



## **POLÍTICAS PÚBLICAS, PLANES ESTRATÉGICOS Y PROGRAMAS EN MATERIA DE USO DE TIC's. Una visión para y desde Latinoamérica**

Ricardo Sebastián Piana\*

*Abogado. Doctor en Ciencia Jurídica - UNLP; Doctor en Ciencia Política – USAL. Dirección de correo electrónico r\_piana@yahoo.es*

### **1 Sociedad de la Información y el Conocimiento**

¿Vivimos una época de cambios o estamos viviendo un cambio de época? Si “algo” está surgiendo, ¿qué es ese “algo”? ¿Basta con caracterizarlo como “algo” nuevo cuando la modernidad, desde la Ilustración, se ha caracterizado como el constante desarrollo consciente hacia lo nuevo? O bien, ¿estamos viviendo, como sostienen otros, una retirada al conformismo (Castoriadis, 2008)?

Aquellos que han concentrado su mirada en el fenómeno del poder informacional el cual gracias a las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (en adelante TIC), está modificando nuestra forma de comportarnos política, económica y socialmente, han identificado este emergente como Sociedad de la Información, Sociedad del Conocimiento o Sociedad de la Información y del Conocimiento (en adelante SIC), con sus respectivas variantes, sobre cuya pertinencia y significado no existe aún consenso.

Varios autores señalan las confusiones que genera el término SIC pues una interpretación literal sólo denotaría la simple disponibilidad de más y mejores datos, cuando el elemento distintivo de la SIC es la posibilidad de generar más y mejores conocimientos a partir de la utilización de las TIC.

Una de las notas características de la SIC es que el conocimiento no está concentrado: está en las universidades, en las empresas, en los ciudadanos, en el gobierno pero la aptitud para buscar y compartir información será uno de los grandes desafíos. Será necesario crear condiciones que favorezcan una serie de objetivos consensuados y responsabilidades debidamente articuladas a través de las TIC, como el soporte ideal para integrar e intercambiar la información (BID, 2003).

En esta nueva era, la información en todas sus formas, las transacciones y las comunicaciones humanas se vuelven digitales: reducidas a bits almacenados en ordenadores que se comunican instantáneamente a través de redes, que en su conjunto constituye la Red de



redes: la *World Wide Web*.

El debate acerca de la SIC aparece cruzado por, al menos, dos enfoques distintos. Un primer enfoque concibe a la SIC como un nuevo paradigma de desarrollo que asigna a la tecnología un rol causal en el ordenamiento social, ubicándola como motor del desarrollo económico. Al localizarse la tecnología en el centro de este modelo, la industria de telecomunicaciones aparece como la llamada a liderar su desarrollo, mientras que la industria productora de servicios y contenidos digitales adquiere una influencia inédita. Los aspectos más “amigables” de este desarrollo lo tenemos con Internet, sobre todo con la Web social o 2.0, telefonía celular, *Short Message Service* (SMS), TV por satélite, etc. Para los países en desarrollo, así como para los sectores sociales afectados por la brecha digital, este discurso implica que la transición hacia la SIC sería, esencialmente, una cuestión de tiempo y de decisión política para crear las “condiciones habilitadoras” adecuadas.

El segundo enfoque sostiene que si bien la tecnología es el soporte de la información y la comunicación en el conjunto de las actividades humanas, el término fundamental de la expresión SIC es el de sociedad, es decir, debe primar los aspectos relacionados con las culturas, las formas de organización, las comunicaciones humanas y el conocimiento compartido. Dado que la información se determina en función de la sociedad, y no a la inversa, los actores sociales deberían tener un rol clave en la orientación de dicho proceso y de las decisiones hacia la constitución y evolución de una (o varias) SIC que respondan de manera genuina a las características, las aspiraciones y realidades de cada comunidad.

Otras dos perspectivas también pueden señalarse cuando debatimos si la SIC es ya una realidad existente o emergente o bien la SIC expresa una visión -o anhelo- de una sociedad potencial. Entre quienes procuran caracterizar una realidad existente o emergente, Manuel Castells (1997) señala que si bien el conocimiento y la información son elementos decisivos en todos los modos de desarrollo, el término “informacional” indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, procesamiento y transmisión de información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y del poder, a través de la apropiación y redefinición de las tecnologías por parte de sus usuarios. Entre las expresiones de visiones o anhelos, la Declaración de Principios de Ginebra (2003), adoptada por los gobiernos -con significativos aportes de la sociedad civil- expresa en su artículo primero:

Nosotros (...) declaramos nuestro deseo y compromiso comunes de construir una Sociedad de la Información centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento, para que las personas, las



comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos.

## 2. El Estado en la Sociedad de la Información y el Conocimiento

Manuel Castells (2000) señala que para comprender la relación entre tecnología y sociedad, el papel del Estado es un factor decisivo en la medida que expresa y organiza las fuerzas sociales dominantes en un espacio y una época determinados. Casi en el mismo momento, Jane Fountain hablaba del Virtual State para resaltar aquellos cambios fundamentales en la naturaleza y la estructura del Estado en la era de la sociedad de la información (Fountain, 2001).

Las últimas décadas vienen precedidas por un común denominador: el *cambio constante*. Se han producido cambios en ámbitos sociales, económicos y tecnológicos, los que en su conjunto pueden considerarse transformaciones profundas, sintomáticas y estructurales. Estos cambios han creado formas singulares de interconexión regional y global que están poniendo en cuestionamiento algunos aspectos centrales del Estado moderno.

