

LA CONSTRUCCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO PROBLEMA DE INNOVACIÓN INSTITUCIONAL: LA EXPERIENCIA MEXICANA¹

Eugenio Rivera Urrutia²

Resumen

El artículo fundamenta por qué la incorporación intensiva y exitosa de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (NTICs) a la Administración Pública implica introducir cambios que afectan las modalidades fundamentales de su operación, modifica las estructuras jerárquicas, y redefine los fronteras institucionales. De ahí que sea necesario entender la construcción del gobierno electrónico como un problema de innovación institucional. Se indaga, además, en el diseño e implementación de la política de construcción del gobierno electrónico en la Administración Pública Federal de México para identificar los problemas básicos que afectaron su implementación. La tesis fundamental es que la administración que asumió el gobierno el año 2000 concibió la modernización del Estado en general y la construcción del gobierno electrónico en particular, como un problema eminentemente tecnológico, que ignoró las dimensiones institucionales implicadas, que asimiló en demasía los desafíos planteados por Administración Pública a los problemas que plantea la puesta en línea del sector privado y que al no conocer a fondo las características de la Administración pública, contribuyó a generar un diseño de política insuficiente, a estructurar arreglos institucionales que no dieron cuenta de los requerimientos de su implementación y de esa forma disminuir el impacto de los esfuerzos realizados para aprovechar las Nuevas Tecnologías de Información en la construcción un Estado más eficiente, transparente y al servicio de los ciudadanos.

<Gobierno electrónico> <Innovación Institucional> <Nuevas tecnologías de Información y Comunicación>

¹Ponencia preparada para el X Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Santiago de Chile 18 al 21 de Octubre, específicamente para el panel: "La construcción del gobierno digital como problema de Innovación institucional." El texto, está basado en la investigación desarrollada por el CIDE y CONCIERTO por encargo de los SFP. Una primera versión fue publicada como Documento de Trabajo número 174, de la División de Administración Pública, CIDE Ciudad de México, Diciembre 2005.

²Doctor en Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Libre de Berlín. Hasta Enero del 2006 se desempeñó como profesor titular e investigador del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) México D.F.

Abstract

The building of the e-government and the successful and intensive incorporation of New Technologies of Information (NTICs) to Public Administration requires previously to introduce changes within the Administration that affect its operation modalities, modify hierarchical structures and redefine the institutional boundaries. Because of these reasons, as the article shows, the set up of the electronic government should be analysed as a problem of institutional innovation. The article analyses the policy design and the implementation of the electronic government at the Federal Public Administration of Mexico and identifies the mains obstacles that affected its implementation. The basic thesis is that the new government in 2000 conceived the modernization of the State and the construction of the electronic government eminently as a technological problem, ignored its institutional dimensions and assimilated in excess the challenges raised by this reform of the Public Administration to the problems confronted by the private sector. Additionally, the short experience within the public sector of many the new officials contributed to a weak policy design and implementation. This factors diminished the impact of different efforts made to take advantage of the New Technologies Information in the construction of a more transparent and efficient State.

Introducción.

La construcción del Gobierno electrónico trae consigo la promesa de contribuir decisivamente a la modernización del Estado mediante la creación de las condiciones para que opere en línea y al aumento de la eficiencia en la prestación de los servicios públicos. No obstante, en la experiencia de muchos países ha quedado en evidencia que resulta difícil cumplir con estas expectativas.

En este contexto, el objetivo del presente trabajo es doble. Por una parte, explicar las razones que sustentan la tesis de que la incorporación intensiva y exitosa de las Nuevas Tecnologías de Información (NTICs) a la Administración Pública implica introducir cambios que afectan las modalidades fundamentales de su operación, que modifican las estructuras jerárquicas, que redefinen los límites institucionales y por todo ello suponen la resolución de conflictos de poder sustantivos por lo que es necesario entender la construcción del gobierno electrónico como un problema de innovación institucional. Por la otra, se busca indagar en el diseño e implementación de la política de construcción del gobierno electrónico en la Administración Pública Federal de México de manera de identificar los problemas básicos que afectaron su implementación. La tesis fundamental es que la administración que asumió el gobierno el año 2000 concibió la modernización del Estado en general y la construcción del gobierno electrónico como un problema eminentemente tecnológico, que ignoró las dimensiones institucionales implicadas, que asimiló en demasía los desafíos planteados por la Administración Pública a los problemas que plantea la puesta en línea del sector privado y que al no conocer a fondo las características de la Administración pública, contribuyó a generar un mal diseño de política, a estructurar arreglos institucionales que no dieron cuenta de los requerimientos de su implementación y de esa forma frustrar los esfuerzos de aprovechar las Nuevas Tecnologías de Información en construir un Estado más eficiente, transparente y al servicio de los ciudadanos.

Con estos objetivos, en la sección siguiente se fundamenta conceptualmente la tesis de que la construcción del gobierno electrónico constituye en lo fundamental un problema de innovación institucional. En la sección tercera, se analiza el diagnóstico y las propuestas en materia de modernización del Estado que dieron origen a las seis líneas estratégicas que conformaron la política de modernización. En la sección cuarta, se analiza la estrategia definida para llevar adelante la construcción del gobierno electrónico en México en el contexto de la Agenda de Buen Gobierno (ABG). En la sección quinta se evalúa el diseño institucional elaborado para impulsar la construcción de gobierno electrónico. En la sección sexta se analiza el estado de avance del gobierno digital en la Administración Pública Federal (APF) mexicana. Finalmente, en la séptima sección se extraen algunas conclusiones preliminares.

1. La construcción del gobierno electrónico como problema de innovación institucional.

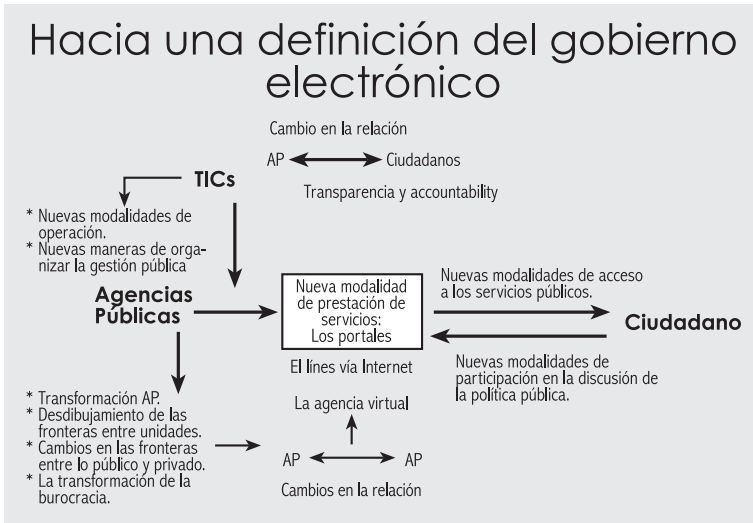
El debate en torno a la construcción del gobierno electrónico en América Latina se ha concentrado excesivamente en su definición³. Mucha menor atención han recibido, en la literatura, los temas relativos a las condiciones que hacen posible la incorporación intensiva de las Nuevas Tecnologías de Información (NTICs) a la administración pública, que determinan su instrumentación exitosa y a las implicancias para la reforma y modernización del Estado. Naturalmente, que son numerosas las visiones respecto de cómo operaría el Estado al utilizar intensivamente las NTICs y es dramático el contraste entre esas visiones y la experiencia práctica de los gobiernos de la región y de otras latitudes. El problema es que la construcción del gobierno electrónico implica un esfuerzo sostenido de innovación institucional. La falta de comprensión de las implicaciones institucionales así como de los problemas que plantea tiene mucho que ver con las dificultades encontradas. Con base en el gráfico número 1, buscamos profundizar en esta materia.

Al precisar el concepto de gobierno electrónico, y al mirar el gráfico mencionado, salta a la vista en primer lugar que el concepto alude a nuevas modalidades de acceso de los ciudadanos y de prestación de los servicios públicos. Particular importancia adquieren los sitios Web, esto es los portales de las entidades públicas que representa el nuevo canal por medio del cual los ciudadanos acceden a dichos servicios. En este punto, dos innovaciones tecnológicas quedan en evidencia. Por una parte, el Internet aparece jugando un rol decisivo al posibilitar la transmisión de datos, el acceso en línea a documentación y la realización de transacciones entre las agencias públicas y los ciudadanos. Por otra parte, se observa la incidencia de las tecnologías de información y de comunicación en general que han posibilitado la digitalización de la información y el manejo de grandes bases de datos que también contribuyen a hacer posible la prestación de servicios en línea.

No obstante, la digitalización de la información y la incorporación intensiva de bases de datos no son suficientes para la prestación de los servicios en línea. Para que ello sea realidad, ha sido necesaria previa o paralelamente la aplicación de las TICs a los procesos internos de las agencias prestadoras de servicios. En efecto, una entidad que opera sobre la base del manejo de papeles, en que las comunicaciones están mediadas por la tradicional oficina de partes y por los mensajeros, en que los procesos están contruidos sobre la base de comunicaciones entre distintas personas y posiciones, en que se requiere una gran cantidad de tiempo para cruzar información radicada en diversos lugares de la o las oficinas involucradas no puede constituir el sostén de la prestación en línea de los servicios.

³Para una discusión sobre el concepto ver Rivera (2005)

Gráfico 1



Fuente: elaboración propia.

En efecto, como afirman Kieley y sus asociados (2002) la utilización de las TICs implican profundos cambios en las nociones de lugar, tiempo y capacidades cognitivas que demandan transformaciones en la lógica básica de los procesos. Esto plantea el problema de la manera como interactúan las nuevas tecnologías con las estructuras y los procesos predominantes al momento de su incorporación.

Fountain (2001) ha desarrollado el concepto de “teorías en la sombra” (“Shadow Theories”) para englobar una serie de aproximaciones más o menos explícitas que intentan dar cuenta de la interacción entre tecnologías y estructuras institucionales y que han inspirado diversas estrategias de construcción del gobierno digital. Una perspectiva muy extendida es la del llamado determinismo tecnológico: según la cual la tecnología actúa autónomamente sobre los individuos, los arreglos sociales y las instituciones. Al absolutizar la tecnología y sus efectos se pierden de vista del análisis, tanto el ámbito de acción transformadora de los individuos como la interacción compleja entre tecnología, inserción (“embeddedness”) y conducta. Ejemplo de esta perspectiva es la expectativa de obtener ganancias de productividad por la incorporación de TICs, sin que las organizaciones hayan hecho cambios estructurales para integrar y usar las nuevas tecnologías.

Una perspectiva similar se constata en aquellos que sostienen que la tecnología degrada la sociedad y roba a las comunidades locales su vitalidad; como si las relaciones sociales y los arreglos institucionales fueran objetos pasivos frente a los imperativos tecnológicos. Por su parte, las teorías del actor racional, suponen que con el tiempo, a través de la prueba y error, las organizaciones elegirán la mejor tecnología y aprenderán a usar las TICs de una manera cada vez mejor. Al ignorar el rol de las instituciones, no se toma en cuenta que los actores pueden aprender lecciones erróneas y operar durante mucho tiempo sobre esa base. Citando a North,

Fountain sostiene que el “path dependence” ejerce una influencia poderosa sobre el comportamiento a través de la cultura. Debido a la incertidumbre es fácil realizar malas elecciones y no parece claro que el gobierno o cualquier institución tenga los mecanismos correctivos para dejarlos en evidencia.

