalistas de las organizaciones modernas (Sisto, 2004). En este sentido, Friedmann (2003) siguiendo la posición de Burrell & Cooper, confirma la existencia de un profundo cuestionamiento hacia la validez de los principios del enfoque moderno, criticando principalmente “la ideología del progreso y la eficiencia y la perspectiva normativa del enfoque weberiano que subordina las relaciones sociales a la racionalidad funcional” (p. 43).

En esta perspectiva, Sisto (2004) sostiene que “estamos frente a una época postmoderna, y ésta les impone a las organizaciones la necesidad de reemplazar las nociones de estabilidad y homogeneidad tan modernas, por otras formas de comprender y actuar” (p. 352). De este modo, establece que los

principales lineamientos de trabajo que convergen en torno a la teoría organizacional postmoderna son los siguientes (Sisto, 2004, p. 132):

- Énfasis en la constitución procesual de la organización y cuestionamiento de lo estable.
- Reemplazo de la racionalidad individual por la construcción comunal y social de la organización.
- Se remarca la función sociopráctica del lenguaje en la construcción comunal de la organización.
- Reconceptualización de las metodologías de estudio cuestionando las posibilidades 'representativas' de éstas, y demanda de tecnologías cualitativas y hermenéuticas para la penetración en las construcciones comunales que constituyen organización.

Por otra parte, en este mismo intento de dar forma a la teoría y praxis organizacional postmoderna, D. Holtbruegge (citado en Friedmann, 2003) distingue tres dimensiones que podrían ser claves para la postmodernidad: las dimensiones identidad (espacial y temporal), eficiencia y legitimidad.

Por consiguiente, a continuación se resumirán los principales argumentos que recopiló Reinhard Friedmann (2003) en relación a las tres dimensiones propuestas por Holtbruegge. A su vez, el presente esquema será complementado con las proposiciones de otros pensadores, los cuales también fueron tratados por Friedmann dentro del tópico que denominó “Hacia una Teoría de Gestión y Organización Postmoderna”¹³.

Figura N° 7. Dimensiones claves en la teoría organizacional postmoderna

Dimensiones	Características
	Las fronteras entre la organización y su entorno ya no son delimitables, sino fluidas y sometidas a permanentes desplazamientos/modificaciones.
	Se rechaza la posibilidad de una identidad consistente y objetiva.
	La identidad es considerada más como una construcción lingüística que social.

¹³ Este apartado corresponde al capítulo N°4 denominado “El Estado como «Galaxia constructorista» - La Gestión Pública pensada desde la Postmodernidad”, inserto en su obra “La gestión pública en el siglo XXI. Anticipando los cambios que vienen hacia un sector público inteligente y en constante aprendizaje”

Identidad organizacional (espacial y temporal)	La globalización y la virtualización conducen hacia “organizaciones sin fronteras”, las cuales se caracterizan porque sus integrantes ya no son identificables unívocamente, lo que dificulta que éstas sean manejables a través de medidas organizacionales.
	Los procesos de descentramiento no dejan lugar a la existencia de una esencia estable y permanente que puede denominarse identidad.
	La relación de la organización con su entorno se caracteriza más bien por la fragmentación que por la consistencia.
	La generación de una identidad organizacional no solo es dificultada por el fenómeno de la disolución de fronteras organizaciones, sino también por los ciclos cada vez más cortos del cambio organizacional (aspecto temporal).
	La formación de identidad de las organizaciones está sujeta a un proceso de desconstrucción y reconstrucción permanente, siendo la continuidad un caso excepcional.
	Se aboga por la sobreposición temporal de valores, actitudes y estilos de vida individuales que se plasman en formas organizativas tipo red y virtual.
	Los postmodernistas rechazan la idea de la linealidad, la direccionalidad teológica del tiempo, y con eso la idea del progreso (teoría de desarrollo, de evolución y auto-organización). En cambio, la reemplaza por la concepción del cambio contingente de estructuras formativas.
	Una organización no representa una institución social identificable, sino un proceso abierto (enfoque procesual).
Eficiencia	Es definida como interdependencia de diferenciación e integración.
	Rechaza una excesiva integración a través de reglas organizativas universales y opta por una mayor individualización de valores y estilos de vida, por una individualización de la organización.
	Se basa en la noción de paralogía (Lyotard) que designa la capacidad de una organización de integrar diferentes demandas, recursos y valores sin excluir, subyugar o marginalizar miembros singulares.
	La eficiencia ya no significa la optimización del rendimiento de los recursos empleados, sino la capacidad para considerar necesidades, recursos y valores diferenciados.
Legitimidad	Fundada en juicios valóricos y normativos que pueden originarse en tres diferentes ámbitos: la ciencia, la política y el arte. En este sentido, argumenta que es imposible considerarlos como campos aislados.
	La dimensión legitimidad puede abordarse desde dos perspectivas: el poder/saber, y la racionalidad/ficción.
	La relación entre poder y saber es considerada un aspecto central para el estudio postmoderno de organizaciones, cuya teoría desconstruye ambos conceptos, argumentando que no existe un saber objetivo e incondicional. La verdad científica no es independiente de juicios valóricos: Siempre es

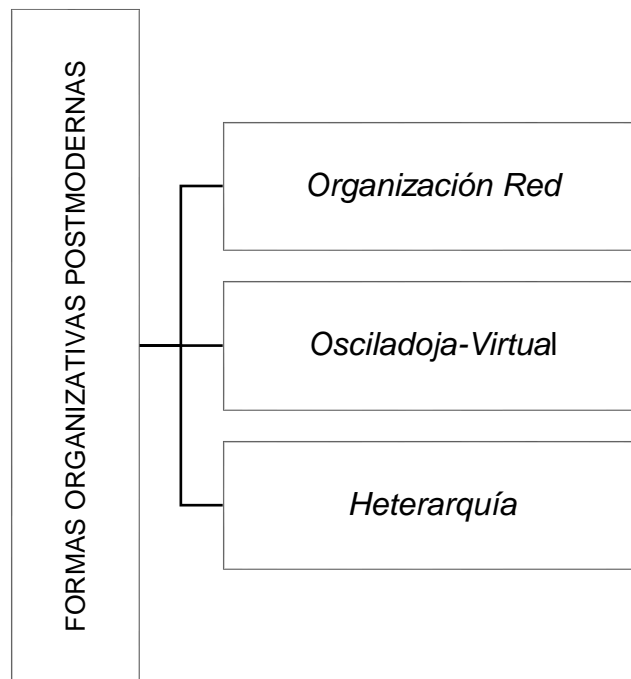
	fundamentada por el poder.
	Respecto a la relación entre racionalidad/ficción, se plantea que la postmodernidad no suprime el criterio de la racionalidad, solamente lo desconstruye, descentra y pluraliza.

Fuente: Elaboración propia en base a Friedmann (2003).

2.3.2 Formas Organizativas Postmodernas

Durante gran parte del siglo XX, el ordenamiento de las organizaciones públicas se vio imbricado bajo el alero de la jerarquización. Sin embargo, tras la aparición de la postmodernidad este orden se comenzará a cuestionar. Según Hedlund (citado en Friedmann, 2003), la respuesta de la teoría postmoderna proviene a partir de la proposición de nuevas formas organizativas (ver Figura N°8), la cuales son entendidas como una alternativa a la predominancia de las organizaciones jerárquicas.

Figura N° 8. Formas organizativas postmodernas



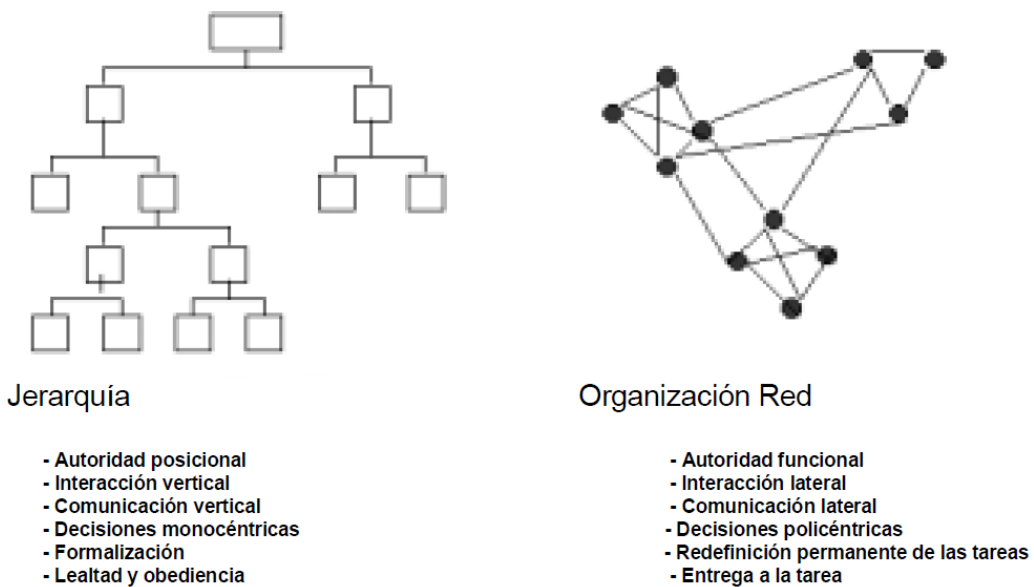
Fuente: Elaboración propia en base a Friedmann (2003)

Si bien, para efectos de esta investigación se estudiará con mayor detención y profundidad la organización que comprende a la osciladoja-virtual, aquello no significa que las restantes formas organizativas no sean consideradas. Es por ello, que a continuación se esbozarán de manera sucinta los principales lineamientos teóricos que integran las organizaciones red y heterarquía.

2.3.2.1 Organización Red

Para Friedmann (2003), “La organización red y virtual es considerada como una forma organizativa postmoderna por excelencia permitiendo la transgresión de límites, la des-diferenciación y la transversalidad” (p.45). Asimismo, este tipo de organización puede ser entendida básicamente a partir de su diferenciación con aquellos ordenamientos basados en la jerarquía, tal y como lo expone Friedmann (2003) en consideración a los postulados de Holtbruegge, mediante la siguiente figura:

Figura N° 9. Comparación entre jerarquía y organización red



Fuente: Friedmann, 2003, p. 50.

En relación a la estructura anterior que exhibe la organización red, Sydow identifica que su composición se caracteriza principalmente por poseer unidades sociales en torno a intereses comunes, en donde “las personas y unidades constituyen los «nodos», y las líneas (bordes) entre éstas son las relaciones” (citado en Friedmann, 2003, p.49).

2.3.2.2 Heterarquía

Este concepto acuñado por H. von Foerster hace alusión “al gobierno del otro”, el cual según Buehl (1987) no solamente está a cargo de una sola instancia, sino que es un proceso circular en donde todas las partes están involucrados en él (citado en Friedmann, 2003).

Por otro lado, Staehle agrega que la heterarquía es un tipo de organización en el que “las relaciones de mando y de subordinación no son fijadas de forma permanente, sino se desarrollan autónomamente y de acuerdo con las tareas, sin la injerencia de un centro dominante permanente. Las relaciones verticales son sustituidas por reglas de competencias situativas y temporarias” (citado en Friedmann, 2003, p. 54).

2.3.2.3 Organización Osciladoja-Virtual

Durante los últimos años, hemos visto como nuestro entorno se encuentra cada vez más compenetrado con las realidades virtuales y el mundo digital. Según Peter Littmann (2000) los límites entre la realidad y la simulación se han tornado muy difusos.

En este mismo sentido, William Mitchel (1995) en su libro *City of Bits (Ciudad de Bits)*, complementa el anterior postulado, señalando que actualmente estamos siendo testigos del cruce de dos mundos (virtual y físico) que se creían totalmente ajenos. A partir de lo anterior, Mitchel (1995) advierte que:

“así como las antiguas polis provistas de ágora, mercados y teatros para aquellos que vivían dentro de sus muros, la bitsfera del siglo XXI requerirá de un creciente número de lugares de asamblea o reunión virtuales, intercambios y sitios de entretención para el pueblo que esté conectado a ella” (p. 167).

Es bajo este contexto, que Peter Littmann (2000) creó el modelo de organización “osciladoja”¹⁴, el cual se caracteriza principalmente en base a dos principios: la virtualización y la reinención permanente de la organización. Para este autor, las organizaciones osciladojas son aquellas que no intentan resolver las paradojas, sino que oscilan o navegan en ellas. De esta manera, las organizaciones son consideradas como una entidad virtual que oscila entre la nitidez y la borrosidad.

En esta misma línea, Littmann (2000) sostiene que el foco de las actividades organizacionales está puesto en los procesos de oscilación. Ante esto, la organización “...aumenta el número de posibilidades de actuación poniendo a disposición continuamente la forma organizativa, reinventándose permanentemente a través de experimentos de formas organizativas y de cooperación... ¡La organización virtual no es! ¡Ella deviene!” (p. 90-91).

Por consiguiente, las organizaciones virtuales son pensadas como “máquinas de paradojas”, dada su capacidad de oscilar entre las paradojas clásicas y las nuevas que producen, como también por mecerse a través de múltiples aspectos. Aquel recurso de flexibilidad del cual dispone la virtualidad, le permite a la organización moverse por muchos ámbitos, los cuales serán esquematizados a continuación (Friedmann, 2003, p.52):

¹⁴ El término es el resultado de la fusión entre las palabras oscilar y paradoja.

Figura N° 10. Aspectos en los que oscilan las organizaciones virtuales.

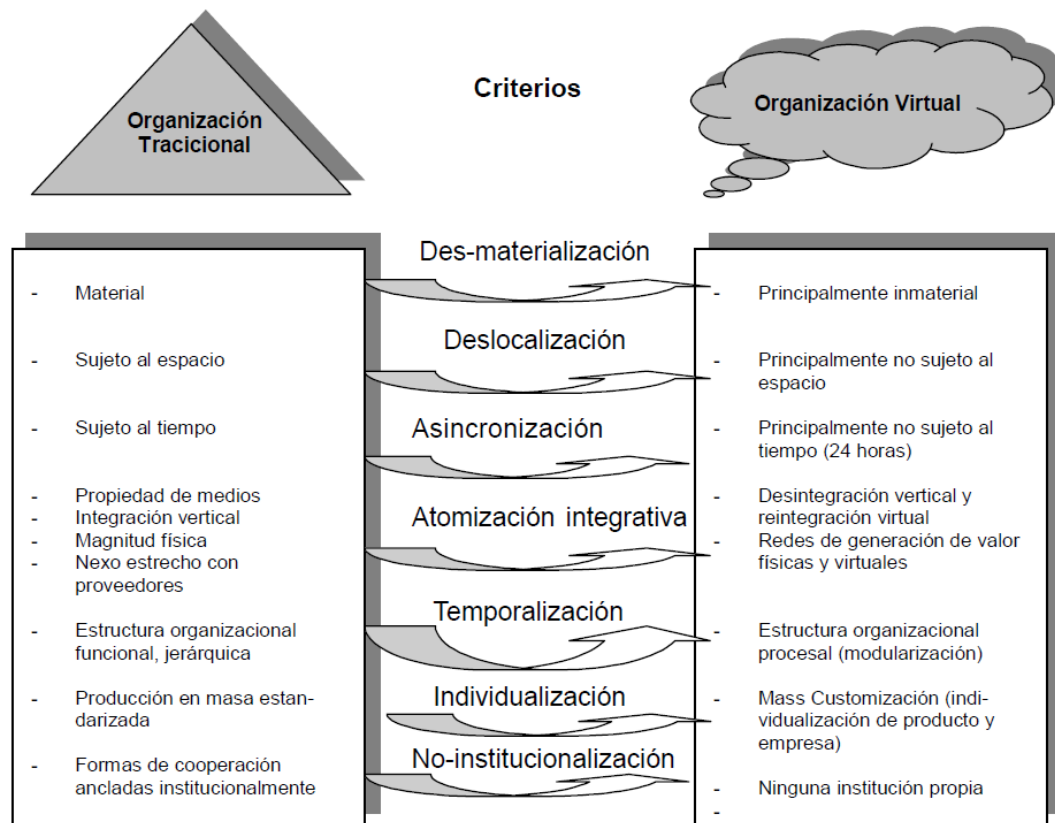


Fuente: Elaboración propia en base a Friedmann, 2003, p.52.

Otro de los lineamientos centrales que propone Littmann (2000), corresponde a la “destrucción creativa” como principio organizativo. Este concepto comprende “la reinención permanente de la organización, pues las estrategias de virtualización se ocupan de la «des-construcción» de casi todos los elementos constitutivos de las organizaciones: espacio, tiempo, materia, tamaño y estructura” (citado en Friedmann, 2003, p. 52).

Para comprender de mejor manera los atributos que distinguen a la organización osciladoja, a través de la siguiente comparación (ver Figura N°11) entre la organización tradicional con la virtual, se esbozarán las principales diferencias de ambos sobre la base de siete criterios operativos: desmaterialización, deslocalización, asincronización, atomización integrativa, temporalización, individualización y no-institucionalización (Littman, 2000, p. 89).

Figura N° 11. Las diferencias entre organización tradicional y organización virtual



Fuente: Recuperado de Littman, 2000, p. 89 por Friedmann, 2003, p. 53.

Con base en lo que establece Littmann como modelo web, la organización virtual presenta un programa de cuatro niveles o dimensiones (citado en Friedmann, 2003, p. 53):

1. Virtualización intraorganizacional: la organización como centrifugadora estructural, temporal y espacial.
2. Extraorganizacional: timonel de redes de generación de valor.
3. Interorganizacional: cooperación no institucionalizada y temporalizada.
4. Virtualización referida al cliente: individualización integrativa de organización y de productos/servicios.

En síntesis, las organizaciones virtuales se convierten en entidades que funcionan a tiempo completo y durante toda la semana (24/7). Este escenario, conlleva a que éstas se conviertan en organismos deslocalizados y carentes de integración espacial en torno de sí mismas y de su personal.

Por otro lado, es posible apreciar cómo las fronteras organizacionales son matizadas producto del advenimiento de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Asimismo, las nociones de cultura y confianza se enarbolan como las dos grandes máximas que pretende alcanzar la postmodernidad. Para ello, indica Pindl (citado en Friedmann, 2003), es necesario que las instituciones públicas se sustenten alrededor de una cultura de confianza, diálogo y aprendizaje.

2.4 Gobierno Electrónico (eGovernment)

Durante los últimos años, los gobiernos y en particular las administraciones públicas, han experimentado significativos procesos de transformación. En este ámbito, uno de los cambios más importantes que ha sorteado el aparataje gubernamental corresponde a la incorporación del gobierno electrónico (GE).