La clásica doctrina jurídica de los tres elementos del Estado (territorio, población y poder) ha sido progresivamente vaciada por las transformaciones ocurridas: la división de poderes se ha convertido en autonomía de los subsistemas, la homogeneidad nacional ha dado lugar a lógicas centrífugas y anómicas de la sociedad multicultural, la indivisibilidad territorial es cuestionada por nuevas formas de federalismo y el reconocimiento de un derecho de secesión (Portinaro, 2003).

Si es cierto que la Sociedad de la Información y el Conocimiento constituye un nuevo paradigma de producción y desarrollo, ha de tener su propio modelo estatal, tal como la sociedad industrial lo tuvo. Aunque aún no podamos llegar a conclusiones definitivas, lo cierto es que los gobiernos han sentido la necesidad de “reinventarse” ante la colisión entre los intereses de la sociedad industrial y de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (Osborne y Gaebler, 1994).

En el campo social, uno de los rasgos más distintivos está dado por el factor de aceleramiento y la sensación de inmediatez: ya no se habla de progreso, lo cual denota una visión distinta a la idea de un inevitable avance hacia lo mejor, sino sólo de cambio.

Si bien la innovación es una condición sistémica de vida, lo que sí es nuevo y distintivo



es la velocidad e impredecibilidad de los cambios del medio al cual los sistemas deben adaptarse, cambios de tal profundidad que alteran no sólo las infraestructuras económicas y productivas sino también las superestructuras sociales (Lieberman, 2002). Es una sociedad de la emergencia, una sociedad que, en cuanto comunicada, exige cada vez menos tiempo para la solución de los conflictos que ella misma crea. Estamos ante una sociedad continua que rinde culto a lo instantáneo, a lo virtual, a lo interactivo y a la técnica que lo posibilita.

Como nunca antes en la historia, los desarrollos de la técnica han llegado a casi todos los sectores de la población. Vivimos rodeados de los progresos de la electrónica y muchos de esos usos nos son naturales aunque incomprensibles en cuanto a su funcionamiento lo que da a quienes logran esa técnica un velo de superioridad.

El sistema social ha evolucionado hacia un mayor grado de complejidad. Por un lado, se generan nuevas tensiones en los mercados de trabajo, reproduciendo algunos de los problemas vividos en las últimas décadas por muchos sectores industriales en declive. Con la misma rapidez con que se producen los cambios, los equipos, las técnicas de comercialización, los servicios y la propia producción se vuelve anticuada. La incorporación de las TIC puede generar grandes sectores de trabajadores no especializados sin empleo, de difícil recolocación, o con empleo subvencionado poco productivo, frenando incluso la incorporación de innovaciones. Pero por otro lado, el acceso a la información y a nuevos vínculos sociales puede traducirse en un aumento de las potencialidades de realización para personas y sociedades.

Otro cambio fundamental en las relaciones sociales, está dado por el modelo de organización que potencian las TIC sobre el complejo entramado social. Señala Castells (2000) que las funciones y los procesos dominantes en la era de la información se organizan cada vez más en torno a redes, las que constituyen la nueva morfología social de nuestras sociedades.

La red se caracteriza por no tener una autoridad y control central y, a diferencia de otras instituciones sociales, se desarrolla de forma autónoma. Ello hace crecer el valor de una red pues la red gana en información y en utilidad cuando es mayor el número de los que están conectados o asociados. La propia conectividad produce nuevos conocimientos y recursos que se multiplicarán de forma geométrica en nuevas direcciones. Así, uno de los activos más importantes de una red son los actores que la conforman, actores que distribuyen y comparten sus informaciones, recursos y capacidades. En este sentido, es posible ver las redes como un modelo de intermediación de intereses en la cual el Estado, si bien es un actor relevante (quizá el más importante), ya no ocupa un papel central (Girard, 2002).

En el ámbito económico, la economía digital o nueva economía también afecta la



soberanía estatal. Al estar estructurada sobre la base del conocimiento y el uso de las TIC y además de sustentarse en factores intangibles y estar intensamente interconectada, su carácter global afecta las fronteras geográficas y políticas (Kelly, 1999).

La propia interconectividad de las TIC ha llevado a identificar a la economía digital como una nueva economía basada en una red de inteligencia humana, inteligencia e información que se venden y se convierten en producto del proceso de producción como cualquier otro producto de la era industrial (Rifkin, 2000; Castells, 1997).

En efecto, uno de los principales elementos de esta nueva economía lo constituye el hecho de que es posible crear riqueza aplicando e interconectando conocimientos de diferentes campos de la actividad económica y social. De ahí que, de forma creciente, la información, en sí, se ha revelado como un producto con un coste marginal de transmisión muy bajo y unos beneficios de difusión muy altos. Por ello, en los sectores empresarios se la considera un activo, y más que nunca, la información es poder.

Por fin, en el ámbito político, el fenómeno de la globalización ya había planteado un desplazamiento del *locus* político del Estado Nacional hacia la comunidad internacional. En efecto, se afirma el fin del territorio nacional como espacio definitorio de las realidades sociales como uno de los elementos de la globalización, favorecida por las TIC (Beck, 1998). Las TIC potencian ese efecto.

Teniendo en cuenta que las TIC hacen desaparecer los límites de ubicuidad de tiempo y espacio, tal vez la nueva-vieja pregunta sea dónde se encuentra hoy el ágora, el espacio para el debate acerca de la cosa pública: estamos asistiendo al desplazamiento de los escenarios de socialización tradicionales, como la familia y la escuela, por nuevos ámbitos, que van desde la TV interactiva a la Internet, pasando por la telefonía celular de última generación. Se habla del surgimiento de nuevas relaciones deslocalizadas, las que llevarían al debilitamiento de los vínculos surgidos de la proximidad geográfica.