Otra perspectiva destacada por Fountain es la del incrementalismo; Charles Lindblom, entre otros, argumenta que los formuladores de política operan sobre la base de pequeñas desviaciones respecto del status quo bajo el supuesto que cambios pequeños de política son más fáciles de analizar, monitorear y corregir. Si bien esto es cierto, no es descartable que las entidades se muevan “incrementalmente” en la dirección equivocada, haciéndose cada vez más difícil cambiar el camino una vez elegido, por razones psicológicas, económicas (costos hundidos) y políticas. Los análisis sistémicos, por su parte, si bien han contribuido al análisis de la tecnología y organizaciones complejas, el concepto “institutional lag” implica que los sistemas sociales deben alcanzar (match up) de alguna manera a las nuevas tecnologías “como el coche sigue al caballo” y de la manera más rápida posible. No obstante, el conocimiento humano requiere algún grado de estabilidad y por ello tiende a quedar atrás del cambio ambiental en un esfuerzo de mantener un balance cognitivo. Lo regímenes políticos resisten los cambios que pueden alterar el poder de aquellos en control. Una mezcla fina de vínculos institucionales envuelve y crea inercias estructurales en grandes organizaciones. Su número e interdependencias hacen el cambio complejo y necesariamente lento. Se falla en tomar en cuenta los vínculos que median la cadena que conecta las Tics con el cambio organizacional.

En un libro reciente, Douglas North (2005) busca profundizar en el cambio institucional. Su punto de partida, es el esfuerzo de las personas por ganar un mayor control sobre sus vidas, enfrentando y resolviendo en ese contexto nuevos problemas. Las percepciones de esos problemas inducen la innovación institucional y modifican permanentemente el “paisaje humano” que plantea a su vez nuevos desafíos, a consecuencia de los cuales, se generan políticas, emanadas a menudo de explicaciones no racionales, que juegan un papel importante en las estructuras que se crean. El problema es que la “realidad” de los sistemas político – económicos no son nunca conocidas para nadie; pero los seres humanos si construyen creencias elaboradas acerca de la “realidad”, las cuáles son tanto modelos de cómo el sistema trabaja y como debería hacerlo. Las creencias dominantes, esto es las de los grupos en posición de formular políticas con el tiempo resultan en el aumento de una estructura elaborada de instituciones que determinan el desempeño económico y político. La matriz institucional resultante impone fuertes restricciones en el conjunto de elecciones posibles para los tomadores de decisiones que buscan innovar o modificar las instituciones con el objeto de mejorar sus posiciones económicas y políticas. El cambio, en la perspectiva de North tiene lugar continuamente, en la medida que los tomadores de decisiones ponen en acción políticas para mejorar sus posiciones. El resultado es la alteración de la matriz institucional, y por tanto la revisión de las percepciones de la realidad y consecuentemente nuevos esfuerzos de los actores para mejorar su posición en el proceso nunca terminado de cambio. En ese sentido, la llave para entender el proceso de cambio, es la intencionalidad de los actores impulsando el cambio institucional y su comprensión de los temas. Los “errores” y los problemas

de desempeño surgen tanto por que las intenciones no han sido benéficas como porque la comprensión de los temas ha sido tan imperfecta que las consecuencias se han desviado de las intenciones.

En este contexto, si volvemos al gráfico número 1 la incorporación de las TICs en las agencias públicas no es un problema trivial. La posibilidad que su incorporación efectivamente redunde en nuevas modalidades de operación depende de diversas circunstancias.

Para entender esta situación, Jane Fountain (2001) ha desarrollado el concepto de tecnología habilitante. La autora parte del concepto de tecnologías de información (TI) objetivas esto es la capacidad y funcionalidad 'objetiva' del hardware y software, de las telecomunicaciones y los artefactos digitales. Estas tecnologías son de un reducido valor práctico para los individuos y organizaciones hasta que un agente las usa. Se trata de una distinción relevante, pues es común que los individuos – también las organizaciones – utilicen muy parcialmente las capacidades de los sistemas de información; más aún, a menudo ni siquiera están al tanto de las potencialidades de la tecnología. Se sigue de lo indicado, que los individuos y organizaciones habilitan las tecnologías de información por la interpretación, diseño, implementación y uso que hacen de ellas en sus organizaciones y redes. Resulta en tal sentido discutible, por ejemplo, pretender medir el grado de uso de las tecnologías por el mero hecho de poseerlas. Se explican también con ello, los rezagos que parecen percibirse en la elevación de la productividad en las empresas y en la economía como un todo, pese al ya relativo largo tiempo en que las TI están disponibles en el mercado. Ahora bien, la 'technology enactment' es el resultado de la inserción ('embeddedness') cognitiva, cultural, estructural y política. Diferentes autores, tales como Herbert Simon o más recientemente Douglass North han utilizado el concepto para denotar la selectividad con que los individuos perciben y enmarcan, o encuentran sentido a estímulos en su ambiente debido a restricciones cognitivas o sociales. Teóricos de la organización, por su parte, usan el término habilitación ('enactment') para referirse a la propensión a representar, y habilitar (en el sentido de construir rutinas) procesos de desempeño y arreglos organizacionales estandarizados; así como la vida organizacional que resulta de habilitaciones ('enactments') conflictivas, en competencia y sedimentados. El enfoque permite analizar cómo los individuos e instituciones tienden a habilitar las nuevas tecnologías para reproducir las reglas existentes, las rutinas, las normas y las relaciones de poder; todo ello si las reglas institucionales están claras y no existen alternativas claras y visibles de uso. Todo este sistema lleva a resultados indeterminados, múltiples y no anticipados, que a veces pueden modificar la estructura organizacional.

Volviendo nuevamente nuestra atención al gráfico número 1, se puede concluir que la intensidad de adopción de las TICs, su utilización efectiva, la transformación de las modalidades de operación y la reorganización institucional está asociada a las percepciones de los actores respecto del sector público, de las características de las agencias, las potencialidades de las TICs todo ello sujeto a las restricciones legales, culturales e institucionales. ¿Pero quiénes son los actores involucrados? Naturalmente, la burocracia pública en primer lugar, el equipo gubernamental y los distintos agrupamientos existentes en su interior, los demás actores del sistema político que

inciden básicamente a través del Congreso, y la sociedad civil que ejerce su influencia a través del sistema político y de manera directa a través del lobby.

En este contexto, la incorporación de las NTICs a la administración está asociada a las percepciones de los tomadores de decisión respecto de sus potencialidades para transformar la gestión pública pero también depende sus percepciones respecto de los objetivos y funciones del Estado. Al mismo tiempo, si suponemos que la dirección máxima de la Administración, esto es el personal que ocupa las posiciones claves del gobierno, llega provisto de una propuesta programática tanto respecto de la política pública como de gestión gubernamental, su éxito en la modernización dependerá de su conocimiento de la burocracia, sus lógicas de acción, los intersticios de la estructura legal y su capacidad de generar condiciones políticas favorables así como disponer de una estrategia que permita construir una coalición poderosa y minimizar la oposición y la resistencia de quienes disponen de posiciones de poder en el contexto de las formas tradicionales de operación del Estado.

En efecto, como se observa en el gráfico, la incorporación efectiva de las NTICs supone nuevas modalidades de operación y cambios sustanciales en las organizaciones. Estos cambios, suponen a su vez, cambios de personal, reestructuraciones en las cadenas de mando, fuertes procesos de capacitación y rediseños institucionales y administrativos. Se necesita, al mismo tiempo, cumplir con las funciones que la ley le asigna a las instituciones involucradas, lo cual plantea desafíos de gran magnitud. En estas circunstancias, lo que a primera vista aparece como un inocuo problema de incorporación de equipos y sistema, resulta en procesos difíciles y a menudo altamente conflictivos de innovación institucional.

La transformación de las secretarías y agencias gubernamentales que implica la incorporación efectiva y exitosa de las NTICs constituyen, como hemos visto, procesos difíciles. No obstante, la construcción del gobierno electrónico requiere la transformación de la administración pública en su conjunto. En efecto, la prestación de servicios en línea a los usuarios y la operación en línea de la administración implica que las distintas entidades establecen nuevos interfases entre sí, ponen en línea sus bases de datos, permiten el entrecruzamiento de informaciones de distintos orígenes para hacer realidad, por ejemplo, el “one stop government”. Ello significa que los conflictivos procesos que debían tener lugar al interior de cada una de las entidades gubernamentales, se desatan también entre las entidades. La existencia de los feudos al interior de la administración es profundamente cuestionada por los nuevos requerimientos de cooperación. La información deja de ser monopolio de una entidad; ésta pasa a estar a disposición de las diversas entidades. Del mismo modo, la creciente estructuración del trabajo en torno a grupo interinstitucionales de trabajo pone en cuestión las estructuras jerárquicas tradicionales. Las líneas de mando propias de cada entidad se ponen en cuestión a partir de los funcionarios que se constituyen en el núcleo de las nuevas modalidades de prestación de servicios.

No obstante, las líneas jerárquicas siguen vigentes. Ello implica que si las autoridades máximas de las distintas entidades no reconocen la importancia de las NTICs y no se involucran activamente

en la transformación de la administración sobre la base de su uso intensivo, lo más probable es que utilicen sus posiciones de poder para obstaculizar, decisivamente, el proceso de modernización. En la adecuada resolución de este conflicto radica el éxito o fracaso de la innovación.

El gobierno electrónico, para que sea efectivamente una nueva modalidad de prestación de servicios a la ciudadanía, requiere profundos procesos de transformación interna del Estado. No obstante, el uso por parte de la ciudadanía de los nuevos servicios implica también cambios sustantivos en la relación entre los ciudadanos y el Estado. Naturalmente, juegan un papel habilitador la existencia de una desarrollada red de telecomunicaciones, el aumento significativo del acceso de banda ancha tanto privado como colectivo así como la capacitación de la población para hacer uso del Internet y las nuevas tecnologías. Sobre esta base, se requiere que la ciudadanía desarrolle una actitud sustancialmente más proactiva de manera de guiar a los tomadores de decisiones respecto de los servicios que deben irse poniendo en línea y las modalidades que facilitan su uso efectivo. Los servicios electrónicos abren la posibilidad de un involucramiento más directo y sustantivo de la ciudadanía en las políticas públicas, pero su efectiva cristalización requiere también una sociedad civil más organizada y estructurada que pueda generar opinión sobre los complejos temas públicos. En esas condiciones la e-democracia puede contribuir a elevar la calidad de la democracia representativa y complementarla con nuevas formas de democracia participativa. Estos procesos generan demandas crecientes en materia de transparencia en la gestión pública e imponen que ella esté abierta al escrutinio público, lo cual finalmente redundará positivamente en mayores niveles de eficiencia.