Si bien es posible encontrar varias definiciones de GE en la literatura internacional, aún no existe un consenso único que precise con rigurosidad esta noción. Esto se ha debido principalmente a que el área en donde se trabaja este concepto, mantiene una continua evolución en torno a su desarrollo. No obstante, es posible identificar al menos dos elementos comunes en todos los planteamientos de GE: el uso de las tecnologías de la información y

comunicación (TIC) y la entrega electrónica de servicios públicos (Alfaro, Bustos, González & Loroño, 2005).

A continuación, se presentarán algunas de las más destacadas definiciones que enmarcan la estructura teórica del GE.

2.4.1 Conceptualización del gobierno electrónico

El término gobierno electrónico, acuñado hacia fines de los años 90', representa básicamente un conjunto de iniciativas y programas, que según la perspectiva de Naser & Concha (2011):

“Fusiona la utilización intensiva de las TIC, con modalidades de gestión, planificación y administración, como una nueva forma de gobierno. Bajo este punto de vista, el GE basa y fundamenta su aplicación en la administración pública, teniendo como objetivo contribuir al uso de las TIC para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana” (p. 5).

Por su parte, para Chateau, Márquez & Gutiérrez (2003), el concepto de GE no comprende solamente una aplicación tecnológica o una definición de gobierno digital, sino más bien:

“representa en esencia el futuro de un Estado moderno y eficiente, que vela por los intereses de todos sus miembros, garantiza una administración óptima de los recursos, y convierte a los funcionarios públicos, desde las autoridades o directores de servicios públicos hasta los empleados de nivel operativo, en catalizadores de un cambio social y cultural acorde al proceso de globalización” (p. 11).

Esta definición planteada por Chateau et al. (2003), deviene a partir de una serie de ámbitos en relación con los cuales se ha desarrollado el concepto de GE, tales como: tipo de actividad, orientación a diferentes tipos de usuario, contexto territorial y niveles de descentralización-externalización, y coordinación interna. Con el propósito de entregar una conceptualización más integra, a continuación se ilustrarán aquellos cuatro ámbitos que acompañan el desarrollo del GE.

Figura N° 12. Ámbitos del gobierno electrónico

	ÁMBITOS	DESCRIPCIÓN
GOBIERNO ELECTRÓNICO	<i>Tipo de actividad</i>	Se consideran acciones de regulación, recaudación, fomento, control, custodia y provisión de servicios. Estas acciones deben estar basadas en los principios fundamentales de un gobierno, como son la igualdad de los ciudadanos en relación a sus derechos, deberes y obligaciones, el acceso a servicios básicos, eficiencia y transparencia en el uso de los recursos, acceso a información y control social, entre otras. Las nuevas tecnologías de información y comunicaciones están cambiando el quehacer en cada una de estas actividades, existiendo experiencias incipientes a nivel nacional e internacional que dan cuenta de ello.
	<i>Orientación a diferentes tipos de usuario</i>	Corresponde a las interacciones que debe establecer el gobierno con los diferentes agentes en el cumplimiento de su misión, esto es, el ciudadano, el sector privado, organizaciones sin fines de lucro, otras entidades del Estado y otros gobiernos. La relación con cada uno de estos agentes requerirá de total especificidad, tanto en su delimitación como en los mecanismos seleccionados para realizarla.
	<i>Contexto territorial</i>	Las tecnologías de información ofrecen sin lugar a dudas una gran oportunidad, ya que ellas permiten eliminar las barreras físicas, acercando a usuarios y agentes, permitiendo delegar y controlar de mejor manera, y en definitiva, haciendo posible la disociación de la proximidad espacial y las funciones de la vida diaria.
	<i>Coordinación interna.</i>	Engloba las acciones de articulación que debe desarrollar el gobierno para cumplir de manera más eficiente su misión. En este ámbito aparece con gran relevancia la problemática de los cambios organizacionales, desde aquéllos orientados a aspectos funcionales hasta otros más polivalentes. En este sentido, las nuevas tecnologías de información y comunicaciones presentan un gran potencial, desde modificaciones menores en las estructuras del gobierno hasta la posibilidad de cambios mayores. Algunos de estos cambios ya han tomado lugar, tal como lo demuestra la existencia de ventanillas virtuales, y la externalización de servicios con privados, entre otras.

Fuente: Elaboración propia en base a Chateau et al. (2003, p. 10-11)

En esta misma perspectiva, para Valenti, Anta, & Bendersky (2003), la noción de GE resulta ser bastante más práctica, puesto que desde un punto de vista tecnológico, la modernización digital del gobierno se entiende como “la capacidad que ofrecen las TIC para desarrollar y ofrecer información y servicios públicos a través de medios telemáticos, habitualmente Internet” (p. 19).

De igual modo, estos mismos autores complementan la conceptualización de GE planteada anteriormente, señalando que (Valenti et al., 2003, p. 19):

- Para el Estado – el GE es el medio para modernizar la gestión pública a través de las TIC, en busca de mejores prácticas, mayor control y transparencia, y más agilidad. En definitiva, una mejor prestación de servicios al país en su conjunto.
- Para los usuarios del GE – es la oportunidad para acceder y participar activamente en los servicios públicos, de forma más flexible y sin acudir a las dependencias del Estado. También significa más información, más puntual y a cualquier hora.

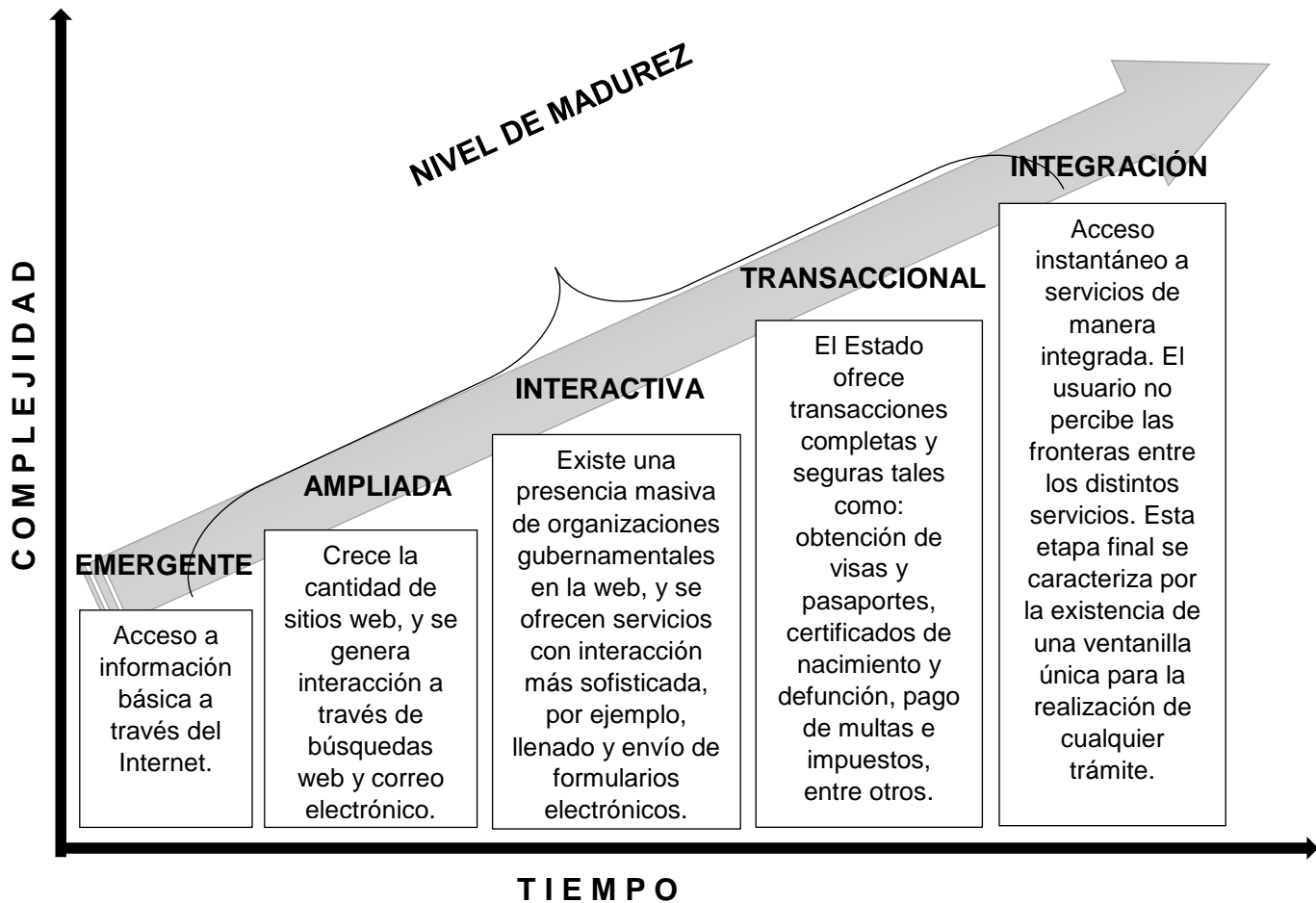
Por último, Alfaro, et al. (2005), a partir de la compilación de varios acercamientos realizados por diferentes autores (Grönlund, 2002; World Markets Research Centre, 2001; Holmes, 2001; Lagos, 2001), concluyeron que es posible definir al GE como:

“la aplicación de las TIC para lograr una administración efectiva, eficiente y transparente de todos los recursos del gobierno, así como también el acceso fácil y expedito a servicios públicos, para ciudadanos, empresas y otras entidades que interactúen con el gobierno. Estas TIC permiten el intercambio de información y servicios por la vía electrónica, mejorando e incrementando la relación y comunicación entre gobierno-ciudadano, gobierno-empresa y al interior del mismo gobierno. El GE incluye de esta forma componentes tecnológicos, como también elementos culturales y de gestión de información” (p.14).

2.4.2 Modelos evolutivos del gobierno electrónico

Para Naser & Concha (2011), el GE es un proceso en constante evolución, por esta razón, últimamente hemos presenciado cómo los gobiernos están dedicándole mayor prioridad a la adopción de herramientas virtuales, y consiguientemente, a las reformas institucionales asociadas a las TIC. Por ende, comprender el ciclo de vida del desarrollo de un GE, resulta indispensable en los actuales procesos de modernización digital. Es por ello, que la ONU ha definido un marco de evolución que permite clasificar iniciativas de GE, según su nivel de madurez, en el cual es posible apreciar cinco niveles evolutivos de acuerdo al grado de desarrollo en el que se encuentra enmarcado el GE (ver Figura N° 13).

Figura N° 13. Modelo de madurez de las iniciativas de GE



Fuente: Elaboración propia en base a Naser & Concha (2011) y Chateau et al. (2003).

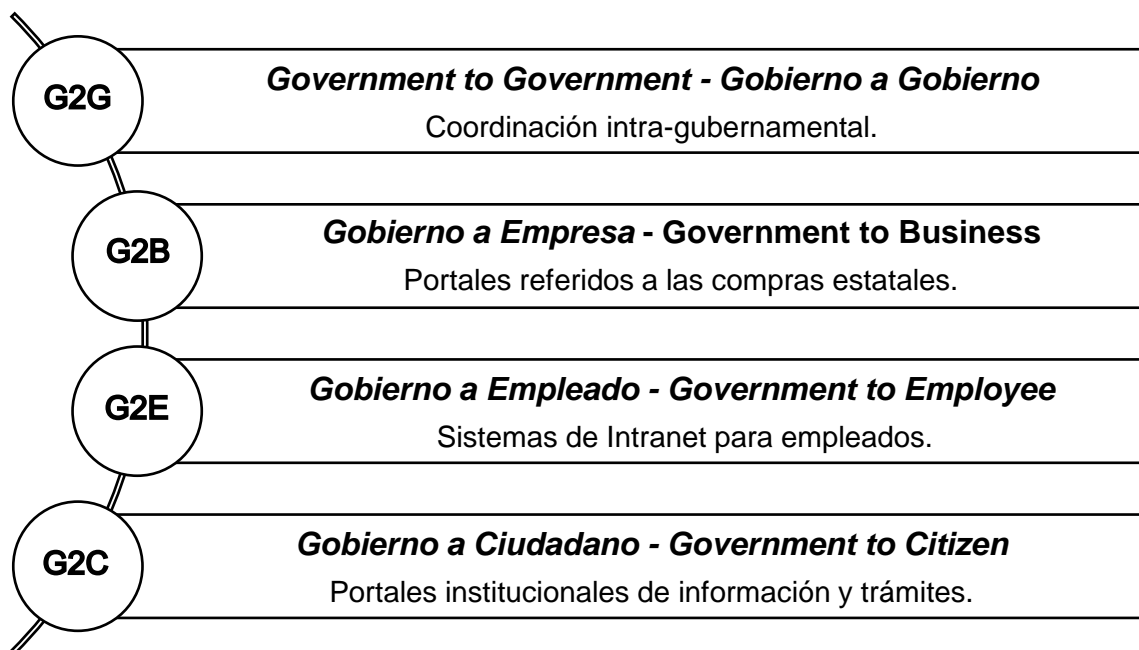
Finalmente, según Naser & Concha (2011) a medida que el nivel de madurez va aumentando, la complejidad de los sistemas también lo hace, conllevando además que se extienda un vínculo con la evolución tecnológica y cultural, puesto que a través de la incorporación de herramientas virtuales en la gestión pública se otorgan enormes beneficios a todo nivel, tanto en los estamentos públicos como en la sociedad en su conjunto.

2.4.3 Modalidades de interacción en el gobierno electrónico

En el último tiempo, el GE ha expandido su revolución digital a múltiples escenarios del sector público. En este sentido, la amplia capacidad de transformación que lo ha caracterizado, le significó al Estado expandir en forma transversal los mecanismos virtuales del GE, optando por mejorar sustancialmente la calidad de vida de los ciudadanos.

La literatura indica que uno de los principales objetivos del GE es proveer de mejores servicios públicos a sus usuarios. No obstante, en lo que respecta a su modelo relacional, esta atribución se amplía, puesto que éste no solamente comprende la relación entre el gobierno y los ciudadanos, sino que además, debe alcanzar resultados de acuerdo a otros tres tipos de relaciones. Por consiguiente, a continuación se expondrán las cuatro modalidades de relacionamiento que presenta el GE.

Figura N° 14. Modalidades del gobierno electrónico



Fuente: Elaboración propia en base a Valenti et al. (2003, p. 19).

3. MARCO METODOLÓGICO

En lo respectivo al nivel de investigación, este estudio reviste un carácter exploratorio, por lo que sus resultados constituirán una visión aproximada del fenómeno.

Por su parte, la selección de casos se llevó a cabo de forma no probabilística, ya que quedó a criterio del autor la inclusión y elección de los mismos. En lo referente al número de casos escogidos, se consideró razonable establecer un total de cinco, todos ellos países pertenecientes a la OCDE y cuyos resultados obtenidos en la última “Encuesta de las Naciones Unidas sobre Gobierno Electrónico” los situara en posiciones dispares, a fin de no sesgar o representar de manera incorrecta la realidad de las diferentes experiencias internacionales. Es por ello, que los casos seleccionados se ubican según el siguiente orden:

Figura N° 15. Países seleccionados según ranking EGD

Países	Ranking EGD (N°)
Corea	3
Estonia	13
España	17
Chile	42
México	59

Fuente: Elaboración propia en base a UN-EGOV (2016)

Por otro lado, el método utilizado dentro del marco de esta investigación corresponde al de tipo comparado. En este sentido, para Collier (1993):

“La comparación es una herramienta fundamental del análisis. Agudiza nuestro poder de descripción, y juega un papel fundamental en la formación de conceptos, enfocando similitudes sugestivas y contrastes entre casos. La comparación se utiliza de manera rutinaria en la evaluación de hipótesis y puede contribuir al descubrimiento inductivo de nuevas hipótesis y a la formación de teorías” (p. 21).

En esta misma perspectiva, Sartori & Morlino (1994) complementan los anteriores planteamientos del método comparativo señalando que:

“... puede concluirse que comparar implica asimilar y diferenciar en los *límites*. Si dos entidades son iguales en todo, en todas sus características, es como si fueran la misma entidad, y todo termina ahí. A la inversa, si dos entidades son diferentes en todo, entonces es inútil compararlas, y del mismo modo todo concluye aquí. Las comparaciones que sensatamente nos interesan se llevan a cabo entre entidades que poseen atributos en parte compartidos (similares) y en parte no compartidos (declarados no comparables)” (p. 35).

Por último, teniendo en consideración que el diseño metodológico a utilizarse será el método comparado de casos, resulta pertinente establecer los principales objetivos propuestos para esta investigación:

3.1 Objetivo General

El principal objetivo de esta investigación es identificar las principales diferencias y similitudes del modelo de gobierno electrónico en Chile con respecto a otros países de la OCDE.

3.2 Objetivos Específicos

- Identificar los factores organizacionales subyacentes a los procesos de modernización virtual.
- Caracterizar de forma evolutiva las principales prácticas y estrategias de GE implementadas en los distintos países.
- Comparar las experiencias internacionales de innovación y modernización tecnológica a partir de los criterios del enfoque de la virtualización organizacional.
- Constatar el desarrollo digital en la gestión pública a partir de mediciones internacionales.
- Conocer las alternativas que barajan los diferentes gobiernos en relación a los procesos venideros de digitalización en el sector público.

4. MARCO ANALÍTICO

4.1 Chile

Históricamente, el surgimiento del GE en Chile, se ha identificado de forma paralela con uno de los procesos políticos más importantes del país: el advenimiento de la democracia. Este suceso de transición, principalmente se destacó por canalizar un cambio estructural al interior de la matriz socio-política chilena (De la Fuente, 2010), resultando ser a la vez, un factor determinante para los futuros procesos de modernización digital que se impulsarían sobre el sector público.

Es ante este escenario, que la década de los 90 se caracterizará por acoger las primeras aproximaciones sobre la utilización de las TIC en el quehacer gubernamental, destacando específicamente que a partir del año 1994, éstas se concebirán como herramientas digitales de apoyo “en el cumplimiento de los objetivos de eficiencia y transparencia en la gestión, y de acceso equitativo y simultáneo de los ciudadanos a los servicios prestados por el Estado” (Chateau et al., 2003, p. 31).

Asimismo, en esta época también es posible visualizar que se define la informatización de la gestión pública como un apoyo sustantivo a la inserción competitiva de Chile en el mundo, y la modernización tecnológica como una de las principales responsabilidades estatales, “al tiempo que se detecta la necesidad de optimizar y coordinar los recursos existentes, y de generar iniciativas orientadas a fortalecer la transparencia y mejorar el acceso a la información y la atención a los usuarios” (Chateau et al., 2003, p. 31).