En relación a ello, le propongo la lectura de “*La era del acceso: La revolución de la nueva economía*” de Jeremy Rifkin (2000) quien sostuvo que estamos en los prolegómenos de una era caracterizada por el acceso y el no acceso, es decir, sociedades desarrolladas en donde los individuos cada vez tienen más capacidad de conectarse con la red, mientras que otras sociedades, por sus condiciones de pobreza, atraso y marginación, están seriamente imposibilitadas para acceder. Y aún en las sociedades más desarrolladas, existe un tercio de la población excluido de los beneficios del progreso. Este conglomerado heterogéneo unido por la decepción y la desesperación de ver ricos cada vez más ricos y pobres cada vez más pobres,



se ve atropellado por la revolución científica y técnica.

El proceso de toma de decisiones también está siendo transformado por el cambio tecnológico. Es discutible si el Estado actual se enfrenta a la necesidad de dar más o menos respuestas y servicios que el Estado de Bienestar, pero es un hecho que el tipo de respuestas y servicios es mucho más complejo que los que se le demandaba y prestaba años atrás: debe dar respuestas que demandan la coordinación de las distintas dependencias ya que las prestaciones y servicios tienen un carácter transversal que involucran y requieren de la intervención de más de una jurisdicción. Por otro lado, la participación de los ciudadanos en la cosa pública se hace más fuerte; también los usuarios en el procedimiento administrativo, en el diseño y control de las políticas públicas, reclaman más eficiencia, calidad y velocidad en la gestión y gerencia pública.

La creciente tecnificación de la política, la sociedad y la cultura, hace retomar viejos problemas relacionados con el poder tecnocrático. Al paradigma de la complejidad, como uno de los fenómenos más notorios de la sociedad moderna, se suma el supuesto que afirma que, para aprehender esa realidad compleja, la relación de poder debe estar liderada por aquellos que sean capaces de comprenderla. Ese es el presupuesto de todo pensamiento y legitimación del poder tecnocrático: una determinada concepción de la relación saber-poder por la cual serán los que tienen conocimientos técnicos los que ejercerán el poder. Esa relación se complementa, a su vez, por la supuesta preeminencia de la ciencia y técnica en la búsqueda de soluciones eficaces a los problemas sociales y económicos.

Como bien señala Valencia (1995), la visión tecnocrática no sólo supone una visión elitista del poder, sino también una subordinación de los fines a los medios, pues mientras aquellos descansan en ideales, éstos se sustentan en la verdad absoluta y objetiva de la ciencia. De ahí el menor lugar de la política y la necesidad de dejar el manejo de los medios a los expertos.

Suponer la mayor importancia de la ciencia y la técnica para la solución de los problemas sociales y económicos no anula la política pero sí la discusión y el diálogo para la resolución de los problemas. Por ello, el pensamiento tecnocrático no es un pensamiento del diálogo. La concepción tecnocrática de lo político es una concepción que desprecia la política real como ámbito de la incompetencia, de la arbitrariedad, de la corrupción y, por qué no, del populismo de los políticos que por acceder al poder reniegan de los principios de la eficacia y eficiencia de la gestión (Fisichella, 1986). Esa pretensión de sustituir el lenguaje político por una *koiné* tecnológica, elimina el diálogo, vacía de contenido a lo político.



Ahora bien, si resulta cierta la afirmación que sostiene que el pensamiento tecnocrático constituye una concepción del poder y de la sociedad que está estrechamente unida a los momentos de transición hacia otros modelos sociales y productivos (Valencia, 1995), entonces tenemos que preguntarnos quién está liderando este cambio hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Por otro lado, también afirmamos que los ciudadanos buscan más participación, tanto en el proceso de toma de decisión como en el de control de la gestión. Pero el ciudadano que reclama es muy distinto del ciudadano ideal de la teoría democrática contemporánea, de ese ciudadano ideal que forma parte de un *demos* activo. Es el ciudadano insatisfecho. Recuerde que más que una crítica contra la idea de la democracia misma, esa insatisfacción se revela como falta de compromiso con sus sentidos profundos (desafección a la democracia).

La Sociedad de la Información y el Conocimiento potenciará la reconfiguración de las relaciones sociales y demandará nuevas formas de entender los procesos culturales y políticos. Sin embargo, esa reconfiguración no garantiza que el cambio se oriente a la democratización y popularización de los métodos de acceso y distribución de información.

El fenómeno posmoderno del “*no-lugar*” puede, a través de las TIC, afectar el ámbito territorial de actuación del Estado y de sus lealtades implícitas. Mientras la organización política de la modernidad, el Estado, ha forjado su existencia en torno a comunidades políticas territoriales, en la era de las telecomunicaciones, las relaciones sociales no tendrían ya su fundamento en la relación cara-a-cara. El lugar común por excelencia de socialización, la ciudad, pierde dicha función por lo que es natural que en el futuro se generen otros tipos de lealtades. Debilitadas las identidades nacionales de pertenencia, es probable que se agraven las crisis de identidad en las sociedades (Cistoldi, 2002). Tenemos más comunicación –real, potencial o virtual– pero menos diálogo porque el único diálogo que puede existir es el diálogo que se da en la relación cara-a-cara.

### **3. Gobierno Electrónico, Administración Electrónica y Open Gov**

#### **3.1. Origen del concepto y su encuadre ideológico**

“Gobierno Electrónico” y “Administración Electrónica” son utilizados como sinónimos en la gran mayoría de documentos que tratan esta temática; el primero es más utilizado en Latinoamérica y el segundo en España aunque las dimensiones de los conceptos son distintas, como veremos más adelante.