Por otra parte, la construcción del gobierno electrónico afecta también las fronteras entre lo público y lo privado de una manera novedosa. Si hasta ahora la discusión ha estado marcada por la privatización de las empresas y servicios públicos, el gobierno electrónico implica más bien la búsqueda de nuevas formas de cooperación pública privada en torno a la política pública. En la prestación de servicios en línea confluyen agentes públicos y privados cooperando de maneras inéditas. En la propia modernización de los servicios cooperan los funcionarios públicos con empresas consultoras privadas en el estudio y rediseño de los procesos, organismos privados participan de nuevas maneras en la propia prestación de servicios y se abren nuevas formas de empleo, en particular para tareas altamente calificadas.

2. La propuesta de modernización de la Administración Fox.

En el contexto del modelo desarrollado, la experiencia mexicana no puede ser entendida cabalmente sin dar cuenta de las características particulares de la administración del Presidente Vicente Fox.

El nuevo gobierno que asume el año 2000, representa un quiebre con la historia político institucional y un intento de construcción democrática; desplaza al partido que había controlado el Gobierno central y el Estado los últimos 70 años. El Gobierno Federal es asumido por un partido excluido desde siempre de las responsabilidades gubernamentales federales y cuyo experiencia gubernamental estaba limitada a los gobiernos estatales y locales, pero, principalmente, al sector privado.

La Administración Pública Federal (APF) era vista con desconfianza por la nueva administración por dos razones básicas. La primera pues a la burocracia pública se le consideraba parte fundamental del antiguo poder dictatorial. Existía, sin embargo, una segunda razón. La base política del nuevo gobierno estaba fuertemente influida por las corrientes privatizadoras y por las doctrinas vinculadas a la Nueva Gestión Pública que afirmaban la necesidad de “reinventar” el gobierno. En tal sentido, la administración pública representaba la vieja manera de hacer las cosas. Las líneas de toma de decisiones en la administración no resultaban transparentes para la nueva administración, todo lo cual reforzaba la desconfianza inicial.

Por otra parte, los avances en materia de modernización del Estado eran precarios. La administración de Salinas de Gortari estuvo más interesada en las privatizaciones que en la modernización del Estado. La administración del Presidente Cedillo estuvo concentrada en el esfuerzo de superación de la crisis del Tequila del 94 – 95 y más importante aún, la transición política. Bajo estas circunstancias los avances en materia de informatización fueron aislados y asociados a los esfuerzos singulares. En este contexto, era necesario, un nuevo inicio.

Al mismo tiempo que existía una ambición fundacional, los funcionarios del nuevo gobierno desconocían los problemas propios de la administración pública. Los recovecos de la APF dificultaban la toma de control efectiva por parte del nuevo gobierno.

Al desconocimiento de la administración pública, la falta de experiencia gubernamental, las difíciles relaciones con la burocracia se va a sumar una situación política marcada por una transición a la democracia sin un apoyo político mayoritario y el predominio de organizaciones partidistas de corte tradicional. La lucha electoral, basada en discursos clientelistas, dificulta la acción gubernamental efectiva. El esfuerzo de transición a la democracia no logra traducirse en un gobierno con mayorías parlamentarias suficientes para emprender las reformas exigidas por la transición.

a. El modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental.

A los problemas indicados anteriormente, se va a sumar una propuesta de modernización que carece de un diagnóstico preciso de la situación de la administración, que no distingue con claridad las características propias del Estado y el Gobierno y que no logra entender la fuerte dimensión de innovación institucional que incluye el esfuerzo de modernización en general y de construcción del gobierno electrónico en particular.

La fuerte crítica a las modalidades de operación tradicionales del gobierno se tradujo en la elaboración del documento “Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental” que constituía una propuesta para aplicar un estilo de conducción gerencial en APF. El documento fue elaborado por el asesor presidencial de innovación, entregado al Presidente de la República el 20 de enero del 2001, quién lo “aprobó ese mismo día con el mandato de divulgarlo ampliamente y realizar una presentación formal del mismo al Gabinete Ampliado” (Oficina de la Presidencia

para la Innovación Gubernamental, 2001⁴). El documento no realiza un diagnóstico de la APF, ni de la administración estadual ni local, ni de las relaciones entre ellas. El documento define “innovación del gobierno” como un movimiento de carácter cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la Administración Pública Federal, revisualizándolo todo desde múltiples perspectivas. La naturaleza de movimiento cultural y estructural deriva de que articula a todos los servidores públicos alrededor de un propósito, quienes usando estrategias para el cambio, revisualizan los macroprocesos claves para mejorar la capacidad de gobernar, y generar resultados que beneficien a la sociedad mexicana. La definición de innovación, como movimiento que articula a los servidores públicos en torno a un propósito, simplemente ignora las modalidades de toma de decisiones y las estructuras jerárquicas de la administración pública, en particular de la AP Mexicana. El objetivo de reformar radicalmente la orientación, la capacidad y la velocidad de respuesta de la APF resulta oscura y sugiere una visión del gobierno como prestador de servicios que debe poder reaccionar con rapidez a los cambios en las preferencias de los usuarios. Esto parece confirmarse, pues al describir el modelo parte por “los clientes a servir” enumerando la sociedad mexicana, los Poderes Legislativo y Judicial, los estados y municipios como los clientes del Gobierno Federal.

No deja de resultar llamativo, que los Poderes del Estado, las relaciones entre ellos y el sistema político sea conceptualizado en un contexto de proveedor y cliente. El Congreso ya no es el centro del debate, de la confrontación política y de la búsqueda de acuerdos sino un receptor de los servicios del gobierno. A algo similar se reducen las difíciles relaciones intergubernamentales. En este contexto, se retoma la máxima de que lo que importa son los resultados, no los discursos ni los insumos. Se reconoce la importancia del entorno en cualquier cambio organizacional, acentuando los cambios paradigmáticos como el ataque terrorista del 11 de septiembre del 2001, la aparición de la telefonía móvil y el Internet, la codificación del genoma humano pero también cambios “menores” que obligan a “ajustes y replanteamientos tácticos del modelo” como es la presencia de la competencia en todos los ámbitos, pero particularmente, en el sistema político mexicano, a partir de 1997, la globalización, la revolución de las expectativas y la democracia en México. En este contexto lo clave es contar con un propósito bien definido para lo cual el documento desarrolla conceptos tales como el de la visión del desarrollo de México, los temas de la misión del gobierno, sus propósitos, los principios básicos. Insiste en reconocer que la sociedad mexicana no se puede tratar como un todo, sino que como un conjunto de segmentos diversificados, sobre la base de que cada persona asume diferentes roles como ciudadano, elector, usuario y contribuyente. Reconoce, pero sólo al pasar y de manera formal, que es necesario negociar las metas desde los niveles más altos de la administración y que los funcionarios públicos son cruciales para el proceso de modernización. No obstante, no hay una consideración de cómo impulsar la reforma en un medio jerárquico ni un análisis de la burocracia pública. El problema se resuelve mediante el liderazgo que se constituye en el principal “modelador de la nueva cultura

⁴Aunque no deja de resultar llamativo la velocidad con que el Presidente aprobó el documento, lo que más llama la atención es que un documento que debía constituir la guía básica del proceso de modernización sólo fuera difundido en el gabinete y no se pusiera a discusión entre las secretarías.

organizacional” y una buena política de administración del personal, omitiendo todo análisis específico de la administración pública mexicana. Sobre la base de estas consideraciones generales, se formula la estrategia que reúne elementos heterogéneos, desvinculados entre sí y sin que se establezcan prioridades. Es así como se propone una administración por calidad, fortalecer la capacidad de respuesta de los gobiernos estatales y municipales, el lograr un equilibrio entre tradición e innovación, gobierno transparente, impulsar las reformas jurídicas, unir la vanguardia con la retaguardia, aplicar el benchmarking, el financiamiento emprendedor, usar la informática y las telecomunicaciones, subcontratación de servicios, la conectividad total y encuestas valorativas. Sobre esta base se relevan los “macroprocesos” claves que es necesario rediseñar, entre los que se cuentan la información y medición, la educación y capacitación continua y el presupuesto y finanzas. El tratamiento de estos temas es extraordinariamente genérico. En el caso del tema presupuestario, se afirma sólo que “la ejecución presupuestaria debe ser evaluada por sus resultados” y que el rediseño “debe reflejar un enorme respeto por los contribuyentes”. Para avanzar en todo esto se propone la utilización de la “Administración cruzada” y la reorganización de las estructuras de gobierno como un ejercicio permanente.

b. El diseño institucional del esfuerzo modernizador.

Desde el punto de vista organizacional, en la Presidencia de la República se instaló la Oficina de Innovación Gubernamental a cargo de Ramón Muñoz, antiguo colaborador del Presidente en estos temas durante su período de Gobernador en Guanajuato. El principal objetivo de la nueva entidad fue mejorar la capacidad de gobernar, de manera de atender efectivamente las expectativas de la sociedad mexicana, logrando así recuperar la confianza en las autoridades. La idea matriz apuntaba a transformar al Gobierno en un aparato competitivo e innovador, enfocado al ciudadano y administrado con base en criterios internacionales de calidad a través de una profunda reingeniería institucional.

Un primer resultado relevante de la Oficina de Innovación Gubernamental fue la publicación en diciembre del 2002 de la “Agenda Presidencial de Buen Gobierno” (APBG). Su puesta en marcha no fue posible sino hasta mediados del año 2003⁵.

Se trata de un documento que define los seis componentes de la agenda en materia de modernización del Estado, precisa las líneas estratégicas y define los objetivos para el año 2003 y para el fin de la administración en el 2006.

Específicamente, la Agenda Presidencial incluía los siguientes objetivos:

- Alcanzar un gobierno eficiente; es decir, que haga más con menos; que proporcione mejores servicios con menos recursos.

⁵Cabe señalar, que se requirieron dos años para alcanzar un documento orientador en la materia. El autor se entrevistó con diversos personeros hacia finales de 2003 y recién se empezaba a difundir el mismo al interior de la administración pública federal. Al menos, como esfuerzo integral, se habían perdido 3 años.

- Garantizar un gobierno de calidad total; es decir, que mantenga un firme y permanente compromiso con la calidad de los servicios que ofrece a la ciudadanía.
- Desarrollar un gobierno profesional; en otras palabras, un gobierno capaz de atraer y retener a las mejores mujeres y a los mejores hombres, así como de capacitarlos y evaluarlos permanentemente, para que le cumplan de manera siempre oportuna y eficaz a la ciudadanía.
- Consolidar un gobierno digital. Aprovechar al máximo las tecnologías de la información y las telecomunicaciones, no sólo para reducir la corrupción y transparentar la función pública, sino también para hacerla más eficiente y proporcionar servicios de mayor calidad.
- Contar con un gobierno con mejora regulatoria, más ágil y flexible. Es decir, un gobierno que elimine el exceso de trámites, sin abandonar sus responsabilidades.
- Sexta, y principal característica de nuestra gestión: garantizar un gobierno honesto y transparente.

La Agenda Presidencial de Buen Gobierno buscó sintetizar la estrategia de modernización en seis líneas de acción que conformaron parte de un esfuerzo global de modernización y que contribuye a las metas globales de la Administración del Presidente Fox. La estrategia global y cada una de las líneas de acción se desarrollaron sobre la base de la acción de las llamadas "Redes de socios estratégicos" que operarían como los principales propulsores de la reforma. Como socios estratégicos del esfuerzo global fueron designados los oficiales mayores de las Secretarías y los personeros correspondientes de los grandes organismos descentralizados que constituyeron un grupo de trabajo dirigido por el Jefe de la Oficina Presidencial de Innovación.