De ahí en adelante, el GE en Chile comenzará a acrecentar su desarrollo en base a una serie de hitos de modernización virtual, los cuales se presentarán de forma resumida a través del siguiente cuadro (ver Figura N° 16).

Figura N° 16. Evolución del GE en Chile

AÑO	HITOS DE MODERNIZACIÓN VIRTUAL
1990	Se crea el Grupo Informático del Ministerio del Interior, por lo cual se comienza a desarrollar el GE como herramienta para la modernización del Estado.
1994	Se crea el Comité Interministerial de Modernización de la Gestión Pública, que impulsa el desarrollo de nuevos instrumentos de gestión, de tal manera, que se comienza a avanzar hacia una desburocratización institucional y hacia una informatización de la gestión pública.
1995	Varios servicios públicos incorporan Internet como medio para obtener información, y hasta en algunos casos, para establecer comunicación interactiva con sus usuarios.
1998	El Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle crea la Comisión Presidencial “Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación” ¹⁵ con el propósito de establecer orientaciones e identificar iniciativas a través de un plan de acción para el bienio 1999-2000.
1999	A través de su página web, Servicio de Impuestos Internos (SII) inicia la declaración de renta, obtención de giro por Internet, la emisión de boleta electrónica, entre otros. Se crea la Intranet gubernamental mediante la firma de un decreto supremo N° 5996. ¹⁶ Además se intenta proteger la vida privada de las personas, en donde el tratamiento de los datos personales, en registros o bancos de datos por organismos públicos o particulares, se regirá por la Ley N° 19.628 sobre “Protección a la Propiedad Privada” ¹⁷
2000	Para efectos de poder coordinar las políticas públicas en el sector de las TIC, se creó el “Comité de Ministros de Tecnologías de Información”, con la misión de proponer políticas e impulsar iniciativas para el desarrollo de las infraestructuras de información, el impulso del comercio electrónico, la promoción de la industria de contenidos, la masificación del acceso a Internet, la aceleración del aprendizaje social ligado al uso de redes, así como para la difusión de la cultura y la educación por vía digital ¹⁸
2001	Se formaliza el uso oficial del término Gobierno Electrónico, estableciéndose la obligación para los organismos públicos de asignar recursos para proyectos en este ámbito, a través de un “Instructivo Presidencial N° 005” ¹⁹ En este período se crea el portal www.tramitefacil.cl , el cual fue premiado como uno de los cinco mejores productos de GE del mundo en el año 2003 ²⁰

¹⁵ Informe disponible en:

http://www.guiadigital.gob.cl/sites/default/files/chile_hacia_sociedad_informacion.pdf

¹⁶ Decreto disponible en: http://csirt.gob.cl/decreto_5996.html

¹⁷ Información disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=141599>

¹⁸ Información obtenida de: http://www.arschile.cl/moodledata.bkp/4/Recursos/internet_ciudadano.pdf

¹⁹ Este documento fue emitido el 11 de mayo del año 2001 por el Presidente Ricardo Lagos, y su materia es “Imparte instrucciones para el desarrollo del Gobierno electrónico”. Disponible en:

<http://www.guiadigital.gob.cl/articulo/instructivos-presidenciales#ip005>

2002	<p>Se da a conocer la Agenda de Gobierno Electrónico (2002-2005)²¹, la cual convierte a Chile en el primer país de América Latina en establecer una estrategia de desarrollo digital.</p> <p>También se asegura el funcionamiento de aquellos documentos y firmas digitales, además de reconocer jurídicamente el valor de los documentos electrónicos, con la promulgación de la Ley N° 19.799 sobre “Documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma”²².</p>
2003	<p>Al incluirse el ámbito del desarrollo digital al “Programa de Mejoramiento de la Gestión” (PMG), se reconoce la importancia de las iniciativas de GE para todas las instituciones públicas.</p> <p>Este mismo año se crea la figura del coordinador gubernamental de TIC’s, con el objetivo de ordenar y facilitar el uso de éstas en todo el país.</p>
2004	<p>Se lanza la “Agenda Digital 2004-2006”²³, la que busca consolidar una red nacional de infocentros y cibercafés, masificar y extender el acceso a internet, la formación en tecnologías digitales, tramites electrónicos, además del uso de las TIC’s en comunas, personas y empresas.</p>
2005	<p>En cuanto a los gobiernos locales, se inicia el proyecto de ventanilla única de trámites municipales, como parte de un programa más amplio llamado “Ventanilla única para empresas” en el marco de iniciativas dirigidas a sectores específicos de la ciudadanía. Los resultados de las iniciativas del gobierno electrónico y la coordinación que eso significa en los servicios públicos, ha permitido que las instituciones públicas trabajen coordinadas para agilizar los trámites de los usuarios.</p>
2007	<p>Se crea el "Comité de ministros para el desarrollo digital", que tiene la función de definir las líneas de acción que seguirán los ministerios y servicios públicos en relación a las tecnologías de información, a través del “Instructivo Presidencial N°. 001”²⁴</p> <p>Durante este mismo año se elabora el documento de "Estrategia Digital 2007-2012"²⁵, el cual consta de cuatro líneas de acción: 1). Aumentar la competitividad de las empresas mediante el uso más profundo e intensivo de TIC; 2). Crear y fomentar una nueva cultura en TIC para incrementar la transparencia y la participación ciudadana; 3). Promover el desarrollo de un gobierno digital de calidad; 4). Aumentar la intensidad y profundidad de uso de TIC por estudiantes y sociedad civil.</p>
2008	<p>Se crea ChileClic, un portal de Internet que integra los servicios del Estado, ofreciendo una alternativa de fácil acceso y disponible desde cualquier lugar las 24 horas del día.</p>

²⁰Datos proporcionados por: http://www.flacsochile.org/old_sites/sipalonline/practicass/resum/t_facil.html

²¹ Disponible en:

http://www.guiadigital.gob.cl/sites/default/files/agenda_gobierno_electronico_20022005.pdf

²² Ley disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=196640>

²³ Programa disponible en: http://www.economia.gob.cl/1540/articles-187092_recurso_1.pdf

²⁴ Instructivo disponible en:

http://www.guiadigital.gob.cl/sites/default/files/instructivo_gobierno_electronico.pdf

²⁵ Estrategia digital disponible en:

http://www.guiadigital.gob.cl/sites/default/files/estrategia_digital_2007_2012.pdf

2009	El Gobierno de Chile establece la “Plataforma de Integración de Servicios Electrónicos del Estado” ²⁶ (PISEE) cuyo objetivo es optimizar la inversión que realiza el Estado para la obtención de la interoperabilidad en las instituciones, optimizando los procesos de integración y ofreciendo un único bus de servicios.
2011	Se lanzó la versión beta de datos.gob.cl, uno de los primeros portales de datos públicos de la región, cuyo objetivo es que las personas tengan acceso a la información en base a la cual el gobierno toma decisiones para las políticas públicas y que también la puedan utilizar para sus propias investigaciones e intereses.
2012	Se crea ChileAtiende, la red multiservicios y multicanal (One stop shop) de trámites y servicios del Estado de Chile. Su objetivo es facilitar la vida de las personas, poniendo el Estado a su servicio, al ofrecerles nuevas vías de acceso a información y realización de trámites, en una modalidad de ventana única. Se desarrolla un sistema de identidad digital llamado Clave Única. Esta iniciativa provee a los ciudadanos de una Identidad Electrónica Única (RUN y clave) para la realización de trámites en línea del Estado, eliminando así la necesidad de realizar múltiples registros para cada servicio.
2013	Se crea la “Agenda Digital Imagina Chile 2013-2020” ²⁷ , la cual establece cinco ejes estratégicos: 1). Conectividad e inclusión digital; 2). Innovación y emprendimiento; 3). Educación y capacitación; 4). Servicios y aplicaciones; 5). Entorno para el desarrollo digital. Se implementa el Registro de Empresas y Sociedades electrónico (https://www.empresasenundia.cl), en el cual se podrá constituir, modificar y disolver empresas suscribiendo un formulario electrónico a través del uso de firma electrónica avanzada, sea personal o bien la de un notario público.
2015	Se elabora la “Agenda Digital 2020: Chile Digital para Tod@s” ²⁸ , la que divide sus acciones en cinco ejes: 1). Derechos para el desarrollo digital; 2). Conectividad; 3). Gobierno; 4). Economía; 5). Competencias digitales.

Fuente: Elaboración propia.

4.1.1 Principales prácticas de GE en Chile

4.1.1.1 ChileAtiende

La idea de una ventanilla única electrónica es, sin duda alguna, uno de los principales anhelos de modernización digital que han tenido los gobiernos durante este último cuarto de siglo. Ante este escenario, el debate que se ha

²⁶ Disponible en <http://www.guiadigital.gob.cl/articulo/interoperabilidad-y-estandares-de-metadatos>

²⁷ Documento disponible en: http://www.mtt.gob.cl/wp-content/uploads/2014/02/agenda_digital.pdf

²⁸ Información obtenida de:

<http://www.agendadigital.gob.cl/files/Agenda%20Digital%20Gobierno%20de%20Chile%20-%20Noviembre%202015.pdf>

creado en torno a la virtualización de la administración pública, conllevó a que en el año 2012 se creara la red multiservicios del Estado “ChileAtiende”, la cual se ha destacado permanentemente por conllevar múltiples beneficios a la ciudadanía.

Según Bustamante (2014), ChileAtiende es la red multiservicio y multicanal (One stop shop) de atención ciudadana del Estado, “que tiene como misión acercar los beneficios y trámites de las instituciones públicas a las personas, disponiéndolos en un mismo lugar. Esta red dispone de: canales presenciales, atención telefónica, portal webmóvil, atención vía redes sociales y oficinas móviles” (p.8).

Por otro lado para Misleh et al. (2016) la red ChileAtiende comprende un sistema integral de atención que enfatiza su accionar sobre los ciudadanos, los cuales “pueden acceder de manera más fácil y oportuna a información, beneficios y trámites que entregan los servicios públicos, reduciendo el tiempo invertido y los costos de transporte” (p. 8).

Finalmente, el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile (SEGPRES, 2014) agrega que el objetivo de ChileAtiende es:

“sacar mayor provecho de la infraestructura ya existente en la administración y reasignar tareas, configurando, de esta manera, una institución cuyo fin exclusivo es entregar los servicios, información y trámites que provee el Estado a la ciudadanía, ahorrándole a las personas la necesidad de conocer su estructura para obtener sus servicios, o desplazarse por sus múltiples instituciones públicas para resolver sus problemas” (p. 14).

4.1.1.2 Servicio de Impuestos Internos (SII)

Desde principios de la década de los 90', el Servicio de Impuestos Internos (SII) se propuso llevar a cabo un ambicioso programa de modernización institucional, el cual respondiera coherentemente a los objetivos de política pública,

asociados a la reducción de la evasión tributaria y al correcto funcionamiento del sistema de impuestos.

Según Chateau et al. (2003), para materializar dicha estrategia, el SII “abrió nuevas oficinas a lo largo del país, descentralizó la gestión, modernizó su infraestructura informática, capacitó a los funcionarios y desarrolló un modelo de atención integral al público” (p. 41). Todo lo anterior debió ser debidamente acompañado por avances sustantivos en materia electrónica y soporte de información.

De esta forma entre los años 1995 y 1996 se crearía el portal electrónico del SII, el cual si bien en un principio tenía un carácter únicamente informativo, hoy en día a través de éste posible es posible acceder a todo tipo de operaciones en línea dispuestas por el organismo, tales como: iniciar actividades de personas naturales y jurídicas, realizar la declaración mensual de IVA, emitir boletas de honorarios, operar con facturas electrónicas, consultar situación tributaria, entre muchas otras.

Actualmente el portal del SII se ha transformado en uno de los principales referentes de incorporación exitosa y de desarrollo integral de las TIC en Chile, siendo incluso reconocido a nivel internacional mediante distinguidos premios y/o reconocimientos²⁹, por sus aportes a la innovación tecnológica en la entrega de servicios públicos.

4.1.1.3 ChileCompra

A inicios del siglo XXI, la imperiosa necesidad por reformar y modernizar las capacidades del Estado, conllevaría a que el Ministerio Secretaría General de la Presidencia (SEGPRES) creara el *“Proyecto de Reforma y Modernización del*

²⁹ El SII se ha hecho acreedor de varias premiaciones y/o reconocimientos a nivel nacional e internacional, destacándose principalmente aquél otorgado por la ONU el año 2003. En el siguiente link se puede acceder a la información de los diversos premios que posee el SII sobre las diversas áreas de la administración pública. Véase en http://www.sii.cl/sobre_el_sii/acerca/premios_SII.htm

Estado” (PRYME)³⁰, el cual concentraría gran parte de sus esfuerzos, en el impulso del GE como uno de las principales mecanismos de modernización para la gestión pública.

En este sentido el PRYME resultó ser una verdadera innovación para el aparato público, sobre todo porque a partir de este programa surgió la idea de reformar todo el sistema de contratación y compras públicas, utilizando primordialmente como vehículo de acción la utilización de las herramientas TIC, en especial el internet.

Es en este marco, que durante el año 2003 comenzó a operar la plataforma de ChileCompra, la cual asomaba como aquél instrumento modernizador que permitiría conectar a los compradores públicos con los proveedores a través de un portal web, garantizando altos niveles de accesibilidad, transparencia y eficiencia, lo que beneficiaría tanto a empresas, organismos públicos, como también a la ciudadanía en general.

Cabe consignar que la Dirección de ChileCompra es la encargada de administrar la plataforma de licitaciones del Estado (www.mercadopublico.cl), la cual corresponde al sitio de comercio electrónico más grande del país, a través del cual más de 850 organismos del Estado realizan de manera autónoma sus compras y contrataciones a más de 125 mil empresas.

³⁰ Información disponible en http://www.dipres.gob.cl/574/articles-141095_informe_final.pdf

Por otra parte, además la Dirección de ChileCompra también está a cargo de los sitios web correspondientes a:

- www.analiza.cl
- www.chileproveedores.cl
- www.comprassustentables.cl

4.2 Estonia

Con apenas 1,3 millones de habitantes y 45,226 km² de extensión territorial³¹, el país de Estonia detenta una peculiar característica que lo hace único en comparación a otros países, pues resulta difícil explicar cómo pasó de ser un ex Estado satélite de la Unión Soviética (URSS), a convertirse en uno de los pioneros tecnológicos de Europa y una de las sociedades digitales más avanzadas del mundo.

Desde su independencia en 1991, la evolución del GE en este país báltico ha sido sorprendente (ONU, 2016). En este sentido, una de las principales razones que rodean el éxito estonio, corresponde a la adopción de una serie de políticas tecnológicas, que se han ido implementando con el paso de los años sobre la gestión pública. Esta transformación digital, conllevó a que Estonia adoptara un modelo de gobierno único denominado "*e-Estonia*", siendo actualmente uno de los mayores referentes de GE en el mundo.

Una de las medidas más destacadas en relación a la administración electrónica y la gestión de datos en Estonia, corresponde al principio de "*solo una vez*" (*once only*), el cual significa que "el Estado no puede pedir a los ciudadanos la misma información dos veces" (Pop, 2015, párr. 7).

Por otra parte, a través de su sitio web oficial, el país báltico destaca que una de las mayores virtudes que posee tanto su sociedad como su sistema de gobierno, es la cultura digital que han adoptado transversalmente con el transcurso de los años, la cual incluso conllevó a que Estonia fuese el primer país en declarar el acceso a internet como un derecho humano básico (e-Estonia, 2017).

Asimismo, Estonia concibe que gran parte de sus avances en virtualización, se deben a la naturaleza de su infraestructura, puesto que en lugar de desarrollar

³¹ Información actualizada a marzo del 2017 por el gobierno de Estonia. Disponible en <http://www.stat.ee/>

un sistema central único, el país creó un sistema abierto y descentralizado que conecta varios servicios y bases de datos entre sí, proporcionando mayor flexibilidad en su accionar (e-Estonia, 2017).

Figura N° 17. Principales Prácticas y Evolución del GE en Estonia

AÑO	HITOS DE MODERNIZACIÓN VIRTUAL
1994	Se aprueba la “Política de Información” (Information Policy).
1996	<p>Es creada la “Ley de Protección de Datos Personales” (Personal Data Protection Act).</p> <p>Se introdujeron los primeros servicios de banca online en Estonia.</p> <p>Se crea el Proyecto “Tiger Leap”, destinado a facilitar internet en todas las escuelas de Estonia.</p>
1999	Es creado el “Departamento de Protección de Datos” (Data Protection Department).
2000	<p>Se aprobó la “Ley de Firmas Digitales” (Digital Signatures Act).</p> <p>Comienza a funcionar E-Tax, el sistema electrónico de declaración de impuestos establecido por la Junta de Impuestos y Aduanas de Estonia.</p> <p>Se introduce “Mobile Parking”, un sistema que les permite a los conductores pagar el estacionamiento de su vehículo utilizando sus teléfonos móviles.</p> <p>Es creado “E-Gabinete” (e-Cabinet), -el sistema de información de sesiones del gobierno- que funciona como una herramienta utilizada para agilizar los procesos de toma de decisiones ministeriales.</p> <p>Se aprueba la “Ley de Registro de Población” (Population Registry Law).</p>
2001	<p>Es introducido el programa “X-Road”, el cual corresponde a la columna vertebral de e-Estonia. Es el ambiente invisible, pero crucial que permite conectar varias bases de datos de servicios electrónicos de la nación, tanto del sector público como del privado.</p> <p>Comienza a operar el “Registro de Población” (Population Registry), el cual es una base de datos del Estado donde mantiene toda la información básica sobre cada persona que vive en Estonia. Contiene sus nombres, códigos de identificación, fechas de nacimiento, lugares de residencia y otros datos estadísticos como la nacionalidad, la lengua materna, la educación y profesión.</p> <p>Se aprueba la “Ley de Organización de Servicios de Salud” (Health Services Organization Act).</p>
2002	<p>Es incorporada la tarjeta de identificación electrónica (ID card). Es una de las más evolucionadas del mundo, puesto que permite el acceso digital a todos los servicios electrónicos disponibles por el gobierno de Estonia.</p> <p>Es aprobada la “Ley de Voto Electrónico” (i-Voting). El Voto por Internet, es un sistema que permite a los votantes emitir su voto desde cualquier ordenador conectado a Internet, en cualquier lugar del mundo.</p>

	Se crea el “Proyecto Escuela en Línea” (e-School). Esta aplicación web proporciona una gama de funciones escolares distintas, acorde al usuario que desee utilizar la plataforma (padres, profesores, estudiantes y administradores del distrito).
2003	Se estrena el “Billete Electrónico de Autobús” (ID bus ticket). Es lanzado “El Portal del Estado” (The State Portal), www.eesti.ee , correspondiente a un sitio web que actúa como una ventanilla única para los cientos de servicios ofrecidos por las diversas instituciones gubernamentales. Se abre el “Registro Electrónico de Vehículos” (e-Vehicle registry). Se aprueba la “Ley de Información Pública” (Public Information Act).
2005	Se celebran las primeras “Elecciones Electrónicas” (I-Elections) a escala nacional. El país báltico fue el primer país del mundo en permitir votaciones mediante este método. Se crea el “Sistema de Policía en Línea” (e-Police). Se trata principalmente de dos herramientas: una estación de trabajo móvil instalado en cada coche patrulla, y un sistema de posicionamiento que muestra la ubicación y el estado de cada vehículo patrulla. Se introduce el sistema de “Corte Electrónica” (e-Court), el cual consta de procesos judiciales totalmente automatizados, siendo éstos llevados a cabo mediante herramientas de comunicación electrónica entre los tribunales y las partes.
2007	Se crea el sistema “Mobile-ID”, cuyo servicio permite a un cliente utilizar el teléfono móvil como forma de identificación electrónica segura. Funciona de forma similar a la ID Card, pero con la ventaja de no requerir un lector de tarjetas. Se introduce el “Registro electrónico de Empresas” (e-Business Register), que permite a los usuarios registrar su nuevo negocio en línea en cuestión de minutos, sin la necesidad de tener que asistir a una notaría.
2008	Lanzamiento del “Registro Electrónico de Salud” (e-Health). Es un sistema nacional que integra los datos de diferentes proveedores de atención médica de Estonia, con el fin de crear un registro por cada paciente.
2010	Es creada la “Prescripción Electrónica” (e-Prescription). Es un sistema que permite la obtención de recetas médicas y horas al doctor en forma online.
2011	Se introduce el concepto de “Smart Grid” en el sector energético, proporcionando sistemas que maximicen la eficiencia e innovación en este campo. Se implementa el servicio de “Gestión de Esperas Fronterizas” (Border Queue Management), el cual les permite a los conductores reservar determinados intervalos de tiempo en los pasos fronterizos, eliminando así la necesidad de realizar colas físicas.
2014	Se crea el programa de “Residencia Electrónica” (e-Residency), el cual ofrece a todos los ciudadanos del mundo una identidad digital emitida por el gobierno, otorgándoles la oportunidad de dirigir una empresa vía internet.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de e-Estonia (2017).