Existen varias definiciones acerca de lo que debe entenderse por Gobierno o Administración Electrónica; en realidad tantas como autores, informes y normas se refieran a este nuevo concepto. Ello nos enfrenta a un primer problema de tipo conceptual<sup>1</sup>.

No hay que remontarse mucho en el tiempo para rastrear el origen del concepto de Gobierno Electrónico, que nace de la mano de la *New Public Management* (Nueva Gestión Pública) en la década de los '90. A excepción de algunos estudios académicos anteriores y de los anuncios en la campaña presidencial de los EE.UU. que llevara a Bill Clinton a la Casa Blanca, el concepto hace su aparición en la escena pública con el primer informe del ex vicepresidente Al Gore en 1993, en el marco de la *Government Performance and Results Act* (Ley sobre el Rendimiento y los Resultados del Gobierno) del mismo año<sup>2</sup>

Las primeras políticas de Gobierno Electrónico hacen su aparición en este contexto. Por ello, no es casualidad que poco más adelante en ese mismo informe, pueda leerse que “*Las oportunidades abundan para disminuir los costos operativos con el uso de las tecnologías de las telecomunicaciones*” (traducción del autor).

El concepto Gobierno Electrónico fue creciendo acompañado por otros nuevos conceptos, como el de “*e-governance*“, impulsando la transformación del sector público en torno a la “*marquetización*” de servicios gubernamentales en agencias gubernamentales externas.

Sin embargo, ese concepto original, asociado a la eficiencia gubernamental, fue permeable a otros usos y finalidades. De la mano de las facilidades de las tecnologías de la

---

<sup>1</sup> “No es que no se haya escrito sobre estos temas, todo lo contrario. Tal vez se ha escrito demasiado. Ríos de bits y tinta inundan temas como Gobierno Electrónico, Sociedad de la Información y el Conocimiento y Brecha Digital. Pero lo abundante no quiere decir “bueno”. En general, se trata de simples “recetas” sobre el uso de TIC basadas en otras tantas “recetas”, una especie de publicidad de uso por fuera de las campañas de las compañías privadas. Esa sobreabundancia de actividad sobre el teclado termina siendo finalmente redituable sólo para unos pocos que apuntan al “mero consumo” de tecnología, con promesas que se asemejan a nuevos espejitos de colores donde la gente ve reflejadas torpemente sus esperanzas de gobiernos mejores, sociedades mejores, vidas mejores. Puro fetichismo, lejano a reflexiones genuinas sobre lo que sirve o no, lo que podría ser pertinente para resolver muchos de los problemas reales que aquejan a nuestros países. Quizás esto suceda porque arremeter seriamente sobre estos temas es mucho más trabajoso y no produce el dinero fácil que se obtiene cuando se adoptan discursos de los organismos de financiamiento internacional y se replican sus políticas sin innovación ni exploración ni adaptación a las realidades locales” (Kaufman, 2007:12-13).

<sup>2</sup> Allí puede leerse: “*In the future, the concept of electronic government can go beyond transferring money and other benefits by issuing plastic, “smart” benefit cards. With a computer chip in the card, participants could receive public assistance benefits, enroll in training programs, receive veterans services, or pay for day care. The card would contain information about participants’ financial positions and would separately track their benefit accounts – thus minimizing fraud. Electronic government will be fairer, more secure, more responsive to the customer, and more efficient than our present paper based systems*” (The National Performance Review. Chapter 4 Cutting Back to Basics. Step 4: Reengineering Programs to Cut Costs, 1993).





información y las comunicaciones, las nociones de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas fueron ocupando un espacio central en la conceptualización del Gobierno Electrónico. Hoy, la idea de *accountability* (término que incluye tanto la obligación de rendir cuentas como la responsabilidad gubernamental hacia el electorado) es clave para reconstruir el concepto de Gobierno Electrónico.

### 3.2. Los conceptos

¿Cómo definir al Gobierno Electrónico? Resulta difícil encontrar un concepto válido de Gobierno Electrónico; en primer lugar por la novedad del fenómeno, pero sobre todo, y más importante, porque se ha generalizado a partir de políticas deseadas antes que concretas (Criado Grande *et al.*, 2002).

Algunas definiciones ponen el acento en las *TIC* como un medio de interconexión entre gobierno y ciudadanos, empresas u otros gobiernos, medio que tendría consecuencias cualitativamente distintas a los medios de relacionamiento tradicionales. Muchas conceptualizaciones se concentran en los *servicios*. Otras, en los *finés*. Algunas definiciones combinan los *medios* (TIC y reforma de la administración) y *finés* (mejores servicios). La definición del Gartner Group, que pone su acento en el cambio y la transformación institucional y en la articulación de consensos, fue muy utilizada a comienzos del 2000. Por último, otras ponen su acento en la *governabilidad*.

A modo de ejemplo de esta complejidad conceptual, veremos algunas definiciones u objetivos institucionales que plantea el Gobierno Electrónico para organismos internacionales:

Para la OCDE (1998) el Gobierno Electrónico era visto como la aplicación de tecnologías basadas en Internet para actividades comerciales y no comerciales en el seno de las administraciones públicas. Más recientemente, “*Se espera que el Gobierno Electrónico mejore el funcionamiento de la Administración Pública y su relación con el ciudadano. La buena noticia es que las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) ofrecen una serie de herramientas para alcanzar la promesa del Gobierno Electrónico*” (OCDE, 2005; traducción del autor).

Para el BID (2003:19), “*Desde un punto de vista tecnológico, el Gobierno Electrónico (...) es la capacidad que ofrecen las TIC para desarrollar y ofrecer información y servicios públicos a través de medios telemáticos, habitualmente Internet*”.