Por su parte, cada línea de acción particular fue asignada como responsabilidad de instancias específicas. En materia de Gobierno Profesional la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Administración Pública Federal, adscrita a la Subsecretaría de la Función Pública en la Secretaría del mismo nombre, asumió el liderazgo. En relación con el tema de Mejora Regulatoria el liderazgo fue asumido por la Dirección General de Simplificación Regulatoria, adscrita a la Subsecretaría de la Función Pública de la Secretaría del mismo nombre. La Secretaría Ejecutiva de la Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, es líder de la estrategia de Gobierno transparente y honesto. El tema de gobierno digital fue asignado a la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnología de la Información. Al contrario de los casos anteriores, en que una unidad gubernamental específica asumió las tareas de coordinación, en el caso del Gobierno de Calidad, la dirección fue asumida por la Red de Calidad, con la participación de las 19 Dependencias y 30 Entidades de la APF lográndose hacia finales del 2003 la instalación de Comités Directivos de Calidad en el 90% de las Dependencias y 65% de las Entidades de la APF. Finalmente, en el caso de la estrategia de "un Gobierno que cueste menos" no se designó una instancia encargada.

A lo largo de toda la administración han existido reuniones periódicas del grupo de oficiales mayores. En ese ámbito se discutió la Agenda Presidencia de Buen Gobierno. Más allá de los avances logrados⁶ en el marco de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno, de las entrevistas realizadas con diversos personeros se pudieron identificar las siguientes dificultades:

⁶Para un análisis detallado de los logros alcanzado hacia finales del 2003, ver: http://innova.gob.mx/wb2/Innova/Logros_y_Avances

- La radicación en las oficinas mayores de las tareas de modernización trajo como consecuencia la relativa exclusión de las instancias sustantivas del esfuerzo modernizador.
- La consecuente relativa falta de involucramiento de las autoridades de primera línea de las Secretarías y entidades le restó fuerza institucional al esfuerzo de modernización. Esta situación puede explicar el hecho de que a pesar del poder institucional que entrega a la Oficina de Innovación de la Presidencia de la República la cercanía al primer mandatario de la Nación, que teóricamente aseguraría una alta capacidad de coordinación, dicho poder se diluye al tener como interlocutor en las dependencias a un funcionario (en la práctica) de tercer nivel. No resulta clara la lógica de poner bajo la dirección de la Oficina Mayor, instancia encargada de la gestión administrativa normal, el esfuerzo de modernización que representa la Agenda de Buen Gobierno. Si de lo que se trata es de transformar los procesos sustantivos de las Secretarías y Entidades, se plantea la pregunta respecto de por qué la dirección de tal esfuerzo se asigna a un departamento encargado de las funciones de soporte en las instituciones.
- Conceptualmente, la Agenda de Buen Gobierno implica el reconocimiento de la necesidad de abordar diferentes aspectos de la modernización de la gestión y pretende constituir un instrumento de coordinación del esfuerzo de modernización. Sin embargo, no existen directrices claras para la colaboración entre las distintas líneas estratégicas. Las instituciones deben reportar sus objetivos en el marco del sistema de metas presidenciales con el objeto de asegurar su avance y su supervisión. No obstante, el sistema de metas presidenciales resulta excesivamente general sin una adecuada y suficiente estandarización en materia de niveles de abstracción en la formulación de sus metas y dificultando, por tanto, su efectiva evaluación, lo que hace prácticamente imposible su utilización como mecanismo de coordinación. Por otra parte, la inexistencia en las Secretarías y Dependencias de programas específicos y consecuentemente de informes sobre los mismos, y la ausencia de proyectos conjuntos entre las distintas líneas estratégicas de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno confirma la desarticulación de la estrategia de modernización.
- Vistos los arreglos institucionales realizados para la conducción de las diferentes estrategias, llama la atención que en cuatro casos (Mejora regulatoria; Gobierno honesto y transparente; Gobierno profesional y Gobierno electrónico) el liderazgo de las acciones se haya radicado en unidades dependientes de Subsecretarías. Ello genera, probablemente, dos problemas que afectan negativamente las posibilidades de éxito de la APBG. El primero es que el funcionario encargado no constituye un interlocutor válido para las instancias de decisión de las Secretarías y grandes entidades. La segunda es que la responsabilidad del subsecretario al cual reportan dichos funcionarios, respecto del éxito o fracaso de la iniciativa, no es directa, y en consecuencia es probable que el avance o el estancamiento del esfuerzo de modernización, no incida en la continuidad del Subsecretario en el cargo ni en su remoción, con todas las consecuencias que ello implica.

No obstante las observaciones anteriores, la ABG presenta importantes logros en los tres años de administración, según se reseñan en la Tabla número 1.

Tabla 1

Línea de acción	Logros
Gobierno Honesto y Transparente	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Acceso a la Información Pública Gubernamental • Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y a la Información Pública • Reglamento Interior del IFAI
Gobierno que cueste menos	<ul style="list-style-type: none"> • Reformas al Sistema Presupuestario 1997-2006
Gobierno de Calidad	<ul style="list-style-type: none"> • Modelo Intragob
Mejora Regulatoria	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Federal de Procedimiento Administrativo • Programa de Mejora Regulatoria • Programas Bienales y Bienales
Gobierno Digital	<ul style="list-style-type: none"> • Legislación Comercio Electrónico (2000) • Programa Desarrollo Informático 01-06 • Ley Orgánica de la APF. (2003) • Reglamento Interior SFP
Gobierno Profesional	<ul style="list-style-type: none"> • Ley del Servicio Civil de Carrera (2003)

3. Las proposiciones respecto del gobierno digital en el contexto de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno.

En lo que se refiere a gobierno digital, la Agenda Presidencial de Buen Gobierno puede ser ordenada de la siguiente manera:

En el ámbito interno, se buscaba impulsar estrategias tendientes a rediseñar los macroprocesos claves con TI; la implantación de tecnología Government Resource Planning (GRP) para facilitar la integración rápida de este tipo de sistemas; fomentar el uso de aplicaciones tecnológicas que apoyen a las tareas sustantivas o estratégicas. Transformar dependencias en organizaciones digitales inteligentes. Se buscaría utilizar sistemas y aplicaciones tecnológicas para la administración del conocimiento y sus componentes: aprendizaje, colaboración, evaluación y toma de decisiones, conformando así un canal de entrega de servicios gubernamentales para los servidores públicos (G2E). Para facilitar la evaluación y toma de decisiones de las dependencias, se quería promover el uso de sistemas para la evaluación del desempeño gubernamental y sistemas de inteligencia institucional, herramientas que apoyarán al Sistema Nacional de Indicadores y al Sistema Estratégico de Resultados. Sobre esta base, se esperaba que a fines del 2003 se hubiese podido incorporar TIC en la gestión pública para reducir costos: aumentar la eficiencia de los servicios gubernamentales. Se esperaba también que los funcionarios públicos medios y superiores utilizaran medios electrónicos en gestión: flujos de trabajo automatizados, oficios y memorando electrónicos, e-mail, intranet, entre otros. Se esperaba también haber avanzado en la incorporación de herramientas para aprendizaje y colaboración en línea, y bibliotecas electrónicas. Como metas hacia el final del

período presidencial del Presidente Fox (noviembre 2006) se esperaba haber avanzado en la integración completa, horizontal y vertical, para la entrega de servicios o trámites electrónicos de manera unificada. Y, en consecuencia, en la eliminación de las fronteras institucionales buscando agrupar los servicios sobre la base de las necesidades comunes de los ciudadanos. Se esperaban también, mejoras medibles y comprobables en materia de eficiencia y rendimiento de TI (reducción de costos e incremento de productividad), mediante el uso de sistemas CRM, GRP o Sistemas de Administración del Conocimiento). Los funcionarios públicos utilizarían medios electrónicos para los procesos internos más importantes.

Desde el punto de vista de las relaciones con la ciudadanía y los usuarios, la estrategia preveía el impulso del Portal Ciudadano del Gobierno Federal, como puerta de entrada a toda la información, servicios y trámites y vehículo de comunicación e interacción entre el Gobierno y los ciudadanos (G2C), los negocios (G2B), y con otras instancias gubernamentales (G2G); como instrumento para la creación de cadenas de valor, y como medio para la participación ciudadana, el aumento de transparencia y la rendición de cuentas. Se buscaba desarrollar herramientas tecnológicas de planeación, participación y atención ciudadana, espacios en línea que detecten y recojan planteamientos ciudadanos acerca de problemas, necesidades y propuestas, facilitando su seguimiento mediante Sistemas de Administración de las Relaciones con Ciudadanos (CRM). Un ámbito al cual se le prestaba especial importancia era el relativo al rediseño del proceso de adquisiciones y contrataciones por medio del uso de tecnología de e-Procurement, vinculándolo con los sistemas electrónicos de compras gubernamentales existentes.

En el ámbito tecnológico, se impulsaría el rediseño de procesos en las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal; Se desarrollarían estándares tecnológicos de interoperabilidad y se construiría una plataforma tecnológica intergubernamental que permita la integración de toda la información, servicios y trámites, siguiendo el modelo tecnológico de servicios web (web services). Esta infraestructura incluiría soluciones de firma digital, mecanismos de seguridad y de salvaguarda de la privacidad y métodos para la integración lógica de datos.

Pese al detalle indicado, la agenda presidencial no entregaba orientaciones precisas respecto de cómo se organizaría el esfuerzo intersecretarial para impulsar esta política. Tampoco se entregaban directrices precisas respecto de cómo debían estructurar las secretarías y demás entidades el trabajo requerido para llevar a buen término la agenda de buen gobierno. En tales condiciones, el impulso de la iniciativa quedó radicado en los hechos en las jefaturas de tecnologías de las Secretarías, generalmente dependientes de las Oficialías mayores. Sobre este punto volveremos más abajo.

Por otra parte, si bien se fijaban objetivos para el año 2003, no se fijaron plazos dentro de los cuales las Secretarías debían traducir dichos objetivos en objetivos institucionales y generar los programas y proyectos tendientes a llevarlos a cabo.

La generalidad de la agenda impidió que se definiera el modelo básico de implementación de la política. ¿Cuál debería ser la función de las entidades de la coordinación central? ¿Definir un marco global para que las entidades impulsaran las iniciativas o debería constituirse en una instancia de fijación de políticas y directrices específicas para las entidades?.

Los documentos tampoco entran a identificar los proyectos transversales que deben ser desarrollados ni tampoco, en consecuencia, las coordinaciones necesarias para llevar a cabo dichos proyectos.

4. El diseño institucional y los arreglos institucionales para la construcción del Gobierno Digital.

La estrategia de construcción del Gobierno digital forma parte, como vimos, de las iniciativas de la Agenda Presidencial de Buen Gobierno. Las tareas en este campo fueron dirigidas por Abraham Sotelo desde la Oficina de Innovación de la Presidencia de la República y sus principales tareas fueron las de promoción del tema al interior de la Administración. Las primeras discusiones se realizaron en sesiones de trabajos con los directores informáticos de las distintas Secretarías.