4.3 República de Corea (Corea del Sur)

Actualmente Corea del Sur (en adelante Corea) ostenta uno de los mejores sistemas integrados de GE en el mundo. Según consigna la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2011), en este país asiático el trabajo manual en los organismos públicos ya no existe. Esta situación ha conllevado a que los ciudadanos puedan acceder en cualquier momento a todos los servicios en línea que las entidades públicas ofrecen, debido a que el gobierno dispuso de un sistema totalmente interconectado para mejorar la eficiencia y celeridad en los procesos de tramitación.

Según detalla el informe de la BCN (2011), la calidad de líder mundial exhibida por Corea en relación a su exitoso modelo de GE, no es casualidad, sino más bien responde a una serie de elementos claves, dentro de los cuales han sido identificados los siguientes:

1. Una labor administrativa más eficiente y transparente: En Corea, el uso de documentos electrónicos se ha convertido en una práctica cotidiana dentro de la administración pública. De este modo, es usual ver que casi la totalidad de los asuntos administrativos, como la gestión de personal, finanzas y adquisiciones, se efectúan de manera online. Además, todas las organizaciones de la administración central han introducido un sistema estandarizado de procesos ("BPS On-nara"), a través del cual registran todos los procedimientos de decisiones gubernamentales, con la intención de aumentar la transparencia administrativa.
2. Compenetración con el sector privado: Además de permitir la notificación, presentación y pago de impuestos a través de internet, en Corea se implementó una ventanilla única para apoyar a las empresas en la realización de diversos trámites online relacionados con logística, procedimientos aduaneros y comercio en general. Asimismo, se destaca que

a través de este sistema, es posible constituir una empresa desde el hogar en muy pocos minutos.

3. Fortalecimiento de la comunicación con la ciudadanía respecto a las políticas del gobierno: El gobierno coreano busca que la ciudadanía sea más participe del proceso de toma de decisiones gubernamentales, por lo cual recibe sugerencias y reclamos online, permitiendo también la consulta de una amplia variedad de información administrativa en la web.
4. Un sistema seguro y a prueba de errores: El sistema integrado del gobierno gestiona globalmente todas las plataformas de información, lo que incrementa su capacidad para responder a los errores del sistema y las amenazas de seguridad.
5. El "BPS On-nara": Corresponde a un proceso de gestión empresarial que se basa en el manejo, registro y gestión de todos los procedimientos de trabajo de la administración pública de manera estandarizada y en línea. Las empresas y entidades de gobierno se clasifican de acuerdo a sus funciones y objetivos, la creación de documentos y procedimientos de trabajo son uniformes y todos los procesos de toma de decisiones se registran para garantizar la rendición de cuentas y la transparencia de la administración pública.

Como se mencionaba anteriormente, estos elementos han sido las principales evidencias de porqué Corea exhibe desde hace aproximadamente diez años, un lugar de prestigio en los rankings y mediciones internacionales sobre el desarrollo del GE (ver Tabla N° 1).

Tabla N° 1. Evolución del Ranking EGDI en Corea del Sur (2008-2016)

Ranking EGDI	2008	2010	2012	2014	2016
Posición N°	6	1	1	1	3
Variación	-	+5	0	0	-2

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2016).

Sin embargo, el éxito del modelo coreano no se gestó durante el último tiempo, sino más bien, éste responde a una larga data histórica. Por consiguiente, es posible ubicar el primer hito de modernización virtual en el año 1987, con la creación del Sistema Nacional de Información Básica (1987-1996), correspondiente al primer proyecto de alcance nacional dedicado a la movilización de recursos para el uso y la promoción de las redes informáticas (Bavoleo, 2013). Este proyecto conllevó a que el gobierno coreano digitalizara información de carácter crucial en áreas como registro de residencia, finanzas, seguridad pública, educación e investigación.

Según Bavoleo (2013), esta informatización fue el inicio del actual sistema de gestión electrónica que conecta a los diferentes organismos de gobierno, el cual siguió expandiéndose durante la administración de Kim Young-Sam (1993-1998), puesto que a partir de aquél sistema, en 1995 se lanza el Plan Coreano de Infraestructura de la Información. El propósito de este plan era construir una supercarretera de la información (al igual como lo hiciera Estados Unidos en 1993), la cual proveyera de múltiples servicios electrónicos a la ciudadanía y, a su vez, también convirtiera a Corea en uno de los países más desarrollados en el ámbito de la industria tecnológica.

El número de iniciativas relacionadas con el GE en Corea, creció exponencialmente a partir de la década del 2000. Esta situación conllevó a que las distintas administraciones coreanas, se revistieran de voluntad e interés en

torno a la consolidación de un ambicioso proyecto de GE, con el cual pudieran garantizar la calidad de los futuros procesos de innovación gubernamental.

Es por ello, que a continuación se presentarán los principales lineamientos de GE efectuados por últimas cuatro administraciones de Corea, correspondientes a los mandatarios: Kim Dae-Jung (1998-2003); Roh Moo-Hyun (2003-2008); Lee Myung-Bak (2008-2013); Park Geun-Hye (2013-2017).

4.3.1 Administración de Kim Dae-Jung (1998-2003)

La administración de Kim Dae-Jung se enfocó en la creación de un Comité Especial de Gobierno Electrónico (CEGE), el cual tenía como finalidad “promover la colaboración interinstitucional en la solución de asuntos sobre las iniciativas para el GE” (Kim & Chung, 2016, p. 634). Asimismo, este comité, que le reportaba al presidente como órgano independiente, fue el encargado de proponer la visión y estrategia nacional de GE durante este periodo de gobierno (ver Figura N° 18).

Figura N° 18. Visión y Estrategia del GE en la administración de Kim Dae-Jung

<i>Visión</i>	<i>Estrategia</i>
GE para hacer la transición a una nación de clase mundial.	Rediseñar procesos administrativos que manejen el flujo de información y establezcan un sistema de información.
Un gobierno que brinda el mejor servicio administrativo para la gente.	Establecer una ventanilla única para el gobierno electrónico y apoyo para un proceso unificado de servicios públicos.
Un gobierno que brinda el ambiente más propicio para las actividades empresariales.	Establecer redes administrativas, mejorar instituciones y formar una infraestructura de información.
Un gobierno con máxima productividad, transparencia y democracia.	

Fuente: Elaboración propia en base a Kim & Chung (2016).

Para alcanzar las metas planteadas en el esquema anterior, el CEGE seleccionó once áreas estratégicas de trabajo (ver Figura N° 19) y concentró todas las capacidades disponibles para completar el marco básico del GE. Tras implementar la totalidad de las iniciativas, el presidente Kim Dae-Jung declaró oficialmente la apertura de los servicios de GE a gran escala en Corea (Kim & Chung, 2016).

Figura N° 19. Once iniciativas de GE en Corea (2001-2002)

Objetivo	Características Principales
<i>Actualizar el servicio de todo el gobierno para ciudadanos y empresas privadas</i>	1. Sistema de Gobierno para Ciudadanos (G4C) 2. Sistema de Seguridad Social de Información Compartida 3. Sistema de Impuestos Integral 4. Sistema Electrónico de Contratación Pública
<i>Mejorar la efectividad de la administración</i>	5. Sistema de Información de Finanzas Nacionales 6. Sistema de Información de Educación Nacional 7. Sistema de Redes de Información de Gobiernos Locales 8. Sistema de Apoyo a la Política de Personal
<i>Establecer una infraestructura para el e-gobierno</i>	9. Aprobación electrónica e intercambio electrónico de documentos 10. Sistema de firma y sello electrónicos 11. Red Informática Integrada en todo el gobierno

Fuente: Elaboración propia en base a Kim & Chung (2016).

4.3.2 Administración de Roh Moo-Hyun (2003-2008)

Por su parte, en la administración de Roh Moo-Hyun se disolvió el CEGE, dando paso al Comité Presidencial de Innovación y Descentralización Gubernamental (CPIDG), el que tenía por misión asegurar un gobierno más abierto, transparente y cercano a la gente (Kim & Chung, 2016).

Durante este periodo, el CPIDG reorganizó el enfoque de modernización virtual, enfocándolo en torno a una perspectiva más integral, amplia y sistemática (ver Figura N° 20).

Figura N° 20. Visión y Estrategia del GE en la administración de Roh Moo-Hyun

<i>Visión</i>	<i>Estrategia</i>
Alcanzar “el mayor nivel mundial de gobierno electrónico abierto”.	Construir un sistema de creación de valor o sistema de información para la gente y las corporaciones.
Innovar en servicios para la gente y crear un “gobierno de redes”.	Maximizar resultados dentro del gobierno y mejorar la eficiencia.
Fortalecer la eficiencia y transparencia administrativas para crear un “gobierno de conocimiento”.	Formar una red horizontal en dos direcciones entre la gente y el gobierno.
Alcanzar una verdadera soberanía para la gente y crear un “gobierno participativo”.	

Fuente: Elaboración propia en base a Kim & Chung (2016).

Una vez establecida la visión y estrategia del GE, Roh dictó una serie de medidas políticas para desarrollar aún más la informatización nacional y los proyectos de modernización digital promovidos por las administraciones previas. Dentro de las más destacadas, se incluyen: 1. Establecer procesos electrónicos; 2. Expandir la información administrativa; 3. Rediseñar el proceso empresarial orientado al servicio; 4. Fortalecer el servicio ciudadano; 5. Mejorar los servicios de apoyo empresarial; 6. Mejorar la participación ciudadana en línea; 7. Consolidar y estandarizar los recursos de información; 8. Fortalecer los sistemas de seguridad de la información; 9. Fortalecer la capacidad del personal y organizaciones; 10. Reformar los sistemas legales relacionados con el GE (Kim & Chung, 2016).

4.3.3 Administración de Lee Myung-Bak (2008-2013)

Durante esta administración, Lee Myung-Bak estableció que el GE sería el medio primordial para alcanzar altos niveles de competitividad internacional y, por ende, llevar la delantera mundial en innovación tecnológica.

Ante esto, el gobierno coreano formuló el “Plan Básico de Informatización Nacional” (2008-2012) (ver Figura N° 21), con el cual pretendía sofisticar y fortalecer la gestión pública, mediante la convergencia y mejoría de las TIC.

Figura N° 21. Principales actividades del Plan Básico de Informatización Nacional

Agenda	Actividades Claves
1. Sistema de administración intelectual que aumente el desempeño	1. Promover la distribución y utilización gubernamental de la información del conocimiento.
	2. Establecer el sistema de cooperación de los asuntos estatales con base digital.
	3. Apoyo administrativo multidimensional que use información especial.
	04. Lograr la gobernanza móvil en tiempo real y basada en dispositivos móviles.
2. Crear los servicios públicos adecuados para los ciudadanos	5. Lograr el total de peticiones civiles en línea, sin papel.
	6. Establecer el portal de GE (www.minwon.go.kr) que brinda todos los servicios públicos a través de una ventanilla única.
	7. Mejorar el sistema de apoyo empresarial.
	8. Establecer el sistema de suministro integrado de servicios públicos para ciudadanos.
	9. Promover el uso de servicios de gobierno electrónico.
3. Lograr que la administración digital democrática se comunique con los ciudadanos	10. Aumentar la transparencia en política y administración.
	11. Fortalecer la comunicación con los ciudadanos ampliando el canal de participación.
	12. Construir el servicio de información legal para la vida del ciudadano.

	13. Lograr una asamblea unida que represente al público.
	14. Fortalecer la comunicación con la sociedad global y la cooperación digital internacional.
<i>4. Fortalecer la base del desarrollo sustentable de la información</i>	15. Conectar, integrar y gestionar eficientemente los recursos de información gubernamental.
	16. Establecer el sistema conectado e integrado de información local y recursos de información pública.
	17. Establecer el sistema de uso común de recursos de la información y la administración electrónica gubernamental.
	18. Racionalizar el sistema de gestión del proyecto de informatización.
	19. Reforzar la capacidad del proyecto de informatización del sector público.

Fuente: Elaboración propia en base a Kim & Chung (2016).

4.3.4 Administración de Park Geun-Hye (2013-2017)

Según Kim & Chung (2016), el gobierno de Park Geun-Hye se caracterizó por “acoger el «Gobierno 3.0»³² como nueva retórica política para la innovación gubernamental y el marco político del GE” (p. 650). Esta administración pensó en el Gobierno 3.0, como el pilar de una nueva era de innovación que suscitara la satisfacción y felicidad de los coreanos. Con tal propósito, el gobierno de Park estableció la siguiente visión en torno al desarrollo del GE (ver Figura N° 22).

³² El Gobierno 3.0 es un nuevo paradigma de operación gubernamental para promover el intercambio de información pública y la eliminación de las barreras entre ministerios para una mejor colaboración.

Figura N° 22. La visión de la administración de Park para el desarrollo del GE

Visión	Objetivos	Principios
Un gobierno confiable	Gobierno orientado a los servicios	Apertura
Una nación con ciudadanos felices.	Gobierno competente	Comunicación
	Gobierno transparente	Intercambio
		Colaboración
Ecosistema abierto de gobernanza pública y privada		

Fuente: Elaboración propia en base a Kim & Chung (2016).

Para llevar a cabo este prometedor modelo, el gobierno asiático decidió establecer un sistema consolidado de tareas, que integrase los tres principales objetivos del modelo de Gobierno 3.0.

Figura N° 23. Estrategias y tareas principales para el desarrollo del GE

Objetivos	Tareas principales
<i>Gobierno orientado a los servicios</i>	1. Brindar un servicio proactivo y resolver los puntos ciegos en materia de servicios.
	2. Suministro integrado de servicios personalizados.
	3. Que el sistema de suministro de servicios pase de “guiado por el gobierno” a “privado-participativo”.
<i>Gobierno competente</i>	4. Lograr un gobierno inteligente basado en el “sistema de la nube”.
	5. Fortalecer las capacidades políticas de la administración mediante colaboración y comunicación
	6. Lograr una administración científica utilizando datos masivos.
<i>Gobierno transparente</i>	7. Completar la reestructuración del Sistema de Apertura de Información.
	8. Innovar en materia de datos abiertos con base en el uso privado.

Fuente: Elaboración propia en base a Kim & Chung (2016).

4.4. España

Desde el año 2004, en España se han puesto en marcha una serie de iniciativas para impulsar el desarrollo de la administración electrónica, de modo que a través de la implementación de herramientas TIC, fuese posible establecer una relación directa entre la ciudadanía y las administraciones públicas. Esta situación conllevó a que el gobierno dispusiera de diversas estrategias en base a la modernización de los servicios públicos, con el fin de facilitar y mejorar la atención ciudadana, evitando que los usuarios deban desplazarse a las instituciones físicas, y a su vez agilizando los procedimientos administrativos.

Según el Ministerio de Hacienda y Función Pública (MINHAP, 2016), el principal elemento catalizador de la administración electrónica en el país, responde a las siguientes leyes:

- Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas³³
- Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público³⁴

Desde el Gobierno español, apuntan a que estas dos leyes han sido las responsables de convertir en universal el derecho de los ciudadanos a relacionarse con todas las administraciones de forma electrónica. Asimismo, destacan enfáticamente la necesidad de aportar con una ley apropiada para la sociedad del siglo XXI, la cual promueva una administración más eficiente, eficaz, cercana y transparente.