Desde el Banco Mundial, el Gobierno Electrónico refiere al uso por parte de las agencias gubernamentales de las TIC, que tienen la capacidad de transformar las relaciones con el ciudadano, las empresas y otras agencias gubernamentales. Entre los servicios que pueden brindarse, se señalan desde la mejora de la distribución de servicios gubernamentales al ciudadano hasta la interacción con las empresas y la industria, pasando por “empoderar” al ciudadano mediante el acceso a la información o la creación de una gestión pública más eficiente:

“E-Government” refers to the use by government agencies of information technologies (such as Wide Area Networks, the Internet, and mobile computing) that have the ability to transform relations with citizens, businesses, and other arms of government. These technologies can serve a variety of different ends: better delivery of government services to citizens, improved interactions with business and industry, citizen empowerment through access to information, or more efficient government management. The resulting benefits can be less corruption, increased transparency, greater convenience, revenue growth, and/or cost reductions.

En el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (ONU, 2004) se señala que las estrategias nacionales de Gobierno Electrónico deben tener como fines que “*la administración pública sea más transparente, eficaz y democrática*” (Punto 13, inciso g) y más adelante que las aplicaciones TIC pueden apoyar el desarrollo sostenible en la administración pública, los negocios, la educación y capacitación, la salud, el empleo, el medio ambiente, la agricultura y la ciencia en el marco de ciberestrategias nacionales para lo cual se han de tomar, entre otras medidas, las siguientes (Punto 15 – Gobierno Electrónico):

- a) Aplicar estrategias de gobierno electrónico centradas en aplicaciones encaminadas a la innovación y a promover la transparencia en las administraciones públicas y los procesos democráticos, mejorando la eficiencia y fortaleciendo las relaciones con los ciudadanos.
- b) Concebir a todos los niveles iniciativas y servicios nacionales de gobierno electrónico que se adapten a las necesidades de los ciudadanos y empresarios, con el fin de lograr una distribución más eficaz de los recursos y los bienes públicos.
- c) Apoyar las iniciativas de cooperación internacional en la esfera del gobierno electrónico, con el fin de mejorar la transparencia, responsabilidad y eficacia en todos los niveles de gobierno.

En 2003 la comunicación de la Comisión de la Unión Europea al Consejo y al Parlamento europeo refiere a la administración electrónica como el uso de las TIC en las



administraciones públicas combinadas con los cambios organizativos y nuevas aptitudes encaminadas a mejorar los servicios públicos y los procesos democráticos, y reforzar el apoyo a las políticas públicas (“El papel de la administración electrónica en el futuro de Europa”).

Sin adoptar una nueva definición, y en el marco del plan i2010 – “*A European Information Society for growth and employment*”, la Unión Europea estableció en 2006 que los Estados miembros esperan que la administración electrónica contribuya a que los usuarios estén más satisfechos de los servicios públicos y alivie considerablemente la carga administrativa impuesta a empresas y ciudadanos para 2010 y que con ella el sector público conseguirá una mejora considerable de la eficiencia y un incremento de la transparencia y de la rendición de cuentas mediante un uso innovador de las TIC para 2010 (“Plan de acción sobre administración electrónica i2010: Acelerar la administración electrónica en Europa en beneficio de todos”).

El nuevo Plan de Acción Europeo 2015, sobre la base de la Declaración de Malmö de los Ministros responsables de las acciones de Gobierno Electrónico, estableció que “*para 2015 las Administraciones Públicas europeas serán reconocidas por ser abiertas, flexibles y colaborativas en sus relaciones con los ciudadanos y las empresas. Ellas usan el Gobierno Electrónico para aumentar su eficiencia y efectividad y para mejorar constantemente sus servicios públicos en una forma que atiende las diferentes necesidades de los usuarios y maximiza el valor público, lo que coadyuva la transición de Europa a un liderazgo a la economía del conocimiento*” (UE, 2010; la traducción es propia).

Por fin, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, aprobada en 2007, entiende las expresiones “Gobierno Electrónico” y “Administración Electrónica” como sinónimos y ambas son consideradas como “*el uso de las TIC en los órganos de la Administración para mejorar la información y los servicios ofrecidos a los ciudadanos, orientar la eficacia y eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia del sector público y la participación de los ciudadanos*” (Punto 3 – Concepto de Gobierno Electrónico).

Sin pretender definir al Gobierno Electrónico, entendemos que tiene un carácter multidimensional y que el concepto engloba por lo menos los siguientes elementos: a) TIC; b) relación entre actores públicos y privados; c) prestación de servicios; d) optimización y modernización; y e) gobernabilidad. En efecto, no es posible hablar de Gobierno Electrónico sin incluir, al menos, la mejora de la eficacia y eficiencia de la gestión gubernamental, una amplia/transparente relación del gobierno con los distintos actores sociales y una nueva legitimidad (Piana, 2007).



### 3.3. Más precisiones

Hemos dicho que la Carta Iberoamericana y muchos estudios entienden las expresiones “Gobierno Electrónico” y “Administración Electrónica” como sinónimos. Sin embargo, conceptualmente son distintos.

En efecto, mientras que el concepto gobierno comprende “... *el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les está confiado el ejercicio del poder*” (Levi, 1986:710), el de administración denota “... *el conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común en una colectividad o en un ordenamiento estatal*” (Gozzi, 1986:12). Es decir, el primero incluye al segundo pero no a la inversa.