No obstante lo anterior, las acciones emprendidas desde la Oficina de Innovación de la Presidencia no dan cuenta total de las iniciativas emprendidas en las diferentes instituciones de la APF. En efecto, cada una de estas entidades inició de manera independiente y en diferentes momentos acciones de distinta naturaleza orientadas a incorporar las tecnologías de información a la gestión gubernamental, tanto en los ámbitos internos como en los orientados a las relaciones con los ciudadanos / usuarios.

a. La institucionalización de la coordinación de gobierno electrónico en la Secretaría de la Función Pública.

En el contexto indicado, desde el punto de vista de los desafíos de la gobernabilidad los problemas fundamentales a resolver en el ámbito de la construcción del gobierno electrónico eran definir un mecanismo institucional que permitiera coordinar los esfuerzos realizados desde la Oficina de Innovación de la Presidencia con las acciones que venían desarrollando las distintas Secretarías y Entidades de manera relativamente independiente y, al mismo tiempo, generar mecanismos de liderazgos y de coordinación que proyectaran el esfuerzo conjunto en el tiempo.

Como efecto de la aprobación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y de la reforma del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública (SFP), se decidió instalar, como vimos más arriba, en dicha Secretaría la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información dependiente de la Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública. A esta unidad se le adscribió la dirección de TRAMITANET y se le transfirieron las facultades en materia de política tecnológica que hasta ese entonces estaban radicadas en INEGI. Desde el punto de vista institucional, este ha sido un gran logro de la

coordinación de gobierno digital. No obstante, la gran debilidad de este proceso es el relativo bajo nivel de la ubicación de la coordinación en la materia.

La normativa faculta a la Unidad de Gobierno Electrónico a definir, instrumentar y dar seguimiento a la estrategia de gobierno electrónico, proponer las disposiciones administrativas para la coordinación de políticas y programas y establecer un mecanismo de coordinación con las dependencias y coordinar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, proyectos horizontales. Aún cuando las facultades indicadas parecen poderosas no quedan claros ni los mecanismos para hacer vinculatorias y obligatorias dichas facultades ni los mecanismos de seguimiento. Sin embargo, el problema principal que se puede anotar en este momento cuando recién ha pasado ya más de un año desde su aprobación del Reglamento, es que los personeros con los cuales se pueden establecer coordinaciones (encargados de informática) tienen poco peso al interior de sus respectivas instituciones. El tema podría cambiar si dichas posiciones se reubicaran en un lugar más cercano a la toma de decisiones.

De forma paralela se estructuró como parte integral de la Coordinación General de E-México, una iniciativa denominada E-Gobierno, que junto con E-economía, E-Salud y E-Educación constituyen las iniciativas sectoriales de la entidad. No obstante, no está clara la relación con la coordinación de E-Gobierno radicada en la SFP. Llama la atención que para llevar a cabo este proyecto intersecretarial se propone una estructura en donde se requiere la participación de la Secretaría de Gobernación (CEDEMUN), así como la participación del CIAPEM y del INEGI, COFEMER, SHCP, SECODAM, SCT, SAT, SE y la RED de unidades de la administración pública Federal⁷.

b. El tema e-gobierno no logró posicionarse entre las autoridades de primer nivel ni entre las unidades sustantivas.

El tema del gobierno electrónico es de alta prioridad para los encargados informáticos de las Secretarías. Se le asignó alta importancia en la Oficina Innova de la Presidencia. Pese a la cercanía al Presidente, la falta de instrumentos (radicados en INEGI) debilitaron el posicionamiento del tema a nivel secretarial. Frente a ello, se optó por radicar el tema en la Secretaría de la Función Pública (SFP) bajo la denominación de Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnologías de Información.

⁷http://www.emexico.gob.mx/wb2/eMex/eMex_Acerca_de_eGobierno

Las siglas enumeradas se refieren a las siguientes instituciones: Centro de Desarrollo Municipal (CEDEMUN); Comité de Informática de la Administración Pública Estatal y Municipal (CIAPEM); Instituto Nacional de Estadísticas, Geografía e Informática (INEGI); Comisión federal de Mejora Regulatoria (COFEMER); Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativos (SECODAM), transformada ahora en la Secretaría de la Función Pública (SFP); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Servicio de Administración Tributaria (SAT); Secretaría de Economía (SE) y Red de Unidades informáticas de la Administración Pública Federal.

No obstante, el Gobierno Electrónico, pese a su presencia en la Agenda de Buen Gobierno y en las metas presidenciales no es un tema relevante para las autoridades secretariales. Aún cuando la situación difiere entre las Secretarías, pareciera que la norma general es que el Secretario no asigna mayor importancia al tema. Esto no quiere decir que las autoridades de primer nivel no están al tanto del tema. En efecto, un 40% de los secretarios entrevistados consideraron el e-gobierno como un tema clave y el 80% de ellos manifestó tener conocimiento de los proyectos tecnológicos en su secretaría.

Como señala un Secretario “el tema de gobierno electrónico preocupa, interesa pero posiblemente no está presente en la atención del Secretario. No es una gran prioridad en las circunstancias actuales”. Otro Secretario manifiesta que “el tema de gobierno electrónico sí está presente en el radar del Secretario”. “No sólo por ser parte de la Agenda de Buen Gobierno sino por convicción personal”. No obstante, no es parte de los temas del Secretario sino “los responsables de la estrategia de buen gobierno son el Oficial Mayor y el Director de informática. Ellos también coordinan al esfuerzo de modernización de la Secretaría”⁸.

Esto puede ser resultado de que el proceso de modernización de la Secretaría no es una prioridad frente a las tareas regulares de la institución. De hecho un Secretario afirma que “el tema clave ahora en el sector tiene que ver con las políticas públicas. Esto hace que los temas no sustantivos sean considerados con menor prioridad”.

Una segunda explicación, complementaria en todo caso con la anterior, es que el tema del gobierno digital sea entendido como un problema de tipo tecnológico administrativo que no requiere ser tratado por las autoridades del primer nivel. Esto parece ser confirmado cuando un Secretario afirma que “el Oficial Mayor es el directamente responsable de la agenda de Buen Gobierno. El informa en términos generales. En su organización se atiende el tema”

No obstante existen algunas experiencias diferentes. Un Secretario con una larga trayectoria vinculada a su Secretaría, informa que ha visitado las diferentes partes de la institución y de las entidades dependientes, se sienta en los escritorios de los funcionarios para entender a fondo el tipo de funciones que se desempeñan. Una anécdota permite confirmar su conocimiento del tema y el tipo de racionamiento que orienta su actividad. En una visita a un punto de atención a público preguntó a quiénes formaban la fila cual era el objeto del trámite. La mayor parte de la gente iba dar de alta o de baja a empleados. Luego consultó a los funcionarios que atendían el trámite que era lo que hacían con las fórmulas, respondiendo éstos que las guardaban en un escritorio y a los 30 días las quemaban. Inmediatamente se ordenó eliminar dicho trámite. El problema de fondo, según el Secretario es que estos temas nunca se informan en las reuniones corrientes de las entidades públicas; sólo la presencia directa y el contacto intensivo con los

⁸Lo señalado por el Secretario citado plantea un tema adicional, altamente sugestivo. Para algunos personeros, la Agenda Presidencial de Buen gobierno corresponde a temas de interés general pero no parece existir una relación directa con la modernización de la Secretaría.

funcionarios, permite profundizar en los procesos. Esto lo ha llevado a reunirse durante al menos 15 minutos al mes con cada uno de sus 70 directores generales para analizar los avances en materia de modernización. Esto le permite constatar directamente si se está avanzando en la modernización, evidencia que al Secretario le importan dichos procesos y que, en consecuencia, va a afectar la evaluación del funcionario responsable.

Además del bajo posicionamiento del tema entre las autoridades políticas, no queda claro a las unidades sustantivas la relevancia del gobierno electrónico para un desempeño institucional más efectivo y eficiente. Como lo señala un Secretario, “en general el tema de gobierno electrónico no es tema de discusión entre funcionarios claves de lo sustantivo. Lo vemos en todo caso a través de los resultados y la oferta de servicios, pero no directamente”.

Los Comités de Informática, no incluyen de manera relevante a las divisiones sustantivas. Esto puede reflejar el convencimiento de parte de esas unidades de que la incorporación de las TICs es un mero problema técnico que no afecta de manera significativa el desempeño de los procesos principales de la entidad.

El problema es que no sólo las unidades sustantivas perciben el gobierno electrónico como un problema técnico, sino que esa percepción es compartida por muchas de las propias unidades informáticas. Dichas unidades aparecen como especialistas en las nuevas TICs y no en los procesos estratégicos de las entidades.

Pareciera ser que no está definida suficientemente la relación entre las tareas de gobierno electrónico y el resto de las líneas del Buen Gobierno. Esto implica, que no está claro para los responsables de las otras áreas, la importancia del Gobierno electrónico para avanzar en el cumplimiento de sus respectivas metas.

No existe un órgano de conducción de nivel político, lo suficientemente alto, que garantice un adecuado posicionamiento del gobierno electrónico en la agenda gubernamental.

Al interior de las secretarías no existe un comité que de cuenta de la complejidad de temas que implica el gobierno electrónico. Ello le quita toda posibilidad de posicionar el tema en el lugar que le corresponde en la agenda.

c. El papel de la Oficialía Mayor en la conducción de la estrategia de buen gobierno.

La comprensión probable del proceso de modernización como la mera incorporación de la informática a los procesos y procedimientos administrativos establecidos, constituye un obstáculo de primer orden para el avance del gobierno digital. Si bien esto parece ir cambiando, afectó seriamente el proceso de modernización. Una expresión de esta situación fue el intento de estructurar los grupos de trabajo sobre gobierno digital en base a los encargados de informática.

Esto refleja además la percepción de que el proceso de modernización global de la institucionalidad pública cuya propuesta programática cristalizó en la Agenda de Buen Gobierno constituía, básicamente, un proceso de cambio administrativo, que no involucraba, en lo fundamental, a las unidades sustantivas de las secretarías. Expresión de esta situación fue que el impulso de la Agenda de Buen Gobierno se encargó a los Oficiales Mayores.

Esta situación tiene dos consecuencias principales. Excluye, en primer lugar, el rediseño de los procesos sustantivos de las respectivas Secretarías del foco de modernización. En los hechos confirma a los ojos de las autoridades de primer nivel y de los funcionarios sustantivos el que la ABG es un problema de los funcionarios administrativos e informáticos.

En segundo lugar, responsabiliza de la modernización de los procesos administrativos a personeros educados en las viejas prácticas y que basan su posición de poder sobre el control de la información y los procedimientos tradicionales. Quién ha hecho por años las cosas de una misma manera no tiene incentivos significativos para buscar formas más eficientes para hacerlo. Menos aún, si los nuevos procedimientos afectan su posición de poder dentro de la organización existiendo incluso la posibilidad que desaparezca su función.

Existen analistas que si bien reconocen buena parte de estos problemas, consideran que el diseño básico no presenta problemas y que más bien es posible introducir modificaciones que pueden contribuir decididamente a rectificar. Es así como señalan que existen casos en que los Oficiales Mayores son personeros modernos y que pueden perfectamente asumir las tareas indicadas.