Por otra parte, se han puesto en marcha un conjunto de soluciones, infraestructuras y servicios comunes que han ido facilitando la implementación

³³ Documento original disponible en <http://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

³⁴ Documento original disponible en <http://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

del GE en las diferentes administraciones públicas. En este ámbito, las prácticas más representativas son:

Figura N° 24. Prácticas Representativas de la Administración Electrónica en España

Iniciativas	Descripción
Red SARA	La Red SARA (Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones) es un conjunto de infraestructuras de comunicaciones y servicios básicos, que conecta las redes de las administraciones públicas españolas (AAPP, en adelante) e Instituciones Europeas, facilitando el intercambio de información y el acceso a los servicios.
Plataforma @firma	Corresponde a una plataforma de validación y firma electrónica multi-PKI (infraestructura de clave pública), que se pone a disposición de las AAPP, proporcionando servicios para implementar la autenticación y firma electrónica avanzada de una forma rápida y efectiva.
Plataforma de intermediación de datos	Esta plataforma ofrece servicios de verificación y consulta de datos a otras AAPP con el objetivo de eliminar los certificados administrativos en papel. De este modo, el ciudadano no debe presentar documentación ante las AAPP, puesto que éstas ya están al corriente de cualquier solicitud previa. Cabe consignar que durante el año 2016, se superaron los 75 servicios disponibles.
Registro Electrónico Común (REC)	El Registro Electrónico General de la Administración General del Estado (AGE), es el punto común para la presentación de solicitudes, escritos y comunicaciones dirigidos a las AAPP, que no se ajusten a procedimientos administrativos ya contemplados en las sedes electrónicas de las distintas administraciones. Este servicio es accesible desde internet para todos los ciudadanos con personalidad natural o jurídica, así como para los representantes que actúen en su nombre. Para acceder al servicio y enviar la solicitud sólo es necesario disponer de DNI electrónico o certificado digital.
Notificaciones electrónicas	La plataforma Notific@ trabaja en colaboración con otras infraestructuras comunes de diversa índole que, en su conjunto, pueden canalizar automáticamente todas las notificaciones que se generan en las AAPP, preferentemente a partir de los sistemas de información mecanizados, para que lleguen a su

	destino -personas físicas, jurídicas y otras- de la manera más eficiente y económica posible.
--	---

Fuente: Elaboración propia en base a datos del MINHAP (2016).

Los importantes avances obtenidos por la administración electrónica en España, no hubieran sido posible sin un completo marco legislativo, el cual normó e incidió en dos de los ámbitos más destacados por la modernización digital española: la interoperabilidad entre las administraciones públicas, y la seguridad de los sistemas virtuales.

Finalmente, cabe considerar que a partir de los trabajos desarrollados por la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), se creó - como parte de las medidas de simplificación administrativa- el Punto de Acceso General (PAG), con el objetivo de “orientar a los ciudadanos y empresas en sus relaciones con las Administraciones Públicas y facilitarles una administración virtual abierta las 24 horas del día” (Martín, 2015, p. 58).

El diseño del PAG se llevó a cabo en torno a cuatro pilares:

- Participación ciudadana.
- Zonas restringidas o privadas.
- Procedimientos administrativos y servicios.
- Información administrativa de carácter general y de orientación a ciudadanos y empresas.

4.5. México

La instrumentación del GE en México, tiene sus primeros antecedentes en los años 70, cuando la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), otorgaba servicios de cómputo a organismos como Petróleos Mexicanos (PEMEX), Nacional Financiera (NAFIN) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) (Luna-Reyes et al., 2015). Posteriormente con el transcurso de los años, el uso de computadoras se fue extendiendo a diferentes dependencias de la Administración Pública Federal (APF), por lo cual, el interés hacia la adopción de herramientas TIC comenzaba a asomar paulatinamente en las huestes del gobierno mexicano. (Gil-García, Mariscal & Ramírez, 2008).

De esta forma, durante la década de los 80, “la implementación del gobierno digital vio florecer esfuerzos individuales en varias dependencias gubernamentales. Sin embargo, dichos esfuerzos fueron insuficientes para orquestar la innovación tecnológica de manera contundente en el país” (Luna-Reyes et al., 2015, p. 124).

En la década de los 90, específicamente en el año 1994, la presidencia de la república a cargo del mandatario Ernesto Zedillo, lanzó la primera página web del gobierno federal. Asimismo, en este período se inició el “Plan Nacional de Desarrollo (1995-2000)”, el cual contó con dos programas estratégicos para la instauración del gobierno digital en México: 1. Programa de Modernización de la Administración Pública; 2. Programa de Desarrollo Informático (Luna-Reyes et al., 2015). Este último, según consignan Gil-García et. al (2008), “inició proyectos informáticos nacionales con carácter interinstitucional –que por su naturaleza- fueran estratégicos para la modernización de los servicios públicos, entre los que destacan, la Red Escolar de Informática Educativa, la Red

Satelital de Televisión Educativa (EDUSAT) y el sistema electrónico de contrataciones gubernamentales CompraNet” (p. 6).

A pesar de los impulsos modernizadores iniciados en el mandato de Ernesto Zedillo, los avances más significativos en materia de GE no aparecerían sino hasta inicios del año 2000, cuando Vicente Fox asumió la presidencia de México por un periodo de seis años. Según Gil-García et al. (2008), “Durante el periodo presidencial 2000-2006 se dieron avances importantes en materia de e-gobierno tanto en la construcción de infraestructura física y disponibilidad de servicios y trámites en línea como en la conformación de un marco legal más adecuado” (p. 6).

Por otro lado, según Luna-Reyes et al., (2015), otra destacada característica del sexenio de Fox, se atribuye a la importancia concedida por el gobierno al desarrollo de las TIC como estrategia de reforma gubernamental. Ante esto, la administración de aquella época decidió asumir el desafío de innovar el sector público, por lo cual adoptó dos lineamientos de acción para cumplir este objetivo: 1. Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2001-2006; 2. Agenda Presidencial de Buen Gobierno (APBG).

Para Gil-García et al. (2008), el objetivo general de la estrategia de GE, según el PND 2000-2006 y la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, es:

“construir un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes, un gobierno ágil y flexible capaz de captar oportunidades, atender los problemas y adecuarse a las circunstancias rápida y eficazmente, un gobierno abierto y transparente, un gobierno descentralizado en sus relaciones con los Estados y municipios, un gobierno global, que se inserte en el contexto mundial” (p. 9).

A su vez, como parte de las acciones de la reforma, Fox creó diversas estructuras organizacionales que “apoyaran y dieran sustento a los planes y estrategias en cuanto al uso de tecnologías de información” (Luna-Reyes et al.,

2015, p. 129). Por consiguiente, a continuación se resumirán brevemente las organizaciones de mayor incidencia sobre el desarrollo del GE durante la administración de Fox (ver Figura N° 25).

Figura N° 25. Nuevas Estructuras Organizacionales

Estructuras Organizacionales	Descripción
Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental	Su misión es instaurar una nueva cultura gubernamental, que permita la incorporación de todo el talento y potencial creativo de las personas, apoyando toda acción que promueva la satisfacción de las expectativas del ciudadano, agregando valor en cada una de las acciones del gobierno.
Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información (UGEPTI)	Considerada como el organismo ejecutor de las políticas de gobierno electrónico en México.
Comisión Inter-Secretarial para el Desarrollo del Gobierno Electrónico (CIDGE).	Su objetivo es promover y consolidar el uso y aprovechamiento de las TIC en la administración pública federal.
Coordinación e-México	Su misión es conformar una verdadera red de trabajo con las agencias y organizaciones implicadas en el proyecto e-México.

Fuente: Elaboración propia en base a Luna-Reyes et al., (2015).

Además de la creación de diversas estructuras organizacionales, durante el mandato del presidente Fox se inició un proyecto muy ambicioso denominado “Sistema Nacional e-México”, “que buscaba promover el uso de las TIC a nivel nacional y facilitar el acceso a internet para un mayor número de mexicanos” (Luna-Reyes et al., 2015, p. 131).

Dentro de los principales proyectos del “Sistema Nacional e-México”, se encuentra la creación del portal web e-México, el cual incorporó diversos servicios y contenidos interconectados para la ciudadanía, correspondientes a:

- **E-salud:** Este portal intenta eliminar las barreras de acceso, informando oportunamente sobre los servicios de salud y seguridad social.

- **E-aprendizaje:** Esta página web surge con el objetivo de ofrecer nuevas opciones de acceso a la educación formal en todos sus niveles, a la educación continua y a la capacitación laboral por internet.
- **E-economía:** La meta de este portal es promover el desarrollo de la economía digital en México, atendiendo particularmente a las pequeñas y medianas empresas.
- **E-gobierno:** La finalidad de la web e-gobierno, es ofrecer un medio informativo sobre los quehaceres del gobierno y proporcionar servicios a la ciudadanía.

En el sexenio de 2000 a 2006 se identificaron importantes avances en la evolución del GE, principalmente en lo que respecta a la estructura institucional de la administración pública mexicana. Es por ello que, para finalizar este significativo periodo presidencial, los autores Luna-Reyes et al. (2015) concluyeron que los principales proyectos de modernización digital realmente trascendentales a través del tiempo, son los siguientes tres:

Figura N° 26. Principales Proyectos de GE durante la administración de Vicente Fox

Proyectos de GE	Descripción
CompraNet	CompraNet es el sistema de información pública gubernamental en línea sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Administración Pública Federal. Este sistema transaccional propicia la operación de los procedimientos de contratación con transparencia y agilidad y, asimismo, permite darles seguimiento desde la publicación de la convocatoria hasta el fallo correspondiente.
Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA)	El Registro Único de Personas Acreditadas (RUPA), es el mecanismo que sirve para acreditar en una sola ocasión y en una base de datos central, la personalidad jurídica de los usuarios de trámites y servicios ante todas las dependencias de la Administración Pública Federal.

Portal Ciudadano del Gobierno Federal (www.gob.mx) que a su vez incorporaba TramitaNet.	Es un portal que intenta reunir en un solo sitio virtual los servicios y recursos informativos más relevantes del Gobierno Federal, clasificándolos por temas y necesidades del ciudadano.
---	--

Fuente: Elaboración propia en base a Luna-Reyes et al., (2015) y Gil-García et al., (2008).

Por otro lado, la administración sucesora a Vicente Fox, encabezada por Felipe Calderón (2006-2012), invisibilizó el enfoque estratégico sobre el uso de las TIC en el sector público, ocasionando que los “los proyectos iniciados en el sexenio 2000-2006 se mantuvieran en la mesa sin actividad importante por casi dos años y en algunos casos con muy pocos cambios significativos” (Luna-Reyes et al., 2015, p. 139).

Sin embargo, transcurridos dos años en la presidencia, Calderón retomó la adopción de herramientas TIC para el sector público, de este modo instauró el “Programa Especial de Mejora de la Gestión 2008-2012”, con la misión de mejorar la calidad de los servicios, incrementar la efectividad de las instituciones públicas, y continuar con la austeridad y disciplina en el gasto.

En este marco de austeridad y reducción del gasto, se desarrolló la “Agenda Digital 2009”, la cual “se constituye como el primer esfuerzo de integrar en una sola estrategia los esfuerzos relacionados con el uso de tecnologías de información en el gobierno” (Luna-Reyes et al., 2015, p. 140). Con la creación de esta agenda, se intentó fortalecer el desarrollo del gobierno digital a través de la colaboración y participación de múltiples actores, dentro de los cuales no solamente se incluían entidades gubernamentales, sino también del sector privado, académico y de la sociedad en general.

Si bien Calderón relevó varias iniciativas propuestas por la administración de Fox, también dio continuidad a otras, tal es el caso del portal e-México, el cual avanzó en torno a su mantención y desarrollo de contenidos. En este sentido, según Luna-Reyes et al. (2015) los primeros tres años del gobierno de Calderón, “se integraron más de 2.200 contenidos digitales a la plataforma e-

México, con 115 mil usuarios anotados y 108 millones de páginas desplegadas en el 2008” (p. 141).

Por otro lado, dentro de este sexenio también es importante mencionar la creación del proyecto “Administración de la Red Interinstitucional”, que consistió en establecer relaciones entre instituciones, organismos y asociaciones; posibilitando continuar la creación y modernización de contenidos y servicios digitales acorde a las necesidades de la población.

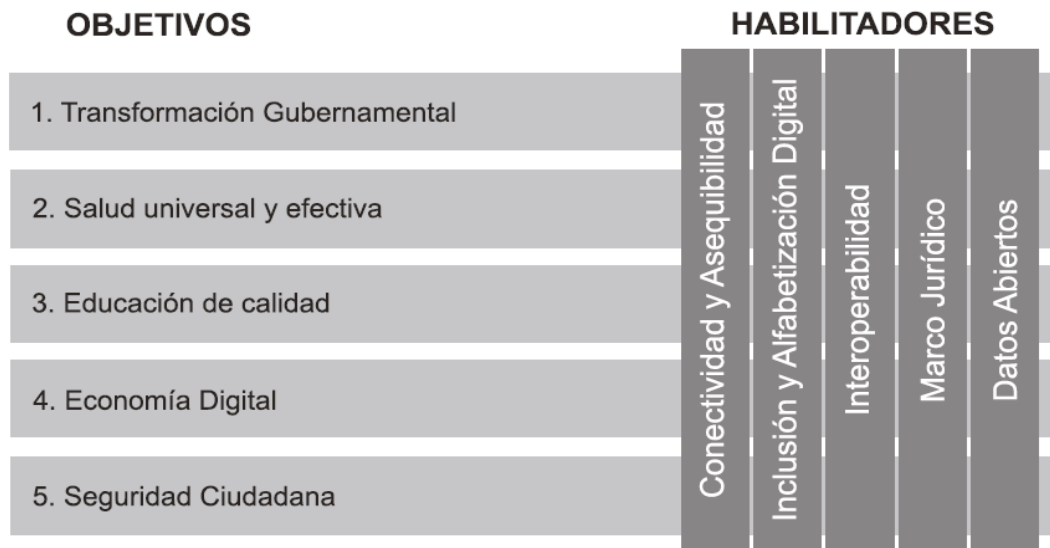
Finalmente, uno de los últimos esfuerzos realizados por el gobierno de Calderón antes de finalizar su periodo presidencial, fue definir “la Agenda Digital Nacional como el mecanismo por medio del cual el gobierno y sus organismos reguladores se coordinan, y construyen políticas para promover el progreso económico y el despliegue de la infraestructura por medio del uso de las TIC” (Luna-Reyes et al., 2015, p. 142).

Si bien durante el mandato presidencial de Calderón los avances en materia de GE fueron modestos, tras asumir la presidencia en 2013, Enrique Peña Nieto, abogó por recuperar nuevamente el interés en la virtualización gubernamental, por lo cual estableció el “Programa para un Gobierno Cercano y Moderno” (PGCM) con la intención de darle continuidad a los esfuerzos de gobierno digital implementados desde 2001 (Luna-Reyes et al., 2015).

El PGCM se estableció como un eje transversal del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, por lo cual se compuso en base a cinco objetivos: 1. Impulsar un gobierno abierto; 2. Fortalecer el presupuesto basado en resultados; 3. Optimizar el uso de los recursos en la administración pública; 4. Mejorar la gestión pública; 5. Establecer una Estrategia Digital Nacional que acelere la inserción de México en la sociedad de la información y el conocimiento.

Por último, para dar cumplimiento al objetivo número cinco se creó la Estrategia Digital Nacional (EDN), que se organizó a partir de cinco objetivos, lo cuales se pretendieron lograr por medio de cinco habilitadores (ver Figura N° 27)

Figura N° 27. Estrategia Digital Nacional (EDN).



Fuente: Luna-Reyes et al., 2015, p. 144.

4.6. Parámetros de Comparación

A partir de la información recabada en los capítulos anteriores, aunado al enfoque propuesto para esta investigación, los parámetros dispuestos para el análisis comparado son los siguientes:

- Flexibilización organizacional.
- Virtualización orientada en los servicios públicos.
- Desmaterialización del sector público.

4.6.1. Flexibilización organizacional.

Uno de los principios más destacados por el enfoque de la virtualización organizacional, responde a la extraordinaria capacidad de flexibilización que poseen las organizaciones (Friedmann, 2003).

En relación a este ámbito, el caso de Estonia ha resultado ser bastante distintivo, principalmente porque en este país se ha desarrollado un sistema único de GE, completamente abierto y descentralizado, a través del cual se han ido cultivando, - con el paso de los años- entornos organizacionales mucho más flexibles y acordes a las lógicas de la modernización digital.

En este sentido, la instauración del programa “X-Road”, resultó ser el aliciente perfecto para el desarrollo de aquellos aspectos organizacionales asociados a la virtualización. Es por ello, que tras su implementación en el año 2001, el GE de Estonia decidió descentralizar aún más su gestión, optando por flexibilizar el campo decisional de cada institución en base a tres características (e-Estonia, 2017):

- Cada organización, sea pública o privada, puede elegir los servicios electrónicos que más le convenga.
- Los servicios pueden ser añadidos en forma progresiva, en la medida en que éstos se encuentren listos.
- No hay un único controlador o propietario de los servicios electrónicos.

De este modo, el uso del sistema “X-Road” ha permitido que los procesos de innovación sean una constante para el sector público, prestando soluciones y servicios electrónicos coherentes a las organizaciones, producto de la notable capacidad que éstas tienen para oscilar entre aspectos de desintegración vertical y reintegración virtual.

Por otro lado, en el caso de Corea es posible ver cómo el país asiático deslumbra por entornos organizacionales completamente interconectados a través de sistemas virtuales estandarizados, los cuales a pesar de ser

uniformes, poseen la característica de estar en constante innovación, orientando sus dinámicas a las necesidades de la gestión pública y la ciudadanía en general.

A diferencia de Estonia, el modelo de GE en Corea, se caracterizó por poseer entornos organizacionales altamente estandarizados respecto a sus procedimientos de trabajo. Sin embargo, este escenario fue mutando paulatinamente a medida que se fueron incorporando distintas estrategias e iniciativas de modernización digital. Esta situación alcanzó su punto más álgido en el año 2013, cuando el gobierno coreano decidió innovar su retórica y enfoque político, adoptando el sistema de “Gobierno 3.0”, mediante el cual se transformaron las orientaciones burocráticas de la gestión pública, añadiendo nuevos mecanismos centrados en el potencial tecnológico del Estado y la flexibilización de sus organizaciones.

De esta forma, el “Gobierno 3.0” supuso un tránsito paradigmático en torno al intercambio de la información pública y la eliminación de las barreras interorganizacionales, puesto que se ampliaron los canales de comunicación mediante servicios multicanal y todo-canal, permitiendo adoptar servicios ajustados conforme a las necesidades específicas de la organización.

De similar manera como sucedió en Estonia, aunque con determinados matices, en Corea se evidencia una reinención permanente de sus formas organizativas, destacándose principalmente aquel aspecto oscilante entre la verticalidad de los sistemas estandarizados (“BPS On-nara”) y la reintegración de servicios electrónicos personalizados, permitiendo de este modo mayores niveles de flexibilidad para el actuar organizacional.

Finalmente, para los casos de España, Chile y México, resulta indisociable advertir que la flexibilización organizacional no trascendió de igual forma como en los países de Estonia y Corea. En parte, esto se ha debido a la rigidez de las

estructuras administrativas, las cuales a pesar de atravesar por continuos procesos de modernización digital, no han incidido en forma significativa sobre la reinención organizacional, sino más bien han salvaguardado sus configuraciones clásicas basadas en la racionalidad burocrática.