Recuérdese también que el origen del término es anglosajón: *electronic government* o más bien, *e-government* o *e-gov*; pero la palabra gobierno en inglés no tiene un significado equivalente al español “gobierno”, sino que podría asociarse más bien al de “régimen político”, esto es, un concepto mucho más amplio que el de gobierno. El alemán *elektronische Regierung* (régimen electrónico) es también un concepto amplio.

¿Qué implicancia puede tener ello? Distintos ángulos de análisis se desprenden de cada una de esas perspectivas. Desde la acepción más amplia, nos interesará problematizar cómo las TIC influyen en la estructura del poder del Estado actual, abriéndose dos grandes áreas de estudio: el Gobierno Electrónico, propiamente dicho, y la Participación Electrónica. Con la primera, estudiamos cómo los órganos o personas legitimados definen políticas de Administración Electrónica y cómo utilizan las TIC para informarse, comunicarse, legitimarse y tomar sus decisiones (fenómeno de la tecnocracia). Cuando estudiamos la Participación Electrónica, estudiamos cómo las TIC influyen en la vida cotidiana de los ciudadanos o meros usuarios para efectuar pedidos, controlar o influir en la decisión política de quienes tienen la responsabilidad para tomarla (responsabilidad adquirida en elecciones públicas abiertas, transparentes y participativas), cuyos temas principales son los de la democracia electrónica y la ciudadanía electrónica (*e-democracy* y *e-citizenship*). Desde la Administración Electrónica, por último, problematizamos aspectos relacionados con la implementación de políticas públicas utilizando medios electrónicos.

### 3.4. Áreas del Gobierno Electrónico



El concepto genérico de Gobierno Electrónico puede ser desagregado, al menos, en dos campos de acción, según cómo esté dado el uso de las TIC, si hacia dentro de la administración pública, *Back Office*, o hacia los otros actores que, de una u otra manera, se relacionan con ella a través de la pantalla, *Front Office* (Reilly, 2004).

Dentro del *Back Office* se incluyen aquellos programas, acciones e iniciativas relacionadas con la aplicación de las TIC a la organización y a los procedimientos internos a la Administración Pública (Gascó, 2004). Dentro de esta línea de acción caben incluir todos aquellos procesos que, utilizando las TIC, apoyen las acciones propias del gobierno, desde el uso de las PC, su interconexión a Extranets o la creación de una Intranet corporativa, la digitalización de la correspondencia, la creación de un sistema de seguimiento de expedientes y hasta la creación de mecanismos para el uso de la información pública para mejorar el proceso de toma de decisión. Especial referencia debe hacerse en esta línea a las acciones tendientes a la capacitación de los recursos humanos y a aquellas que tienden al rediseño organizacional, la gestión de las compras públicas y la administración financiera del Estado (Araya Dujisin, 2004).

Por su parte, dentro del concepto del *Front Office* se hace referencia a aquellas iniciativas en las cuales las TIC son aplicadas para brindar servicios y mejorar el relacionamiento con los actores externos a la Administración. Se busca crear una nueva interacción entre la Administración y otros actores, ya sean ciudadanos, organizaciones civiles o empresas. Estos tipos de iniciativas apuntan a mejorar el relacionamiento y la velocidad de la acción. Cabe incluir programas relacionados con el acceso a la información pública, la prestación de servicios y transacciones en línea hasta los procesos de mejora de la calidad democrática mediante la utilización de las TIC.

De la combinación efectiva de ambos aspectos, surge lo que se ha denominado *e-gobernanza*, concepto que incluye aquellas acciones que se apoyan en el soporte digital para la elaboración de políticas públicas, toma de decisiones, participación activa en la elaboración de las políticas, gestión y evaluación de los resultados. En efecto, estos procesos son dinamizadores de la elaboración de las políticas públicas al generar mayor participación, mayor control y cogestión.

Pero no puede dejar de considerarse aquellas actividades que tienden a establecer una conexión entre ambas esferas, esto es, aquellos programas que buscan incentivar y crear las condiciones de acceso, uso y apropiación de las TIC, pues no podría pensarse en un Gobierno Electrónico sin conectividad y acceso a Internet.

En efecto, los servicios que presta el Estado son monopólicos y deben ser accesibles a



toda la población; sus destinatarios son cautivos y debe garantizar ecuanimidad, integridad y transparencia en todos sus actos además de responsabilidad y seguridad (Tesoro *et al.*, 2002). De ahí que las políticas de conectividad deben estar en la base de todo programa.

Sin dejar de considerar la importancia de la distinción, lo cierto es que para la implantación efectiva del Gobierno Electrónico no pueden escindirse las acciones entre uno y otro campo de acción. Es que lo que se encuentra detrás de la pantalla, la reorganización administrativa, es un reflejo de lo que se ofrece, de lo que se muestra por la pantalla (*Front Office*). Es por ello que no podrá haber nunca ventanilla única, es decir, punto único de entrada, con organización burocrática.

### 3.5. Acerca del concepto de Open Government o Gobierno Abierto

Conceptos como el de *Gov 2.0*, que propenden, para el ámbito público, la aplicación de las interacciones sociales de la Web 2.0, *Wiki Gov*, entendido como gobierno abierto y participativo que permitiría “editar” las decisiones gubernamentales o más radicales como el de *We-Government* (una traducción un poco literal pero comprensiva del efecto buscado podría ser *nosotros gobernamos* –y no los representantes–) parecen haber desplazado al concepto de *Gobierno Electrónico* por pasado de moda.

El concepto de *Open Gov* o Gobierno Abierto es, quizá, el que ha tomado más fuerza en estos últimos años a partir de la iniciativa del actual presidente de los Estados Unidos, que no se centra ya en los aspectos tecnológicos (aunque la tecnología sí importa), sino en la participación, rendición de cuentas y la apertura-disponibilidad de la información pública.