No obstante, la Secretaría de Hacienda está implementando desde principios del 2003 un modelo que rompe con el diseño institucional básico de la estrategia y está poniendo en operación un modelo básicamente distinto. En efecto, existe un esfuerzo institucional denominado Proyecto de Transformación de Hacienda. En sentido estricto es el único proyecto vigente en la Secretaría ya que se estimó conveniente congelar cualquier iniciativa que no estuviera vinculado con dicho proyecto. Se definió el cargo de Director General de Procesos y Tecnologías que reporta directamente al Secretario. El Director General de Procesos y Tecnologías es un experto en análisis y rediseño de procesos que proviene de una destacada empresa privada cuyas modalidades organizativas y de operación son de fama internacional. Su tarea es el análisis y documentación de procesos, su rediseño y la implementación de los proyectos de transformación con un uso intensivo de las nuevas tecnologías. El esfuerzo afecta a toda la Secretaría e incluye a los organismos dependientes. Se libera en consecuencia de las tareas de innovación a la Oficialía Mayor. La naturaleza relativamente reciente de la experiencia impide todavía entregar una evaluación exhaustiva. Otra experiencia interesante es la de la Secretaría de Salud, donde se creó la Subsecretaría de Innovación y Calidad, separada de la Subsecretaría de Administración y Finanzas, que entre otras tareas asignadas tiene la de "establecer nuevos instrumentos para la innovación y modernización de la Secretaría y del Sistema Nacional de Salud, en coordinación con las unidades responsables de su ejecución".

La Secretaría de Comunicaciones y Transporte, por su parte, implementa también un modelo diferente. En efecto, existe la Unidad del Cambio Estructural que ha asumido directamente las tareas de gobierno de calidad y las de mejora regulatoria, compartiendo responsabilidades con la Oficialía Mayor en materia de gobierno electrónico. La unidad está dirigida por un personero que reporta directamente al Secretario y dirige un equipo en que participan los subsecretarios y los directores generales de las entidades del Sector. Esto ha permitido tener avances importantes en materia de modernización, ya que las 45 instancias principales han sido revisadas en sus procesos principales y certificadas.

Por otra parte, el análisis de Bancote y NAFIN representan una experiencia de interés debido al tipo de funcionario que asume las tareas de administración. Se trata, en ambos casos, de personeros que corresponden con el moderno perfil del CIO.

d. Los Comités de informática y el sistema DAS IT.

Los Comités de informática surgieron como una opción para introducir un cierto orden en la incorporación de tecnologías de información. Existía una amplia insatisfacción respecto de la falta de políticas institucionales para la adquisición de equipos y sistemas; se enfrentaban problemas de duplicidad en las inversiones y problemas de interoperabilidad entre los sistemas. Todo lo anterior generaba situaciones de desperdicio de recursos.

El Comité de informática pretende constituirse en un mecanismo de coordinación que termine con esta situación. Reúne en su seno a representantes de las diversas unidades informáticas que en general se encontraban distribuidas a lo largo de diferentes subsecretarías y se le asigna la tarea de desarrollar el plan informático de la institución. La idea era que, en esta instancia, se pudieran reunir los requerimientos informáticos de todas las unidades; se pudieran ordenar en función de los planes institucionales y sobre esa base se tomaran las decisiones de compra.

Para apoyar el trabajo de estos comités se adoptó la determinación de adquirir un sistema informático de planeación tecnológica denominado DAS - IT⁹ que debía además permitir un proceso de agregación que condujera al plan informático de la APF. El desempeño de los Comités como del sistema DAS - IT es fuertemente criticado por los personeros entrevistados.

En efecto, un personero de una entidad descentralizada sostuvo “el Comité de informática y telecomunicaciones, se estaba convirtiendo en comité de compras, desvirtuándose, en consecuencia, su función. Por ello, a la dirección de informática de esa entidad se le asignó la función de dar avales técnicos para las adquisiciones”. Otro personero, de forma más drástica sostuvo: “hicimos desaparecer el Comité informático para poder avanzar en estos temas. Se suponía que buscaba coordinar decisiones en materias de estándares pero en la práctica se trataba de buscar acuerdos

⁹Software de planificación y seguimiento de la inversión en NTICs que se introdujo a principios de la Administración.

rápidos en torno a “yo te dejo pasar tu proyecto si dejas pasar el mío”. El comité informático era importante por los recursos que manejaba pero no por su impacto. Era un hoyo en la bolsa. No fue difícil convencer al secretario y se eliminó. Causó mucha polémica. Se creó la coordinación de tecnologías de información y comunicación definiéndose que cada proyecto debería tener el visto bueno de esta oficina. Se definió con la oficina del Secretario la cartera de proyectos. En cada subsecretaría existen oficinas tecnológicas, ellos hacen peticiones y esta oficina hace los proyectos, el siguiente paso es una sola oficina y dependiente del secretario (en septiembre de este año)”¹⁰. La Procuraduría General de la República también eliminó el Comité Informático.

Por su parte, el DAS - IT ha caído en total desuso. Desde un principio existieron grandes dificultades para que las entidades cumplieran con las obligaciones en materia de alimentación del sistema. Incluso funcionarios que participaron desde el principio en las actividades de capacitación y luego fueron pioneros en la instalación de los sistemas en sus Secretarías, reconocieron que el DAS – IT nunca fue un mecanismo operativo y que la única actividad relacionada con el sistema, era el llenado que se hacía de los formularios un día antes de que se cumpliera la fecha de entrega.

¿Cuáles son las razones que explican esta situación? Los usuarios potenciales del sistema han señalado que las exigencias de alimentación eran muy detalladas y engorrosas y su utilidad no resultaba clara. Los propietarios del programa señalaron en una entrevista que el problema fundamental radicó en que el gobierno no quiso adquirir los sistemas complementarios que permitían vincular la planificación informática a la planificación institucional general. Una hipótesis plausible, que puede complementar estas apreciaciones, sostiene, que el problema de fondo es que el mecanismo propone estructurar un sistema detallado de planificación, que se hace posible en virtud de las potencialidades ilimitadas de manejo de información de las nuevas tecnologías pero que no resuelve los problemas de coordinación institucional que requeriría dicho proceso. Al no disponer oportunamente de la información requerida para utilizar el sistema en la toma de decisiones, éstas deben tomarse sobre la base de los requerimientos que en un flujo continuo plantean las diversas unidades, las diversas situaciones de emergencia y las cambiantes prioridades.

No obstante, es posible percibir un problema de quizás mayor trascendencia. En una época en que las grandes organizaciones buscan descentralizar la toma de decisiones, en que se constituyen unidades autónomas relativamente reducidas y que se les da amplia independencia para tomar decisiones en todos los campos ¿tiene sentido pretender estructurar un plan informático exhaustivo que incluso cubra toda la APF? Parece más razonable concentrar los esfuerzos de planificación tecnológica en los sistemas centrales que sustentan las acciones principales de las Secretarías dejando a las distintas unidades usuarias del sistema tomar las decisiones sobre la base de directrices generales casi de sentido común. Un enfoque de esta naturaleza parece además más

¹⁰Un Oficial Mayor señalaba al respecto “Hace falta un esfuerzo de homologar criterios hacia el interior. Los comités de informática que existen se han desvirtuado, de ser un comité de consulta y expertise, se volvió un comité de comentarios sobre la adquisición de bienes informáticas. Se está tratando de retomar el concepto original de este comité. Aquí hay un comité de informática en cada una de las subsecretarías. Hay una coordinación matricial, pero cada una de las subsecretarías puede comprar equipo diferente.”

concordante con las prácticas modernas de la administración donde lo que se busca es precisar una visión y una misión compartida más que ponerse de acuerdo en miles de decisiones que en definitiva van siempre rezagadas en el mundo real concentrando la planificación más detallada en los procesos y proyectos estratégicos, desarrollando al mismo tiempo sistemas de supervisión que impidan la corrupción.

e. Los jefes de informática.

Los jefes de informática de las distintas Secretarías y entidades han constituido el núcleo básico donde se ha discutido el tema de Gobierno electrónico. Las insuficiencias identificadas respecto de la Oficialía Mayor para ejercer el liderazgo en materia de Agenda de Buen Gobierno, se reflejan también al analizar la decisión de asignar a los directores de informática, en su concepción y localización actual, la titularidad en materia de Gobierno electrónico.

No queremos repetir la discusión respecto de la naturaleza compleja de los esfuerzos de construcción del Gobierno Digital, baste aquí señalar que si el e-gobierno tiene que ver más con gobierno que con “e” como sostiene la OCDE, no resultan claras las razones para asignar dichas responsabilidades de preponderante a las jefaturas de informática vigentes.

No obstante, el intensivo uso de tecnologías de información que implica la construcción del gobierno electrónico tiene como consecuencia que el área de tecnologías adquiere un papel muy importante en la construcción del gobierno digital y en la modernización de la gestión en general. Diversos personeros consideran que el perfil tradicional del encargado de tecnologías, como especialista en informática, no permite dar cuenta de los desafíos que se encaran. Como señalaba un personero entrevistado, estas debilidades “se traducen en que e-gobierno, es básicamente compra sin orden de hard – y software”.

En el análisis realizado en las diversas dependencias se pudo constatar la presencia, en algunos de los casos en que existían mayores avances, de especialistas vinculados más a las ciencias económicas, de organización y procesos¹¹ que expertos tecnológicos y cuya experiencia fundamental radicaba en el conocimiento de los procesos sustantivos de las instituciones más que de los sistemas tecnológicos, propiamente tales.

Por otra parte, en función del análisis de las tareas que desarrollan estos especialistas, cabe subrayar que, sin duda, requieren una alta capacidad de interlocución, tanto con las unidades sustantivas como con los especialistas y las empresas de tecnología.

Todo lo anterior, si bien indispensable, no es suficiente. Al menos, algunos casos exitosos, dejan en evidencia que es necesario que el funcionario descrito reporte a los personeros de primera línea que son los únicos que tienen la capacidad de orientar el esfuerzo de la organización hacia la modernización de la gestión, que se ve posibilitada por la revolución informática y de las telecomunicaciones y comienza a ser una exigencia de los ciudadanos.

¹¹Como ejemplo se puede mencionar a los jefes de informática de la SCT y de la SHCP, de NAFIB y BANCOPE.

5. El avance del gobierno electrónico en México.

a. La construcción del e-gobierno como transformación interna de la Administración Pública Federal.

La construcción del gobierno electrónico como transformación del estado, como esfuerzo de reorganización, de transformación de los procesos y de los procedimientos no está asimilado. Ello impide la generación de los equipos de trabajo requeridos para la transformación interna de las organizaciones, las dificultades presupuestarias etc. Los temas de e-gobierno no se perciben como parte integrante de la actividad cotidiana sino como una carga cuyo sentido no se aprecia.