4.6.2. Virtualización orientada en los servicios públicos.

En lo que concierne a este aspecto, Estonia nuevamente se erige como un caso en particular, principalmente porque es uno de los pocos países en donde se concibe el fenómeno de la digitalización, como un proceso totalmente natural. Ante esto, el país báltico ha canalizado con mayor énfasis sus esfuerzos respecto a la modernización e innovación tecnológica, desarrollando constantemente iniciativas y programas afines a la utilización de herramientas TIC, con el objetivo de brindar una amplia gama de servicios online a su población. Gran parte de estos mecanismos virtuales, se han ido integrando progresivamente al quehacer cotidiano de la sociedad gracias al *State e-Services Portal*, www.eesti.ee.

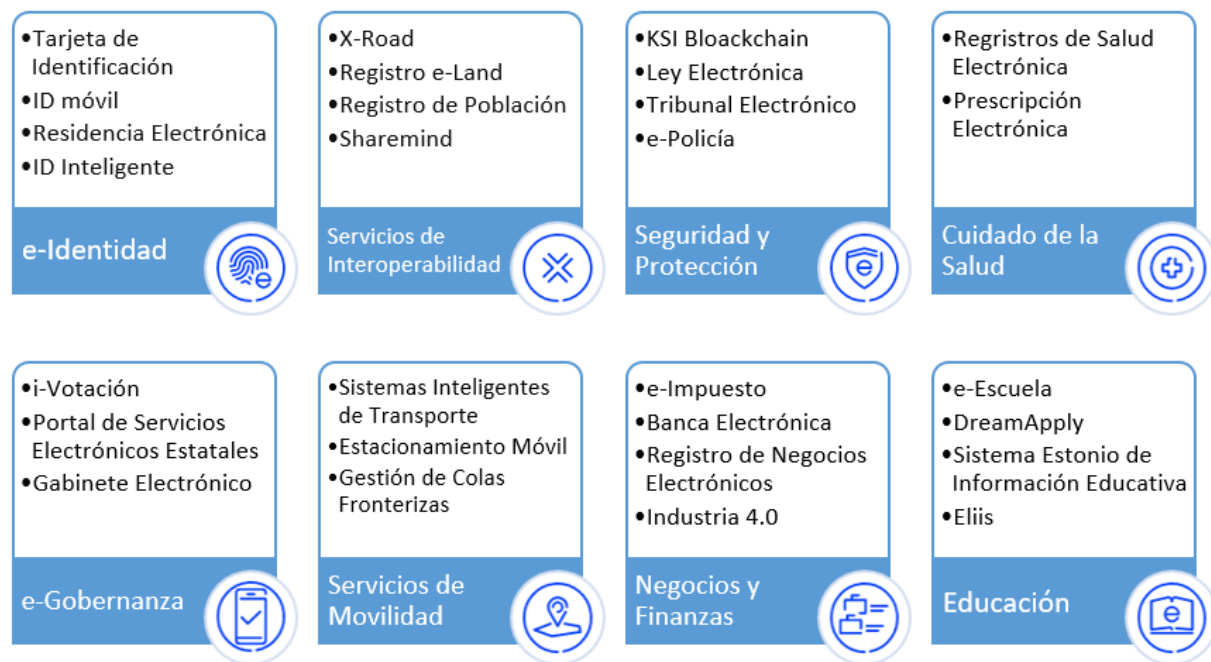
Según datos proporcionados por el sitio web e-Estonia (2017), mediante esta plataforma es posible acceder a la totalidad de los beneficios públicos ofrecidos por el Estado, destacando que el sitio web cuenta con un 99% de los servicios gubernamentales en línea, y a diario se consiguen más de 14.000 mil visitas aproximadamente, lo cual asciende al 1% de la población, según el último censo del país.

Una de las características más sobresalientes del modelo de GE en Estonia es, sin duda alguna, la coherencia que existe entre los avances en virtualización y el énfasis de los servicios públicos centrados en la ciudadanía. En este sentido, según el e-Estonia (2017), para llegar a ser la sociedad digital más avanzada

del mundo³⁵, es estrictamente necesario salvaguardar la integración y accesibilidad de la sociedad en su conjunto, mediante la provisión de servicios electrónicos acordes a las dinámicas del siglo XXI.

Ante este contexto, Estonia realiza la opción de mejorar los cimientos de su infraestructura a través del potenciamiento de soluciones electrónicas (e-solutions), a partir de las cuales pueda contribuir en la entrega de servicios públicos en forma segura y confiable. Para ello, dispone de ocho bloques con los que conforma las bases de lo que es el e-Estonia:

Figura N° 28. Soluciones electrónicas del e-Estonia.



Fuente: Elaboración propia en base a e-Estonia (2017).

A diferencia de lo acaecido en Estonia, en Corea, los procesos de virtualización centrados en la sociedad van mucho más allá del aprovisionamiento masivo de servicios electrónicos. Es por ello, que en el país asiático además de desarrollar

³⁵ Según una investigación llevada a cabo por la cual se cita en la web oficial de Estonia, el país báltico actualmente se considera como acreedor de una de las sociedades digitales más avanzadas del mundo.

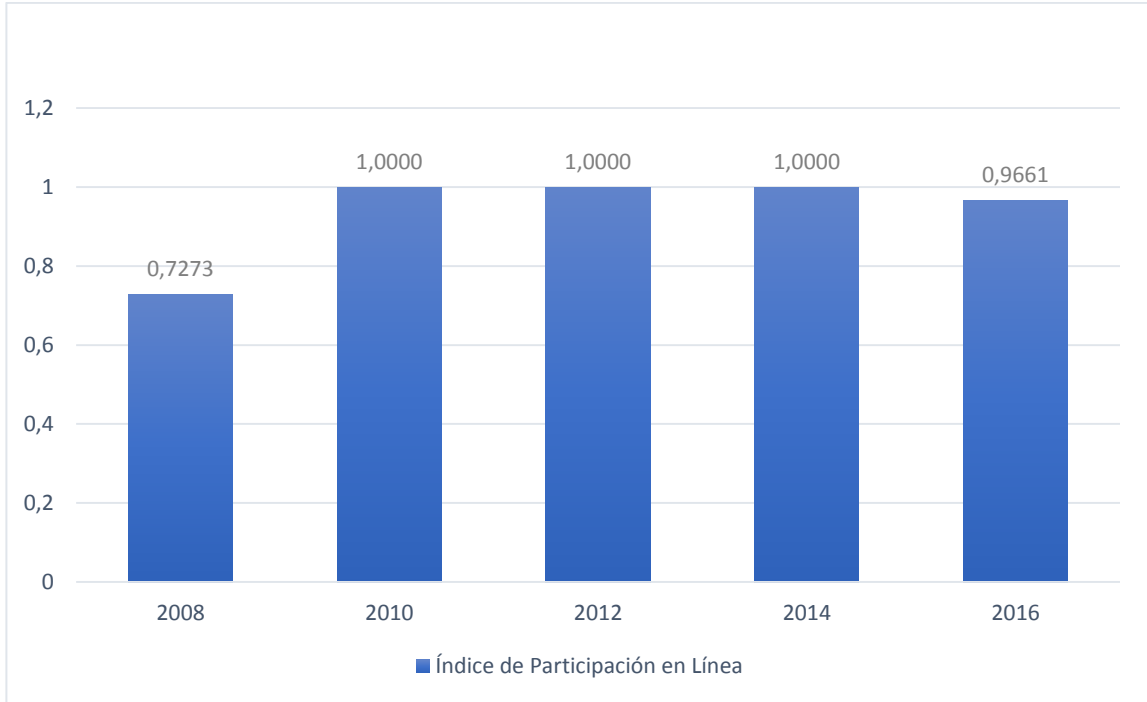
un sistema completamente integrado de servicios y productos online, han fortalecido significativamente la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones gubernamentales, situación que ha quedado expuesta en el Índice de Participación en Línea (EPI, por sus siglas en inglés) realizado por la ONU, en donde Corea se ha situado durante casi una década entre los primeros cuatro puestos, alcanzando consecutivamente la cima en los años 2010, 2012 y 2014 (ver Tabla N°2 y Gráfico N°1).

Tabla N° 2. Evolución del Ranking EPI en Corea del Sur (2008-2016)

Ranking EPI	2008	2010	2012	2014	2016
Posición N°	2	1	1	1	4
Variación	-	+1	0	-0	-3

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2008-2016).

Gráfico N° 1. Evolución del Ranking EPI en Corea del Sur (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2008-2016).

Ante este contexto, el modelo coreano resulta ser ejemplar, puesto que además de poseer uno de los GE más desarrollados del orbe (ver Tabla N°3 y Gráfico N°2), también se caracteriza por ostentar un sistema procedimental completamente estandarizado y en línea, a través del cual no solo benefician los esquemas organizacionales, sino que de igual manera se favorecen los diversos estamentos de la sociedad, por lo cual se fortalece la seguridad, eficiencia y transparencia de todas las plataformas públicas con acceso a internet.

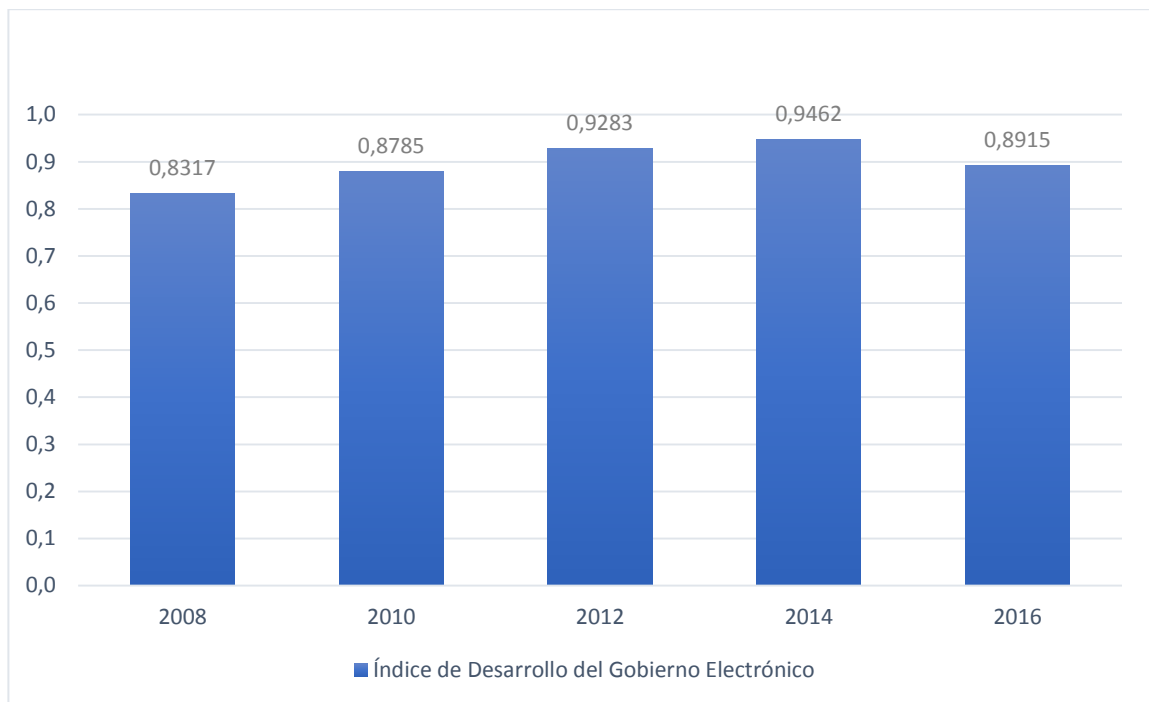
Tabla N° 3. Evolución del Ranking EPI en Corea del Sur (2008-2016)

Ranking EGDI	2008	2010	2012	2014	2016
Posición N°	6	1	1	1	3

Variación	-	+5	0	0	-2
-----------	---	----	---	---	----

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2016).

Gráfico N° 2. Evolución del EGDl en Corea del Sur (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2016).

En forma bastante similar a cómo se comprende el principio de virtualización en Estonia, para el gobierno de Corea el fortalecimiento e innovación continua de las herramientas digitales, es visualizado como el principal medio para dar cotidianidad al uso pleno de los servicios electrónicos por parte de la sociedad. Según señala Kim & Chung (2016), el éxito de la estrategia de GE en Corea está estrechamente relacionado con la inclusión de la ventanilla electrónica única del Estado, www.minwon.go.kr.

La integración de servicios electrónicos a través de este portal en Corea, ha sido un proceso de constante aprendizaje para el GE del país. Esta situación es posible de visualizar por medio del índice desagregado de servicios en línea, mediante el cual se evidencia una tendencia evolutiva ascendente respecto a la

disposición integrativa de los servicios públicos online. En este sentido, el país asiático obtuvo su nivel de integración más alto durante el año 2016, alcanzando un 97%, muy por encima del 88% obtenido en el año 2014. Sin ir muy lejos, el salto porcentual apreciado entre estos dos años se debe en gran parte a la implementación del “Gobierno 3.0”, pues mediante este sistema se resolvieron varios de los puntos ciegos que aquejaban los servicios digitales.

Por otro lado, en el caso de España, existe un intenso discurso respecto al potenciamiento en la innovación de las relaciones virtuales de la ciudadanía y las administraciones públicas. Esta situación llegó a ser plasmada inclusive a través de un marco normativo, en el cual los ciudadanos son acreedores por derecho universal a relacionarse en forma electrónica con todas las administraciones públicas³⁶.

Ante este contexto, en el año 2014 comenzó a funcionar el Punto de Acceso General (PAG) www.administracion.gob.es, a través del cual se ha facilitado enormemente la relación de los ciudadanos con las administraciones públicas, al ser la puerta de entrada vía internet a los servicios públicos. Esta plataforma virtual además de facilitar el acceso a los trámites por vía electrónica, se ha convertido en la principal herramienta de orientación para los ciudadanos, puesto que ha centralizado la información de forma coherente y eficaz, permitiendo que los niveles de participación ciudadana hayan aumentado considerablemente desde que se implementó (ver Tabla N° 4 y Gráfico N° 3). Dentro de los aspectos más destacables de esta página web se encuentra la sección de trámites, que engloba tanto aquellos servicios enfocados en las personas naturales, como también en las de índole jurídica.

³⁶ Esta información puede ampliarse visitando el Artículo N° 6. Derechos de los Ciudadanos. Disponible en <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>

Tabla N° 4. Evolución del Ranking EPI en España (2008-2016)

Ranking EPI	2008	2010	2012	2014	2016
Posición N°	34	3	31	19	7
Variación	-	+31	-28	+12	+12

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2008-2016).

Gráfico N° 3. Evolución del EPI en España (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2008-2016).

En los últimos años, varios países han dado bastante que hablar en relación a las sorprendidas alzas mostradas en los rankings internacionales. Esta situación no ha sido exclusiva de países europeos o asiáticos, sino que también se ha extendido a otras latitudes como es el caso de México. Una de las características más peculiares de este país en cuanto a sus procesos de modernización digital, se relaciona estrechamente con el vertiginoso incremento que ha tenido la participación ciudadana en el uso de los servicios online.

En este sentido, según el índice de servicios en línea publicado por la ONU en 2016, México se ubicó en la posición número 14 a nivel global, avanzando 31

puestos en comparación al año 2014. Estos importantes avances en materia de participación digital mantienen una estrecha relación con la instauración de la plataforma www.gob.mx, la cual según esta misma encuesta ocupó la primera posición en Latinoamérica, ubicándose dentro de las mejores iniciativas de GE implementadas durante el último tiempo en México.

Los indicadores ofrecidos por esta plataforma han sido esclarecedores en consideración a su uso (Gobierno de México, 2016):

- El portal ha registrado más de 356 millones de visitas desde que puso en operación, consolidándose como uno de los sitios más visitados de México.
- La plataforma gob.mx ha estado disponible las 24 horas, los 365 días del año, permitiéndole a los ciudadanos acceder a los trámites e información del gobierno, en todo momento desde cualquier lugar del mundo.
- El portal incorporó un mecanismo de satisfacción en donde se le permite a la ciudadanía opinar sobre los trámites que ha realizado en línea, con el fin de poder proporcionar servicios de mayor calidad. Según informa el gobierno mexicano, un 85% de la población se mostró satisfecho con los servicios en línea, mientras que un 10% consideró regular la atención y un 5% dijo estar insatisfecho.
- Cada vez más gente participa en gob.mx, lo cual ha incrementado en un 150% de visitas en el año, solamente a través de consultas y foros de participación ciudadana.
- A través de la sección gob.mx/participa, se han registrado más de 6.000 usuarios participando activamente en los distintos procesos de construcción de políticas públicas. Un ejemplo de esta situación es el Modelo Educativo 2016, a través del cual se han canalizado 7.238 respuestas provenientes de la población.

Finalmente, el caso de Chile recoge varios de los aspectos analizados anteriormente en cuanto a la prestación de servicios públicos en forma online.

En primer término, de similar manera a cómo aconteció en el resto de los países, la nación de Chile dispone de varias iniciativas de modernización digital a través de las cuales cubre en gran parte las necesidades del ciudadano-virtual. Actualmente los servicios en línea más destacados son los siguientes:

Figura N° 29. Servicios en Línea más destacados de Chile



Fuente: Elaboración propia.

Por otro lado, el gobierno de Chile en el último año comenzó a modernizar sus documentos de identificación electrónica³⁷, implementando nuevos formatos digitales en reemplazo de las actuales cédulas plásticas. No obstante, esta iniciativa es solo el comienzo en esta materia, puesto que si lo comparamos con países como Estonia, España y Corea, en donde la utilización de la e-DNI es mucha más extensiva, hasta el punto de poder realizarse todo tipo de trámites en línea solamente con la posesión de este documento, la situación de Chile se torna aún más compleja considerando el evidente retardo que presenta en comparación a otros miembros de la OCDE.