El Gobierno de Barack Obama aprobó a inicios de 2009 la Iniciativa *Open Government* como un esfuerzo de su administración para crear niveles de apertura en el gobierno sin precedentes. La iniciativa, está basada en tres principios o postulados, que traducimos y resumimos:

- *El Gobierno debe ser transparente.* La transparencia promueve la rendición de cuentas y provee información a los ciudadanos acerca de lo que su gobierno está haciendo.
- *El gobierno debe ser participativo.* El compromiso público potencia la efectividad del gobierno y mejora la calidad de sus decisiones.
- *El gobierno debe ser colaborativo.* La colaboración promueve activamente la participación de los ciudadanos en la labor de su gobierno.



Directamente relacionado en su origen con el de libertad de acceso a la información (*Freedom Of Information*) este concepto y sus significados abrevan de distintas fuentes tecnológicas: el de *open data*, software libre, *open source*, wikipedias, etc., incluyendo el de gobierno electrónico, ciertamente. Pero como mencionáramos más arriba, el concepto de *Open Gov* es mucho más amplio: transparencia, colaboración y participación, como ya vimos, pero también, responsabilidad y rendición de cuentas (*accountability*), asociación público-privado (*public-private partnership*), transversalidad; implicación y empoderamiento ciudadano.

Resulta obvio que tales postulados no son nuevos sino que están presentes en cualquier teoría de la democracia participativa. En efecto, la participación en el debate político no es, ciertamente, un fenómeno de la modernidad. La participación ciudadana ocupa, cada vez más, un aspecto fundamental del debate de la democracia mientras que otros elementos, antaño centrales, como la representación, los partidos políticos o la idea del bien común, son menos relevantes (ver, entre otros, Dahl, 1989; Sartori, 1989, Barber, 1984, Offe, 1988, Dworkin, 2006; Schmitter, 1994, entre muchos otros)<sup>3</sup>.

Pero el problema que estamos viviendo es totalmente nuevo. El fenómeno de la democracia del último cuarto de siglo y comienzos del presente, no tiene precedentes: globalización, tecnologías, amenaza de guerra nuclear, la ideología del «fin de las ideologías», megaciudades, terrorismo, choque cultural, calentamiento global, nuevos nacionalismos y matanzas étnicas, migraciones, etcétera, han modificado el contexto de la democracia. Aun cuando compartamos el postulado básico según el cual el *demos* gobierna (o debe gobernar), la complejidad del mundo actual ha puesto en crisis todos los otros supuestos (Corbetta y Piana, 2009:7).

Ahora bien, son las TIC las que, según esta nueva visión, la del *Open Gov*, las que posibilitarían (harían viable) cumplir esos postulados y valores. Así, “*La idea de Gobierno Abierto (...) subyace a la mayoría de las constituciones y leyes fundamentales de los estados occidentales modernos (...). Pero es solo ahora, con el avance tecnológico que ha propiciado la llamada web 2.0 o web social y la extensión de internet como red global, cuando puede comenzar a ponerse en práctica de forma masiva y con unos costes asumibles para los estados*”

---

<sup>3</sup> Robert Dahl (1989), partiendo del principio de la igualdad política (como la capacidad de los ciudadanos para influir igualmente en las políticas del Estado) enumera algunos criterios que todo orden democrático debería satisfacer: a) la *participación efectiva*; b) la igualdad de voto en la etapa decisoria; c) la comprensión esclarecida, es decir, la posibilidad de un *entendimiento informado*; d) el control del programa de acción, es decir, el *ejercicio del control* final sobre la agenda; y e) la *inclusión*, que supone que una proporción sustancial de los adultos están calificados y, por tanto, son miembros plenos (ciudadanos) del *demos*.



(Calderón y Lorenzo, 2010:12). O bien, un claro editorial del Boletín Electrónico de la Organización de los Estados Americanos: *“Si bien la apertura de los gobiernos es una cuestión netamente política y responde a un proceso de construcción situado –social, cultural y cívicamente- en cada comunidad, el apoyo de las TIC en la transición hacia modelos de “Gobierno Abierto” se focaliza en los siguientes principios: a) comunicación: uso de las TIC como canales de diálogo permanente entre organismos y niveles de Estado, así como con organizaciones civiles y con los ciudadanos; b) transparencia: difusión y libre acceso a información y fundamentos decisorios de la Administración; c) participación: provisión y promoción de espacios de opinión y consulta a los ciudadanos; d) dominio público: liberación de información y datos públicos para su explotación por parte de la sociedad (“open data”); e) responsabilización: clara identificación y plena asunción de responsabilidades exigibles a funcionarios públicos; f) consulta pre-legislativa: debate y voto consultivo ciudadano a proyectos de ley antes de su tramitación parlamentaria; g) neutralidad tecnológica: utilización de diversas tecnologías y modelos de licencias (incluidos los sistemas protegidos y los de código abierto y libre), priorizando la disponibilidad de servicios fiables y efectivos para los ciudadanos”*.

Estas ideas de apertura y participación están presentes y, de hecho constituyen el eje central, de otro de los Documentos del CLAD, las Cartas Iberoamericanas de Calidad en la Gestión Pública y de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, aprobadas con posterioridad a la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

En definitiva, si bien el concepto de Gobierno Abierto es claramente positivo y demuestra una creciente preocupación por hacer al gobierno más democrático, resulta necesario mantener el concepto de Gobierno Electrónico para referirnos al uso de las tecnologías como eje de la transformación del Estado y las políticas públicas en torno a un sistema político más abierto y participativo donde el ciudadano y sus problemas sean el eje y centro de las políticas. Es que si el Gobierno Electrónico no busca esos fines, será una mera automatización de procesos, sin nada innovador, sin generar verdaderos procesos de cambio, sin alterar la lógica de poder y de cómo se hacen las cosas.