Una primera conclusión del análisis es que la Agenda de Buen Gobierno no ha constituido todavía el instrumento orientador del proceso de modernización que hacen posible las nuevas tecnologías de información. En la mayoría de las entidades la APBG se considera como un instructivo presidencial que exige generar ciertas metas para lo cual se seleccionan acciones aisladas para cumplir con ciertas métricas que se exigen desde la Oficina de Innovación gubernamental. Prueba de ello es que no hemos encontrado señales de una colaboración relevante entre las diversas líneas de acción. Normalmente, toda la coordinación se reduce a, como señala un Oficial Mayor, “un asesor (de la Oficialía Mayor) que está encargado de recopilar la información para la agenda de buen gobierno”.

Una segunda conclusión relevante, es que si existen iniciativas de modernización, éstas no están vinculadas con la Agenda de Buen Gobierno ni con el Oficial Mayor.

¿Qué iniciativas de modernización están teniendo lugar en la APF?

La SHCP concentró su atención en el 2003 en la preparación de un nuevo reglamento interno. Éste elimina las direcciones administrativas de las direcciones generales concentrando sus funciones en la Oficialía Mayor, la cual debe concentrarse en responder a las demandas de las unidades sustantivas. Al mismo tiempo, como se vio más arriba, se creó la Dirección General de Tecnología y Procesos bajo la supervisión directa del Secretario con la tarea de liderar el proyecto de transformación de hacienda.

Sobre esta base, desde el 2003 y durante el 2004 se procedió a un análisis detallado de los procesos internos. Cada uno de ellos se analiza desde el punto de vista de los procesos y de la gobernabilidad de manera de identificar los mecanismos que aseguran su viabilidad. Específicamente, está en marcha (i) el análisis de brechas para la sistematización del Ciclo Hacendario. Dirigido por el Subsecretario de Egresos y el Subsecretario de Hacienda y Crédito Público están enfocados a identificar los requerimientos funcionales de los diferentes procesos de la operación sustantiva de la SHCP así como a identificar la solución tecnológica para dar soporte de manera integral a dichos procesos, todo esto partiendo de la premisa de contar con un Almacén único de Información.

En segundo lugar (ii), encabezado por el Subsecretario de Egresos, se está coordinando la preparación de un modelo de operación basado en el enfoque de servicios compartidos para generar eficiencias en la administración de las plazas del gobierno federal y orientar la operación hacia un modelo de procesos. En tercer lugar (iii), liderados por la Tesorera de la Federación se está trabajando en identificar áreas de mejora en los procesos sustantivos de la Tesorería, específicamente en contabilidad, conciliación, ingresos y egresos. En cuarto lugar (iv), un equipo de especialistas del SAT está trabajando en el rediseño de los procesos de atención al contribuyente y de recaudación, para implantar las herramientas que faciliten los trámites y hagan más eficientes los procesos de la entidad. En quinto lugar (v), se está trabajando para la instalación de la firma electrónica avanzada y el Comprobante Fiscal Digital que permita otorgar a los contribuyentes una herramienta segura para realizar el intercambio de información en línea, además de permitir el desarrollo de nuevos servicios electrónicos para los contribuyentes. Paralelamente, se trabaja en la creación de un marco jurídico del modelo de procesos para que los contribuyentes puedan emitir y recibir facturas electrónicas, y a su vez el SAT pueda administrar la tecnología asociada bajo estándares internacionales. El sexto (vi), equipo de trabajo, que incorpora a personeros de toda la Secretaría y de todos sus organismos dependientes, está trabajando en la definición de lo que se ha denominado un marco tecnológico de referencia que debe hacer posible alinear, agrupar y maximizar el aprovechamiento de la tecnología en Hacienda. La lógica subyacente del proyecto es diseñar una arquitectura global que garantice la estandarización y la evolución tecnológica en la Secretaría y los organismos dependientes.

De la experiencia llama la atención el enfoque holístico que introduce en un mismo marco analítico tanto las tareas de reorganización interna, con la reformulación de los procesos e interacciones con el resto de la Administración como las relaciones con el público usuario. El desarrollo del portal y de los servicios electrónicos se concibe desde el principio como un proceso estrechamente dependiente de la transformación interna.

El mecanismo enfatiza el análisis, la documentación y el rediseño de los procesos principales y sobre esa base se incorpora el tema tecnológico. La participación del jefe informático se ha sintetizado de la siguiente manera: "en la parte de negocios yo participo como un apoyo, los procesos se tienen que aterrizar en la parte final a lo tecnológico, tengo asiento en varios tracks. Los sustantivos participan en la definición de niveles de servicios (en general como usuarios) En relación con el track de deuda pública, por ejemplo, hoy hay un sistema que hace una administración de las transacciones de deuda pública, nosotros lo administramos y participamos como conocedores del sistema".

b. Los proyectos transversales.

Las discusiones preliminares del grupo de trabajo sobre gobierno electrónico permitieron identificar una serie de áreas en que parecía necesario el impulso coordinado de actividades. La suerte de estos proyectos ha sido diversa. Los proyectos transversales están detenidos o enfrentan

problemas serios de coordinación o implementación. Existen serios problemas operativos, no están participando todos los actores que debería participar, no siempre existen metas con plazos claros.

No obstante, más allá de los problemas específicos, parece que han existido dificultades de conceptualización que dificultan su implementación. Es necesario aclarar la naturaleza de las diferentes iniciativas y sus requerimientos en materia de actividades conjuntas. Es, por ejemplo, distinta la gestión de una reforma legal que posibilite la utilización de la firma y documento electrónico en la administración, de la generación de estándares que permitan su utilización en las distintas Secretarías y de las acciones operativas que hace posible su implementación en cada entidad. Mientras que lo primero es responsabilidad básica de la entidad rectora y tarea de los equipos jurídicos; la segunda implica a personeros de las áreas informáticas y la tercera es una tarea independiente de cada Secretaría.

Es importante además precisar las modalidades de colaboración en los distintos proyectos que afectan a varias entidades. La puesta en línea del proceso presupuestario, por ejemplo, involucra a todas las entidades del sector público; no obstante, se trata de una acción de iniciativa exclusiva. Esta característica se extiende a los sistemas vinculados en materia de manejo financiera cuya operación se incluye en lo que se ha denominado el GRP gubernamental. La inadecuada comprensión de esta situación ha llevado a la proliferación de iniciativas en estas materias con el consecuente gasto innecesario de recursos, pérdida de la posibilidad de aprovechar economías de escala sustanciales y la necesidad de invertir tiempo y recursos para que en el futuro se homogenicen los sistemas.

En tal sentido, se quiere proponer la siguiente categorización:

- **Proyectos transversales:** el concepto se refiere a procesos específicos de alcance global que impactan toda la APF, que implican, en consecuencia acciones conjuntas y coordinadas por parte de las Secretarías y Entidades. Pese al impacto global que los caracteriza, se trata de iniciativas cuya ejecución depende críticamente del involucramiento de una o más entidades que juegan un papel protagónico y decisivo en su desarrollo. En consecuencia, para pasar de idea a constituirse en un proyecto transversal, debe estar asumido como tal por la entidad responsable. Requieren por otra parte altos niveles de coordinación, incluidos mecanismos de coordinación presupuestaria.
- **La definición de las políticas y generación de normas para el e-gobierno:** corresponden a iniciativas propias de una entidad o secretaría pero que generan obligaciones al resto de las entidades sin que se requieran acciones conjuntas de tipo masivo ni requerimientos de coordinación presupuestaria. Desde el punto de vista del e-gobierno, en este ámbito caen una serie de iniciativas que debe tomar la Unidad de Gobierno Electrónico y Política de Tecnología de la Información como parte de la Secretaría de la Función Pública así como de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

- La firma y el documento electrónico.

El desarrollo del comercio electrónico y la posibilidad de que se transforme en la manera predominante de realizar transacciones, ha hecho necesario que los países introduzcan regulaciones que aseguren su correcta utilización y eviten abusos y conflictos. La firma electrónica es el elemento fundamental en este campo. En ese sentido, la firma electrónica es el equivalente funcional de conceptos conocidos en el tráfico que se opera sobre papel, como serían los conceptos “escrito”, “firma” y “original” La norma en esta materia apunta a permitir el empleo de firmas electrónicas y conceder igualdad de trato a los usuarios de documentación consignada sobre papel y a los de información consignada en soporte informático. Desde el año 2000, México ha ido desarrollando las bases legales para hacer esto posible.

Pese a estos avances legales no se ha generalizado su utilización.

- La factura electrónica.

El SAT ha avanzado en la implementación de la factura electrónica. Bajo este concepto debe entenderse un conjunto de registros lógicos, almacenados en soportes susceptibles de ser leídos por equipos electrónicos de procesamiento de datos, que documentan las operaciones profesionales o empresariales. En ese sentido, se aprobó la norma que autoriza a las personas físicas y morales que cuenten con un certificado de firma electrónica avanzada a emitir los comprobantes de las operaciones que realicen mediante documentos electrónicos que cuenten con sello digital.

La decisión indicada abre importantes perspectivas para el desarrollo de la economía digital, no sólo por ofrecer el beneficio de la reducción de los costos asociados con el uso del papel sino porque fomentará el uso de medios electrónicos facilitando la automatización del proceso fiscal¹².

El SAT se encuentra en fase de implementación del uso de la factura electrónica. Desde el punto de vista del diseño se está buscando que soporte los requisitos fiscales por sí sola; que se pueda hacer extensible para permitir usos más allá de las metas fiscales; que sea de fácil soporte por la gran mayoría de los contribuyentes, incluyendo a aquellos que el día de hoy no utilizan estándares de comercio electrónico, que respete el principio de neutralidad tecnológico y sea verificable mediante los mecanismos criptográficos de la FEA.

- La puesta en línea del sistema presupuestario.

Aún cuando la situación efectiva de la puesta en línea del sistema presupuestario varía significativamente entre las distintas Secretarías, si se reconoce en general, que está desvinculada

¹²En lo que sigue nos basamos en Rodríguez (2004).

de otras aplicaciones como son las compras públicas, la gestión de recursos humanos¹³ etc.

Respecto del grado de operatividad del sistema presupuestario: existen sistemas independientes pero no se relacionan en línea con el sistema de Hacienda, pierden además funcionalidad estratégica por la falta de un sistema integrador.

Desde el punto de vista tecnológico y conceptual, la administración del ciclo presupuestario no es un problema complicado (problemas y normas son los mismos). En la práctica, sin embargo, cada Dirección General de Política Presupuestaria ha ido creando sus controles propios, derivados de las observaciones que le han hecho los órganos internos de control. Por ello los procesos presupuestarios en cada Secretaría se han ido diferenciando. La normatividad es compleja y cambiante.

Los organismos de la Secretaría de Hacienda son todos actores del ciclo presupuestal. Cada entidad se comunica con el PIPP y el CIAF pero por su cuenta. El problema a resolver es la integración de esos procesos. En materia presupuestaria, puede sacarse un reporte en dos horas pero no se está en línea.

Desde la Presidencia se propuso como proyecto transversal, estructurar la formulación y ejecución presupuestaria a través del GRP gubernamental. Cada sistema particular debería ser sustituido por una pantalla del GRP. Se constituyeron grupos informales para trabajar en un GRP gubernamental, no obstante no hubo avances significativos. La Secretaría de Hacienda no participó en ese proceso. La iniciativa no prosperó pues era necesario avanzar en una radical reingeniería de procesos. En los foros se empezó a discutir sobre el tema pero dichas discusiones fueron catalogadas de bizantinas, sin resultados relevantes, probablemente debido, en buena medida a la no participación del principal protagonista, la Secretaría de Hacienda. Se hablan de estándares deseables pero no hay un documento guía. Varias entidades, de manera independiente, han implementado GRPs.