³⁷ Cabe considerar la inclusión del e-Rut por parte del SII, que reemplaza el antiguo formato físico (plástico o cartulina) por un archivo electrónico (PDF). Información disponible en http://www.sii.cl/portales/e_rut/e_rut.html

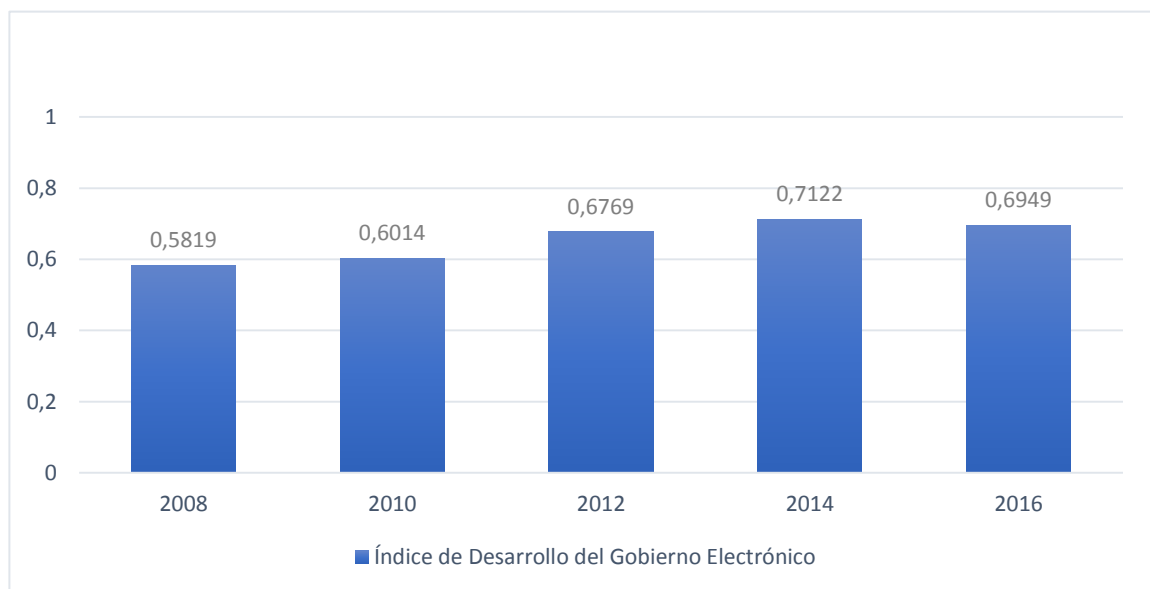
Históricamente, han sido varias las iniciativas de modernización virtual en Chile poseedoras de reconocimientos internacionales por su buen desempeño. No obstante, los apremios recibidos en aquellos años se fueron invisibilizando paulatinamente, dando paso a un nuevo escenario en donde Chile pasó de alcanzar su mejor posición mundial en cuanto a desarrollo de GE en el año 2014, a caer nueve puestos durante la última entrega en 2016 (ver Tabla N°5 y Gráfico N°4).

Tabla N° 5. Evolución del Ranking EGI en Chile (2008-2016)

Ranking EPI	2008	2010	2012	2014	2016
Posición N°	40	34	39	33	42
Variación	-	+6	-5	+6	-9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2008-2016).

Gráfico N° 4. Evolución del EGI en Chile (2008-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2008-2016).

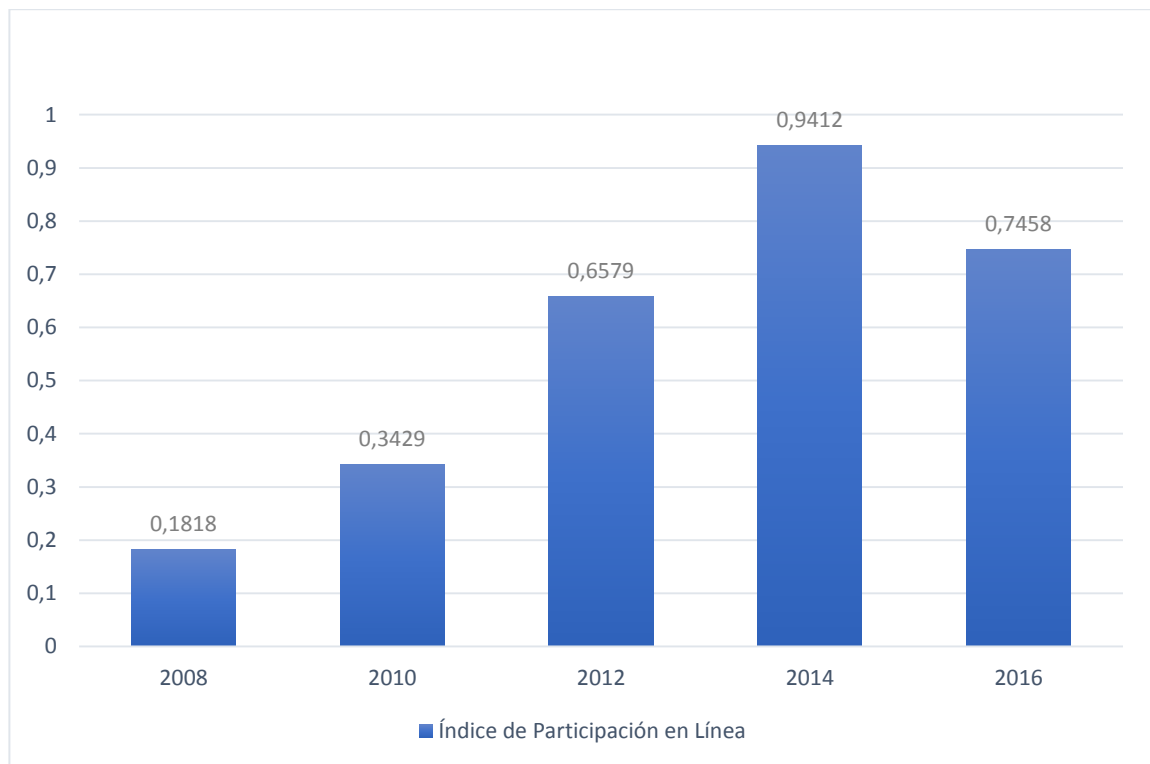
Por su parte, en lo que respecta al índice de participación en línea la caída es aún más estrepitosa, ya que el país descendió 25 puestos entre las encuestas de los años 2014 y 2016, situándose actualmente en la posición N° 32 de este ranking (ver Tabla N°6 y Gráfico N°5).

Tabla N° 6. Evolución del Ranking EPI en Chile (2008-2016)

Ranking EPI	2008	2010	2012	2014	2016
Posición N°	71	34	19	7	32
Variación	-	+37	+15	+12	-25

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2008-2016).

Gráfico N° 5. Evolución del EPI en Chile (2008-2016)

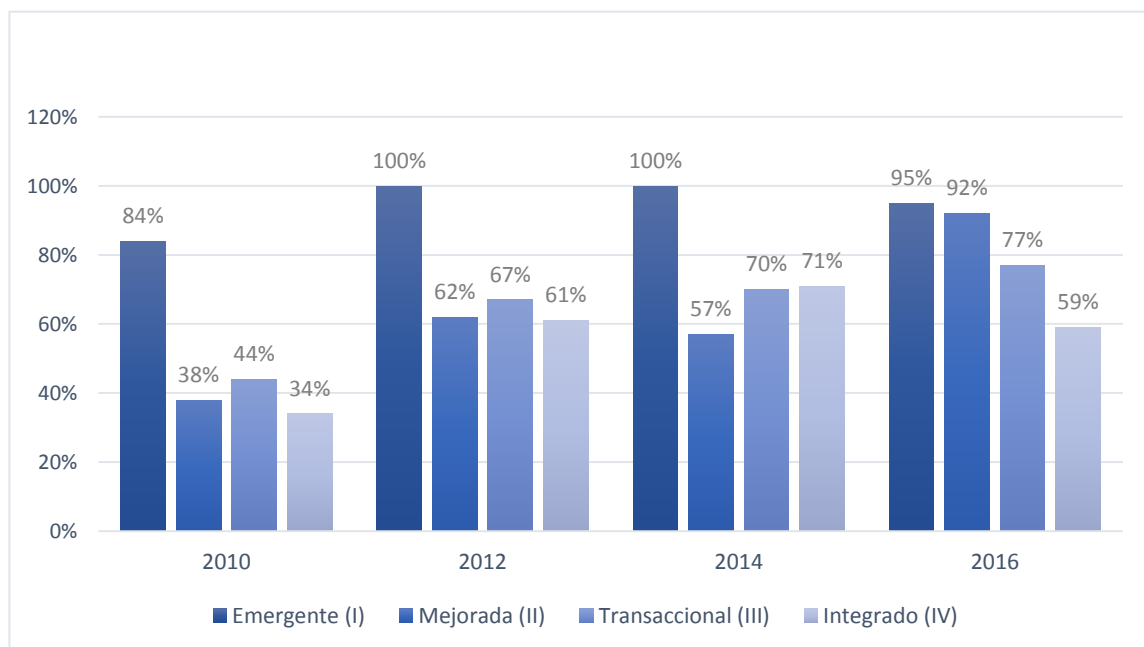


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2008-2016).

En Chile, a diferencia de lo que sucede en el resto de los países OCDE, existe una preocupante baja en torno al uso y prestación de servicios online, escenario que se explica en parte a la falta de competitividad y ambición del país, pues basta con observar países como México y España, -que a pesar de no tener sistemas de GE altamente consolidados como en Estonia y Corea- no han dejado de potenciar e innovar en ningún momento las capacidades de las que disponen sus gobiernos en términos de virtualización.

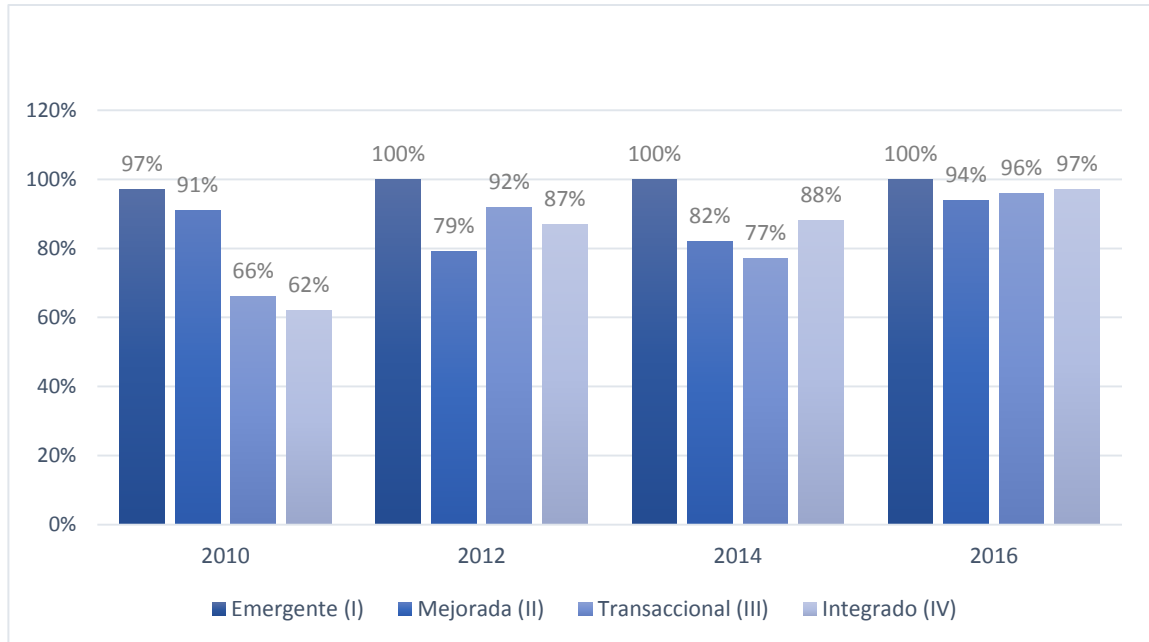
Por otra parte, los bajos niveles de integración en los servicios online se han convertido en una constante para Chile (ver Gráfico N° 6), sobre todo si es comparado con países como Corea (ver Gráfico N° 7), España (ver Gráfico N° 8) y México (ver Gráfico N° 9) en donde los servicios integrados han crecido exponencialmente últimamente.

Gráfico N° 6. Niveles Evolutivos de los Servicios Online en Chile (2010-2016)



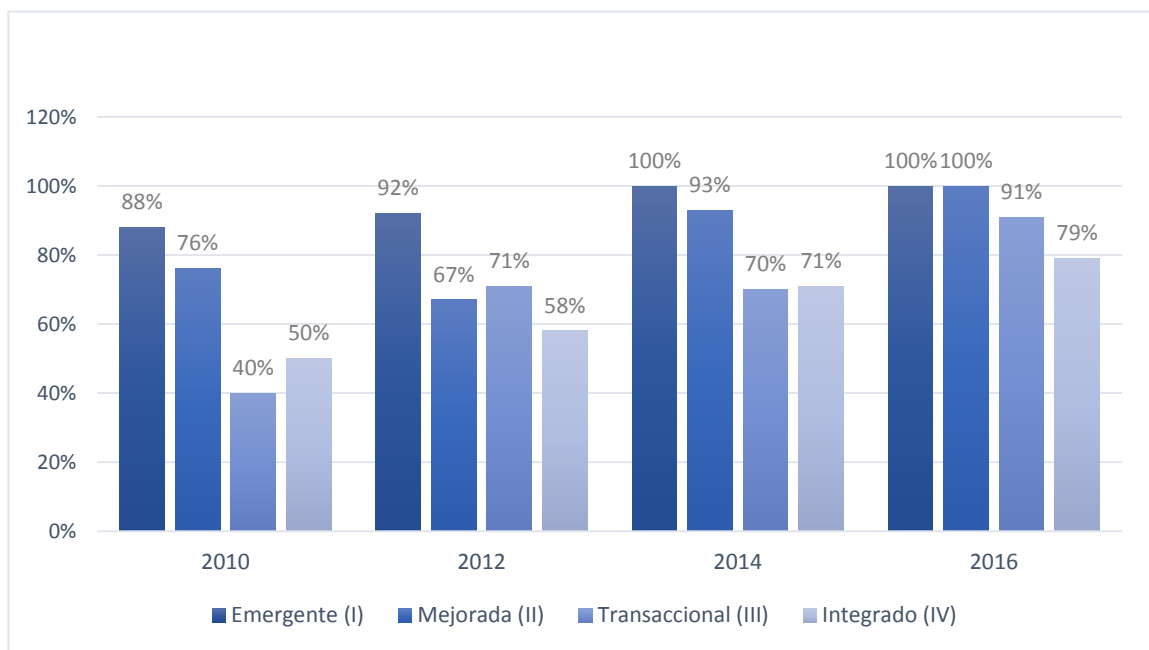
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2008-2016).

Gráfico N° 7. Niveles Evolutivos de los Servicios Online en Corea del Sur (2010-2016)



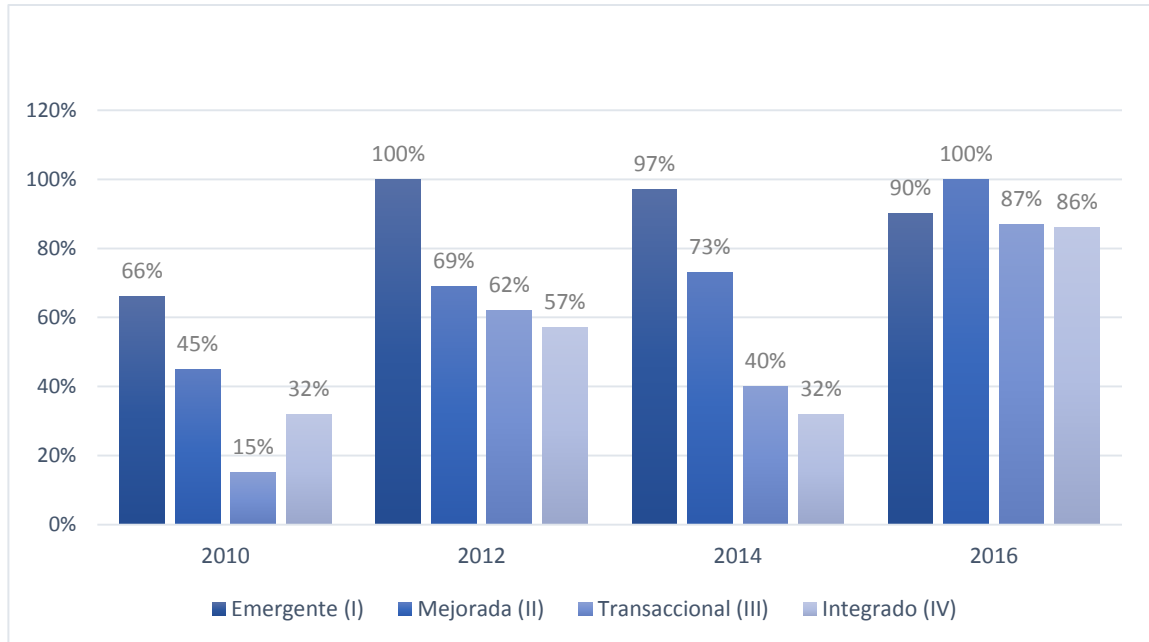
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2008-2016).

Gráfico N° 8. Niveles Evolutivos de los Servicios Online en España (2010-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2008-2016).

Gráfico N° 9. Niveles Evolutivos de los Servicios Online en México (2010-2016)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la ONU (2008-2016).

De este modo, se advierte claramente que el GE en Chile se ha centrado principalmente en ofrecer soluciones de carácter más bien transaccional que participativa, conllevando a que en la práctica se haya digitalizado la burocracia³⁸.

4.6.3. Des-materialización del sector público.

Actualmente, la des-materialización del sector público es uno de los pocos aspectos que aún no alcanzado un desarrollo íntegro en Estonia. Sin embargo este panorama procura ser cambiado en los próximos años, puesto que durante la actual administración se impulsaron una serie de medidas a través de las cuales se pretende alcanzar una sociedad sin papeles (*paperless society*), con tal de asegurar que todos los servicios públicos disminuyan sustancialmente la burocracia en sus gestiones (e-Estonia, 2017).

³⁸ Este término ha sido empleado por Alejandro Barros para describir la situación del Registro Civil. Disponible en <http://www.alejandrobarrros.com/registro-civil-digitalizando-la-burocracia/>

Según Siim Sikkut, asesor de políticas TIC del gobierno estonio, los trabajos en este ámbito ya han comenzado por lo cual se espera que de aquí al 2018 comiencen a verse los primeros beneficios para la ciudadanía (e-Estonia, 2017).

En el caso de Corea, de similar manera a cómo acontece en Estonia, tampoco se han alcanzado niveles absolutos en cuanto a la des-materialización del sector público. No obstante, la utilización de soportes electrónicos en la administración pública se ha convertido en una práctica tan extendida, que es usual registrar cualquier tipo de procedimiento en forma digital a través de sistemas estandarizados.

Por su parte en el caso de España, la eliminación definitiva del papel en la tramitación administrativa comenzó a impulsarse firmemente en el año 2015, cuando el gobierno decidió instaurar la Ley 39/2015, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, la cual “regula las relaciones externas entre la Administración y los ciudadanos y que pretende implantar una Administración totalmente electrónica, interconectada y transparente, mejorando la agilidad de los procedimientos administrativos y reduciendo los tiempos de tramitación” (Beltrán, 2015, p. 1)

Según este mismo documento, “...en el entorno actual, la tramitación electrónica no puede ser todavía una forma especial de gestión de los procedimientos sino que debe constituir la actuación habitual de las Administraciones. Porque una Administración sin papel basada en un funcionamiento íntegramente electrónico no sólo sirve mejor a los principios de eficacia y eficiencia, al ahorrar costes a ciudadanos y empresas, sino que también refuerza las garantías de los interesados. En efecto, la constancia de documentos y actuaciones en un archivo electrónico facilita el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, pues permite ofrecer información puntual, ágil y actualizada a los interesados” (Ley 39/2015, p. 3).