En el 2003, la Secretaría de Hacienda decidió priorizar el análisis interno con el objeto de lograr un significativo rediseño de los procesos vinculados con el Presupuesto. La Subsecretaría de Egresos es dueña del macroproceso del ciclo presupuestario. El enfoque básico apunta a concebir el ciclo presupuestal como una actividad transversal que atraviesa a toda la SHCP.

¹³El tema de fondo se refiere a un proyecto de modernización de la gestión financiera. Éste debería incluir el diseño modular y la integración en un único sistema homogéneo de todo el sector público, la validación de las transacciones y registro instantáneo de la información en el momento en que las operaciones tienen lugar, de manera de evitar la reentrada de datos, el uso extensivo de los sistemas avanzados de transmisión de datos, en particular la Intranet gubernamental, que permitirá sostener el procesamiento en línea de las transacciones como sea requerido por cada uno de los componentes del proyecto y de las instituciones con los requerimientos adecuados de seguridad y auditoría. Que disponga también de módulos especiales para ayudar en el análisis de los escenarios alternativos para la toma de decisiones durante la planificación financiera, la formulación del presupuesto y su ejecución. Que permita la identificación temprana de duplicidades y áreas potenciales de coordinación entre entidades que desarrollan actividades independientes con objetivos similares y una mejor focalización de los beneficiarios a través de instituciones o servicios 'virtuales' (programas multisectoriales y/o multiinstitucionales). Que facilite la transparencia a través de la provisión de información sobre Internet, de manera que cada ciudadano y personal autorizado, basado en niveles de acceso, pueda navegar entre los diversos servicios públicos, identificando programas, proyectos, productos, insumos, niveles de desempeño, metas, objetivos de los presupuestos institucionales a nivel federal, estatal y sectorial

El análisis del ciclo presupuestal dejó en evidencia que cada área asumía sus tareas pero existía poca interconexión entre ellas.

El SAT lleva la recaudación, pero sus sistemas no hablan con el resto de los componentes del ciclo presupuestal. Para avanzar en este campo se están documentando y rediseñando los procesos. A mediados del 2004 se estimaba el avance en un 75%. Sobre esa base la implementación debería ser rápida. Concluida esa fase se licitaría el GRP.

- Las licitaciones y la colaboración con el sector privado.

En materia de licitaciones, la necesidad de optar por las propuestas más económicas no da cuenta de los desafíos de la modernización. Las restricciones para aprovechar las mejores propuestas técnicas están planteando dificultades para los procesos de modernización. Se requiere flexibilizar las disposiciones en materia de licitaciones cuidando al mismo tiempo garantizar la transparencia de los procesos. A pesar de que se está trabajando presuntamente con presupuestos multianuales, algunas entidades han puesto de relieve que se encuentran dificultades para la implementación de proyectos que van más allá del año presupuestario.

Los desafíos que plantea la reestructuración global de la trastienda hace más complicada la colaboración con el sector privado. Los proveedores tienen dificultades para convertirse en socios estratégicos; los funcionarios explican el problema señalando que ellos están interesados “sólo en vender cajas” y carecen de la capacidad para generar las soluciones que necesita la administración.

Desde otro punto de vista se sostiene que la industria tecnológica en México es una industria de cajas y no de soluciones. No obstante, como sostiene un director de tecnología, el problema es que no se los demanda. Son las instituciones las que demandan “cajas”. Según el mismo personero algunas secretarías están tratando de romper el paradigma de cajas, y contratan la tecnología como servicios, se contrata igual “computing on demand” y la industria responde. Es un tema de cultura. Los administradores de tecnologías son gente de un perfil ingenieril. La tecnología pasó de estar en el último lugar, no hay cultura de administración tecnológica”.

La experiencia, sin embargo de otra Secretaría es distinta. Se desarrolla la política de licitar soluciones globales, pero las empresas insisten en que se coticen de manera independiente las diferentes partidas. Una de las razones que daban las empresas para oponerse a la licitación por soluciones era que se achicaba el mercado. En términos generales entre las entidades más avanzadas se insiste en que el tema de la integración es clave, que es lo que se necesita para el esfuerzo de modernización. Se difiere en todo caso respecto de la madurez del mercado para entregar servicios integrales.

El análisis hace necesario abordar el tipo de cooperación requerida para abordar la modernización de la trastienda. Parece claro que se requieren aliados estratégicos que puedan participar en

la revisión y rediseño de procesos y en la construcción de las soluciones. Esto implica, privilegiar las propuestas técnicas y posibilitar la participación de las empresas privadas en las fases sucesivas del esfuerzo.

d. Los portales gubernamentales.

El gobierno Mexicano ha tomado importantes iniciativas para tener portales de acceso unificado a los distintos servicios. El portal www.gob.mx ha ganado importantes premios internacionales. No obstante, la existencia de facto de dos portales gubernamentales plantea dudas al respecto. En efecto, si se analizan los dos portales se constata que ellos no están suficientemente conectados, que se traslapan en su funcionalidad y que no cumplen adecuadamente las funciones de entregar una vía clara de acceso a los servicios electrónicos. En efecto, en principio el www.gob.mx está organizado de acuerdo a 18 temas que interesan a la gente, entre ellos salud, educación, empleo, migrantes entre otros y no de acuerdo con la estructura institucional del Estado. No obstante, esta estructura es solo aparente ya que si se ingresa a algunos de los sitios, el usuario que presumiblemente está a la búsqueda de información y un servicio específico, se encuentra con un sitio Web que lo obliga a pasar primero por la estructura institucional del Estado. En el caso de "Salud" la página presenta "Foros ciudadanos", información sobre programas¹⁴, ligas con organismos nacionales e internacionales, información sobre enfermedades etc. Los servicios que la secretaría de salud eventualmente presta en línea no aparecen con la claridad necesaria. En el caso del tema "Democracia", el vínculo lleva a los diferentes Poderes del Estado. En el caso del Ejecutivo, hay una liga al sitio de la presidencia y de las distintas secretarías. En el caso de www.emexico.gob.mx, este portal está estructurado en torno a 4 temas fundamentales e- salud, e- educación, e-economía y e-gobierno. No estando claro porque los temas de ambos portales se duplican, se podría pensar que este segundo portal constituiría una forma directa de acceder a los servicios electrónicos. No obstante tampoco es el caso. En efecto, si se ingresa, por ejemplo a e-educación, como en el caso del otro portal, se vuelve a llegar a la Secretaría de Educación Pública, se entregan noticias de diverso carácter y existe información sobre programas.

6. Conclusiones finales.

El objetivo del trabajo era explicar las razones que sustentan la tesis de que la incorporación intensiva y exitosa de las Nuevas Tecnologías de Información (NTICs) a la Administración Pública implica introducir cambios que afectan las modalidades fundamentales de su operación, que modifican las estructuras jerárquicas, que redefinen los límites institucionales y por todo ello suponen la resolución de conflictos de poder sustantivos por lo que es necesario entender la construcción del gobierno electrónico como un problema de innovación institucional. Se buscaba,

¹⁴En el caso de un vínculo "Atención médica" que podría sugerir un servicio de entrega de citas para atención médica viene información sobre programas por ejemplo "Alzheimer" que informa sobre el día internacional de esa enfermedad (21 de septiembre del 2004) y otras informaciones. En otra liga dentro de la misma sección se puede obtener la dirección de los centros de atención de salud por municipio.

además, indagar en el diseño e implementación de la política de construcción del gobierno electrónico en la Administración Pública Federal de México de manera de identificar los problemas básicos que afectaron su implementación. La tesis fundamental que se buscó demostrar era que la administración que asumió el gobierno el año 2000 concibió la modernización del Estado en general y la construcción del gobierno electrónico como un problema eminentemente tecnológico, que ignoró las dimensiones institucionales implicados, que asimiló en demasía los desafíos planteados por Administración Pública a los problemas que plantea la puesta en línea del sector privado y que al no conocer a fondo las características de la Administración pública, contribuyó a generar un mal diseño de política, a estructurar arreglos institucionales que no dieron cuenta de los requerimientos de su implementación y de esa forma frustrar los esfuerzos de aprovechar las Nuevas Tecnologías de Información en construir un Estado más eficiente, transparente y al servicio de los ciudadanos.

La adecuada definición del problema no es trivial: una perspectiva que ignore las características particulares de la incorporación de la TICs a la Administración Pública y que defina el problema como “tecnológico” enfrenta dificultades cruciales. La incorporación al esfuerzo de las autoridades institucionales de la Administración es clave; por muy cercana al Presidente que esté la autoridad en materia de innovación, ello no implica el involucramiento de las capacidades institucionales de la AP. No existen líderes separados de las posiciones de poder institucional. La construcción del gobierno digital implica cambios sustanciales en la modalidad en que opera el gobierno y el Estado y en la forma como se relaciona con el sector privado.

Bibliografía

Fountain, Jane (2001)

Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change, The Brookings Institutions.

Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos (2002)

"Agenda Presidencial de Buen Gobierno", diciembre.

Gröndlund, Ake (2002)

Electronic Government: Design, Applications and Management, Ides Group Publishing; Information Science Publishing, Hershey, London, Melbourne, Singapore and Beijing.

Ley 19.799 (2002)

"Ley sobre documentos electrónicos, firma electrónica y servicios de certificación de dicha firma", <http://www.acepta.com/Ayuda/FAQ/Ley001.html>.

México. Gobierno de la República (2003)

"Logros relevantes Gobierno Digital", http://innova.gob.mx/work/resources/LocalContent/364/5/logros_gobierno_digial.pdf.

North, Douglass (2005)

Understanding the process of economic change, Princeton University Press, <http://www.pupress.princeton.edu/chapters/s7943.pdf>

OECD (2003 A)

"The e-Government Imperative", París, septiembre.

OECD (2003 B)

"e-Government in Finland", París, octubre.

Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental (s/f)

"Modelo estratégico para la innovación y la calidad gubernamental".

Rivera Urrutia, Eugenio (2003)

"Nueva economía, gobierno electrónico y reforma del Estado", FLACSO – Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

Rivera Urrutia, Eugenio (2005)

"Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura", por aparecer en Gestión y Política Pública, México D.F.

Rodríguez Téllez, Baltasar (2004)

Comprobante fiscal digital.

S/A (2003)

Firma electrónica. Situación legal en México, Diciembre

SAT (2002)

"Plan Estratégico 2002 del Servicio de Administración Tributaria", http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/transparencia/51_943.html.

Secretaría de la Función Pública (2003)

"Información de comprante", <http://www.compranet.gob.mx>

Tapscott, Don (1997)

La economía digital, McGraw-Hill, Bogotá.

United Nations (2003)

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

Wimmer, M Traunmüller, R and Lenk, K (2001)

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

Wimmer, María y Traunmüller, Roland (2001)

"Toward an Integrated Platform for Online One-Stop Government".

Wimmer, M (2001)

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

Wimmer, M (2002)

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