En México, desde hace aproximadamente cinco años se impulsó la iniciativa de “Gobierno sin Papel”, la cual tiene por objetivo sustituir los archivos físicos por documentos electrónicos, permitiendo que de esta manera el sector público promueva procesos más rápidos y eficientes por medio de la innovación tecnológica (Gobierno de México, 2015).

A pesar de que Chile ha registrado importantes avances sobre la automatización digital en el sector público, el uso de documentos físicos aún persiste como una constante al interior de las distintas agencias del Estado. En este sentido, se advierte que la principal causa conlleva a la ausencia de una política enfocada en la des-materialización de la administración pública, pues en comparación con los países analizados anteriormente en donde sí existen estrategias relativas a este ámbito, en Chile no se ha considerado este aspecto como parte esencial en las últimas estrategias digitales propuestas por los diferentes gobiernos.

5. CONCLUSIONES

Últimamente el quehacer cotidiano tanto de la ciudadanía, como del sector público, se ha visto revolucionado por la celeridad con la cual se están llevando a cabo vastos procesos de modernización tecnológica al interior de la administración pública. Ante este panorama, varios gobiernos adoptaron la virtualización como un proceso natural de la gestión pública, ofreciéndole a sus ciudadanos la posibilidad de interactuar con las instituciones del Estado a través de distintos servicios electrónicos, facilitando de esta manera procedimientos menos burocráticos e imperceptibles físicamente.

En este sentido, la facilitación de trámites a través de internet no solamente condujo a un desplazamiento desde la presencialidad física a la virtual, sino que además conllevó consigo transformaciones mucho más profundas en cuanto al relacionamiento entre la ciudadanía y el gobierno. En el caso de Chile los avances en esta materia han sido poco significativos durante el último año, situación que se explica principalmente porque el país continúa enfocándose en brindar servicios electrónicos transaccionales, dejando de lado el fortalecimiento hacia los procesos participativos y de integración, tal y como consta en el resto de los países miembros de la OCDE.

En comparación a las tendencias mostradas por los otros países en esta investigación, el escenario de Chile es poco favorable respecto a varios criterios de la virtualización organizacional. Uno de ellos, que reviste de gran importancia para el desarrollo de la gestión pública postmoderna, se atribuye directamente a la capacidad de flexibilización que poseen las organizaciones las organizaciones. Esta característica tan propia de las organizaciones osciladoja, actualmente representa uno de los mayores desafíos para aquellos casos como Chile, España y México, en donde la rigidez de las estructuras administrativas contrasta con la flexibilidad concebida por los entornos organizacionales de

Estonia y Corea, principales pioneros de las administraciones digitales más avanzadas del mundo.

Los principales lineamientos de acción que utilizaron Estonia y Corea para poder concebir entornos organizacionales más flexibles, tienen como denominadores en común la constante innovación del sector público, la reinención permanente de las formas organizativas y los procesos de oscilación por medio de aspectos de desintegración vertical y reintegración virtual.

Desde luego, establecer criterios absolutos en base a lógicas postmodernas no es un asunto que revierta de mayor pertinencia para este estudio. Es por ello, que la des-materialización del sector público adquirió distintos ribetes -ninguno de ellos absoluto- al momento de considerar las diversas prácticas o iniciativas de modernización digital que se han implementado en los países selectos de la OCDE. No obstante, los principales hallazgos relacionados a este criterio, sitúan nuevamente a Chile como un país carente de iniciativas y bastante atrasado en comparación al resto de los países evaluados.

En los últimos años, Chile ha presentado muy pocos avances en relación al desarrollo del GE en el país, situación que se ha visto reflejada a través de la poca continuidad en materia de políticas públicas. Asimismo, la falta de competitividad y ambición del gobierno ha estancado la reinención de sus formas organizativas, las cuales todavía obedecen a órdenes jerarquizados y burocráticos.

Pese a que la informatización e internetización de numerosas funciones y procesos gubernamentales han sido el foco de las acciones modernizadoras en los últimos años, “el desafío actual radica en imaginar nuevas estructuras y prácticas que permitan no sólo hacer mejor lo que hoy en día se hace, sino hacer lo que aún no imaginamos que sea posible” (Chateau et al., 2003, p. 7).

En este sentido, cualquier proceso de modernización o innovación sobre el aparato público supone ampliar la forma en la cual concebimos los actuales esquemas organizacionales, pues la realidad nos muestra que al menos en Chile, las organizaciones públicas son más bien un “collage paradigmático”, es decir, son formalmente burocráticas, a las cuales se les ha implementado elementos de la nueva gestión pública, pero que requieren emprender un viaje hacia la postmodernidad.

6. RECOMENDACIONES

- Aumentar los niveles de integración respecto a los servicios electrónicos en línea, fortaleciendo los portales que actúan como ventanillas únicas del Estado.
- Generar mayor continuidad en relación a las políticas públicas de modernización digital, optando por una visión mucho más integral que comprometa a los distintos estamentos de la sociedad y el Estado.
- Incentivar la innovación organizacional a través de mecanismos virtuales amigables con el usuario, de fácil uso y acceso.
- Masificar el uso estratégico de las TIC mediante canales intra e inter organizacionales, ampliando las redes de colaboración con distintas dependencias del sector público y privado.
- Articular iniciativas para el desarrollo de entornos organizacionales más flexibles y acordes a las dinámicas de la virtualización.
- Establecer una perspectiva tecnológica que sea transversal y equitativa para todo el aparato público.
- Crear una infraestructura altamente competitiva y avanzada, de manera que Chile logre posicionarse dentro los países más desarrollados en materia de desarrollo e innovación digital.
- Reinventar continuamente el quehacer cotidiano de las organizaciones, adoptado las paradojas que emergen a partir de los distintos cruces paradigmáticos.
- Centrar permanentemente el foco de los servicios públicos hacia la ciudadanía, considerando cada vez más la participación de la sociedad en los procesos de tomas de decisiones.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Aguilar, L. (1996). *El estudio de las políticas públicas*. Recuperado de <http://www.inap.mx/portal/images/RAP/el%20estudio%20de%20las%20politicasy%20publicas.pdf>

Alfaro, R., Bustos, G., González, A. & Loroño, J. (2005). *Introducción al Gobierno Electrónico: Actores y Dimensiones*. Recuperado de http://www.euv.cl/archivos_pdf/gobierno-electronico.pdf

Appleby, P. (1945). *Big Democracy*. Recuperado de <https://ia800500.us.archive.org/14/items/bigdemocracy029139mbp/bigdemocrac y029139mbp.pdf>

Barnard, C. (1938). *The functions of the executive*. Recuperado de <https://ia601603.us.archive.org/8/items/in.ernet.dli.2015.190485/2015.190485.The-Functions-Of-The-Executive.pdf>

Barzelay, M. (1992). *Breaking Through Bureaucracy. A New Vision for Managing Government*. Recuperado de <https://archive.org/details/breakingthroughb00barz>

Barzelay, M. (1998). *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*. Recuperado de https://www.u-cursos.cl/inap/2013/2/ADP301/2/material_docente/bajar?id_material=799278

Bavoleo, B. (2013). Contornos y trayectorias de internet en un país hiperconectado. El rol del Estado en la difusión tecnológica en Corea del Sur. *Punto Cero*, 18 (26). Recuperado de http://www.scielo.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1815-02762013000100003

Beltrán, J. (2015). *La innovación de las TIC en la responsabilidad patrimonial. Nuevo régimen introducido por las leyes 39/2015 y 40/2015*. Recuperado de https://previa.uclm.es/actividades/repositorio/pdf/doc_6058_8432.pdf

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. (2011). *El exitoso caso de gobierno electrónico en Corea*. Recuperado de <https://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/gobierno-electronico-exitoso-caso-corea>

Bozeman, B. (1998). *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/TODAS%20LAS%20ORGANIZACIONES%20SON%20PUBLICAS.pdf>

Bozeman, B. (1998). *La gestión pública su situación actual*. Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20GESTION%20PUBLICA%20SU%20SITUACION%20ACTUAL.pdf>

Bustamante, A. (2014). *Casos de gobierno digital: ChileAtiende: un relato de personas al servicio de personas*. Recuperado de <http://asimov.cl/site/assets/files/1023/chileatiende.pdf>

Cabrero, E. (2003). *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*. México: M.A. Porrúa-CIDE.

Caldera, A. (2013). *Posmodernidad y gestión pública: Revisión a la teoría neoinstitucionalista para el estudio de la cultura en organizaciones públicas latinoamericanas*. Recuperado de <http://acacia.org.mx/busqueda/pdf/mesa108-calderaortega-posmodernidadygestionpublica.pdf>

Chateau, J., Márquez, M. & Gutiérrez, P. (2003). *Gobierno Electrónico en Chile: Estado del Arte*. Recuperado de

[http://www.academia.edu/10443215/Gobierno_electr%C3%B3nico_en_Chile_Estado del Arte](http://www.academia.edu/10443215/Gobierno_electr%C3%B3nico_en_Chile_Estado_del_Arte)

Chiavenato, I. (2006). *Introducción a la teoría general de la administración*. Recuperado de <https://naghelsy.files.wordpress.com/2016/02/introduccion-a-la-teoria-general-de-la-administracion-7ma-edicion-idalberto-chiavenato.pdf>

Collier, D. (1993). *Método Comparativo*. Recuperado de <http://cienciassociales.edu.uy/wp-content/uploads/sites/4/2013/archivos/RUCP-05-04-Collier.pdf>

De la Fuente, G. (2010). Continuidades y cambios de la Matriz Sociopolítica en Chile desde la reinauguración democrática. *Revista de Sociología*, (5), 179-197. Recuperado de <http://www.facso.uchile.cl/publicaciones/sociologia/articulos/24/2408-DelaFuente.pdf>

Derrida, J. (1989). *La estructura, el signo y el juego en el discurso de las ciencias humanas*. Recuperado de <https://teorialiteraria2009.files.wordpress.com/2009/06/derrida-la-estructura-el-signo-y-el-juego-en-el-discurso-de-las-ciencias-humanas.pdf>

E-Estonia. (2017). *All Estonian public e-services to function "invisibly"*. Recuperado de <https://e-estonia.com/all-estonian-public-e-services-to-function-invisibly/>

E-Estonia. (2017). *Interoperability services: X-Road*. Recuperado de <https://e-estonia.com/solutions/interoperability-services/x-road/>

E-Estonia. (2017). *Success stories*. Recuperado de <https://e-estonia.com/>

E-Estonia. (2017). *We have built a digital society*. Recuperado de <https://e-estonia.com/>

Fayol, H. (1916). *Administration industrielle et generale*. Recuperado de <http://babel.upmf-grenoble.fr/omeka-2.1.4/files/original/77990.pdf>

Friedmann, R. (2003). *La gestión pública en el siglo XXI: Anticipando los cambios que vienen hacia un sector público inteligente y en constante aprendizaje*. Recuperado de http://www.politicaygobierno.cl/web/wp-content/uploads/2016/11/doc_51.pdf

Gil-García, J., Mariscal, J. & Ramírez, F. (2008). *Gobierno electrónico en México*. Recuperado de <http://telecomcide.org/docs/publicaciones/DTAP-214.pdf>

Gobierno de México. (2015). *Gobierno sin papel*. Recuperado de <https://www.gob.mx/cidge/acciones-y-programas/gobierno-sin-papel-17162>

Goodnow, F. (1900). *Politics and Administration*. Recuperado de <https://ia801408.us.archive.org/22/items/politicsadminist00goodrich/politicsadminist00goodrich.pdf>

Gore, A. (1993). *Creating a government that works better & costs less: the report of the National Performance Review*. Recuperado de https://ia902600.us.archive.org/13/items/creatinggovernme00nati_1/creatinggovernme00nati_1.pdf

Gulick, L., Urwick, L., Mooney, J., Fayol, H., Dennison, H., Henderson, L., ... Graicunas, V. (1937). *Papers on the science of administration*. Recuperado de <https://ia600700.us.archive.org/28/items/papersonscience00guli/papersonscience00guli.pdf>

Hood, C. (1991). *A Public Management For All Seasons?*. Recuperado de <https://eclass.uoa.gr/modules/document/file.php/PSPA108/4NMP%20all%20seasonsfulltext.pdf>

Jefatura del Estado. (2015). Ley 39. Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Publicada en el *Boletín Oficial del Estado* N° 236, del 2 de octubre de 2015. España. Recuperado de <https://www.boe.es/buscar/pdf/2015/BOE-A-2015-10565-consolidado.pdf>

Kim, P. & Chung, C. (2016). *Una revisión histórica del desarrollo del gobierno electrónico en Corea del Sur*. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/133/13346618008.pdf>

Krieger, M. (2016). Las miradas de la administración pública de la modernidad y la posmodernidad. *Ciencias administrativas*, 4 (7), 21-28. Recuperado de <http://revistas.unlp.edu.ar/CADM/article/view/2231>

Littman, P. & Jansen, S. (2000). *Oszillodox - Virtualisierung die permanente Neuerung der Organisation*. Recuperado de <https://www.stephanjansen.org/app/download/7541992314/Jansen+Littmann+%282000%29+Oszillodox.pdf?t=1476964247>

López Portillo, C. & Soria, R. (2013). Alternancia política y nueva gestión pública: un análisis comparativo, 1998-2008. *Región y sociedad*, 25 (56). Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-39252013000100006

Luna-Reyes, L., Gil-García, J. & Sandoval, R. (2015). *Avances y retos del Gobierno Digital en México*. Recuperado de <http://www.iapem.mx/Libros/Avances-y-Retos-del-Gobierno-Digital-en-Mexico.pdf>

Lyotard, J. (1987). *La condición postmoderna. Informe sobre el saber*. Recuperado de <http://cmap.javeriana.edu.co/servlet/SBReadResourceServlet?rid=1KBWV3GHX-14QHSDf-321>

Martín, R. (2015). *El Punto de Acceso General a las Administraciones públicas*. Recuperado de <http://www.astic.es/sites/default/files/articulosboletic/tecnologia1raquelmartin.pdf>

Ministerio de Hacienda y Función Pública (2016). *Administración Electrónica*. Recuperado de <http://www.minhfp.gob.es/ES/Areas%20Tematicas/Administracion%20Electronica/Paginas/default.aspx>

Ministerio Secretaría General de la Presidencia de Chile. (2014). *Un Estado al Servicio de las Personas*. Recuperado de <http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/un-estado-al-servicio-de-las-personas.pdf>

Misleh, D., Sepúlveda, D., Escandón, F., Vergara, H., López, J., Papic, K. & Buvinic, P. (2016). *La nueva relación entre Estado y ciudadanos a través de ChileAtiende*. Recuperado de http://www.observatoriodigital.gob.cl/sites/default/files/20160307_labgob_proyecto_chileatiende_v3_2.pdf

Mitchell, W. (1995). *City of Bits: Space, Place, and the Infobahn*. Recuperado de <https://ia801900.us.archive.org/18/items/CityOfBits/City%20of%20Bits.pdf>

Naser, A. & Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Recuperado de http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/3/54303/El_Gobierno_electronico_en_la_gestion_Publica.pdf

Naser, A. (2010). *Indicadores sobre Gobierno Electrónico*. Recuperado de http://www.cepal.org/ilpes/panorama/documentos/INFORME_ALEJANDRA_NASER1.pdf

Olías de Lima, B. (2001). *La Nueva Gestión Pública*. Madrid, España: Prentice Hall.

Organización de las Naciones Unidas. (2016). *UN E-Government Survey 2016*. Recuperado de <http://workspace.unpan.org/sites/Internet/Documents/UNPAN97453.pdf>

Osborne, D. & Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Recuperado de <http://www.archive.org/stream/reinventinggover00osbo#page/1/mode/2up>

Pineda de Alcázar, M. (2007). El pensamiento teórico y crítico en tiempos de complejidad e incertidumbre en las ciencias de la comunicación. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 12 (39). Recuperado de http://www.scielo.org.ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-52162007000400008

Pop, V. (2015). *You can't use 18th century law for a digital world*. Recuperado de <https://euobserver.com/economic/127800>

Sanabria, J. (2009). *La administración pública norteamericana en el siglo XX*. Recuperado de http://www.acatlan.unam.mx/multidisciplina/file_download/7/multi-2009-02-04.pdf

Sánchez, J. (2001). *La administración pública como ciencia. Su objeto y estudio*. Recuperado de <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA%20COMO%20CIENCIA.pdf>

Sartori, G. & Morlino, L. (1994). *La comparación en las ciencias sociales*. Recuperado de http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas_Archivos/Sartori-Morlino-la-comparacion-en-las-ciencias-sociales.pdf

Shafritz, J. & Hyde, A. (1999). *Clásicos de la Administración Pública*. Recuperado de: <http://www.iapqroo.org.mx/website/biblioteca/Clasicos.%20Admons..pdf>

Sisto, V. (2004). *Teoría(s) organizacional(es) postmoderna(s) y la Gest(ac)ión del sujeto postmoderno* (Tesis Doctoral, Universitat Autònoma de Barcelona, España). Recuperado de <https://www.psiucv.cl/wp-content/uploads/2012/11/vsc1de12.pdf>

Stillman, R. (2008). ¿A dónde va la administración pública estadounidense?. *Gestión y política pública*, 17 (1), 217-238. Recuperado de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S1405-10792008000100007&script=sci_abstract

Torrico, E. (2010). Comunicación. De las matrices a los enfoques. Recuperado de www.flacsoandes.edu.ec/libros/digital/53707.pdf

Valenti, P., Anta, R. & Bendersky, M. (2003). *Manual.gob: Estrategias de gobierno electrónico: La definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. Recuperado de <http://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/manualgob-bid.pdf>

Von der Walde, E. (1996). Aproximación al debate sobre la modernidad en América Latina: Proyecto de la modernidad y aperturas postmodernas. *Folios*, (5). Recuperado de <http://revistas.pedagogica.edu.co/index.php/RF/article/download/5734/4743>

Willoughby, F. (1927). *Principles of Public Administration*. Recuperado de <https://ia801601.us.archive.org/8/items/in.ernet.dli.2015.276830/2015.276830.Principles-Of.pdf>

Wilson, W. (1887). *The Study of Administration*. Recuperado de <https://ia801903.us.archive.org/23/items/jstor-2139277/2139277.pdf>