Como se ha dicho en el Documento elaborado en la Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, aprobado en 2010, y titulado *Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI*, *“(…) es preciso que los países iberoamericanos no se limiten a enfrentar este tema sólo desde el punto de vista tecnológico. Los gobiernos también deben considerar la temática de la cultura organizacional incorporando una nueva matriz de valores, paralelamente a los*





*cambios técnicos, que se apoye en un decisivo liderazgo del más alto nivel de decisión. (...) Es necesaria una visión estratégica del gobierno electrónico, que siga los objetivos mayores propuestos en la “Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico”, como la búsqueda de la transparencia y de la igualdad de trato a los ciudadanos, y utilizar así este instrumento de gestión para los debidos fines públicos a los cuales está destinado”.*

#### **4. Principios y Presupuestos del Gobierno Electrónico**

Como ya mencionáramos, las políticas de Gobierno Electrónico nacen de la mano del *New Public Management*. La Nueva Gestión Pública procuró producir importantes modificaciones en la lógica del funcionamiento burocrático. Las políticas de reforma de lo que fue dado en llamar el “Consenso de Washington” irrumpieron en toda Latinoamérica. Legitimadas por la profunda situación de emergencia financiera y económica, por la deslegitimación de los modelos desarrollistas-autoritarios y por el colapso de los modelos socialistas de Europa del Este, el modelo neoliberal fue casi único en los esquemas de reforma.

Muchas de sus consignas en cuanto al diseño del Estado son muy conocidas en Latinoamérica: achicamiento del Estado, privatizaciones, disciplina fiscal y reducción de costos. Dos grandes corrientes integran la Nueva Gestión Pública, el Gerencialismo y la Teoría de la Elección Pública; la primera de ellas es más conocida y su impronta está dada por la incorporación en el ámbito público de la lógica del mundo empresario y gerencial.

En cuanto al diseño institucional, la Nueva Gestión Pública ha buscado construir modelos de organización más flexibles a través de la desregulación, descentralización y delegación; la profesionalización de funciones; la desagregación de las áreas de competencia en agencias gubernamentales promoviendo su competencia y rivalidad; y la flexibilidad laboral (Heeks, 2001).

Uno de los más importantes principios que orientaron las reformas administrativas fue la separación del ámbito de planificación, decisión, control y evaluación, del ámbito de la gestión. Sobre este último se construiría un sistema de rendición de cuentas con una clara asignación de responsabilidades por las acciones que implicaba, a su vez, la evaluación del rendimiento mediante una definición previa y cuantitativa de metas, objetivos e indicadores de éxito.

El ideario de la Nueva Gestión Pública se ha difundido enérgicamente a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas, en países con tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña,



Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina aunque el resultado concreto de su aplicación ha adquirido escasa difusión (López, 2005).

Pero es Estados Unidos el principal país promotor del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la importante difusión alcanzada por la conocida obra “Reinvención del Gobierno”, de Osborne y Gaebler (1994) y sus principios de la modernización, denominados por las “Cinco R”: “Reestructuración”, “Reingeniería”, “Reinvención”, “Realineación” y “Reconceptualización”.

Estas nuevas teorías organizacionales hablan de “gestión” pues se intenta poner el acento en las reglas y decisiones necesarias para incentivar y coordinar acciones. Ahora bien, el carácter público añade una cualificación específica a esa gestión de acciones: los fines comunes de bien público que deben seguir esas acciones, condicionadas no sólo por las propias limitaciones del entorno administrativo, sino también por las decisiones políticas.

Las consignas “posburocráticas” resultan sumamente atractivas. Existe la creencia que su ejercicio conduce a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental, postulados que nadie podría renegar. Además, los principios y técnicas que configuran el “management público” se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política”.

Un giro copernicano llevaría a cambiar al Estado como centro del sistema por el ciudadano, visto ahora como un cliente al que se le presta servicios. Se pensó que la legitimidad del Estado no estaría dada por su estructura institucional sino por su capacidad de prestar bienes y servicios. Ello haría necesario una administración con énfasis en los resultados y la satisfacción del ciudadano-cliente, lo que requería incorporar parámetros de medición de desempeño.

Se impulsó un cambio en la lógica normativa y regulatoria del Estado por otra centrada en la prestación de servicios. La estructura organizacional, antes que en el cumplimiento de los procedimientos y las tareas de control debía estar orientada a los resultados, buscándose con ello no sólo niveles de eficiencia sino también asignación de recursos y recompensas ligadas a dichos resultados.

Las ideas de descentralización tendían hacia la agencialización. Como consecuencia directa de esa organización flexible y de la distinción de la dimensión política de la



administrativa, se promovió la delegación de muchas de las funciones de gestión de servicios públicos en agencias públicas, mixtas o en empresas privadas. En este esquema, las TIC podían ayudar a la máxima descentralización sin pérdidas de control o de responsabilidad.

Por otro lado, las dinámicas de “aplanamiento” o “achatamiento” de estructuras o de descentralización de la gestión, buscando proximidad entre gobernantes y gobernados y una mayor personalización del servicio, identificaron a las TIC como las herramientas necesarias para evitar procesos de desgobierno y de elusión de responsabilidades.

En definitiva, se buscaba modificar la capacidad institucional del Estado a través de una reestructuración organizativa, de la creación de la carrera pública profesional, de la desburocratización de normas y procedimientos y de la aplicación de las tecnologías en la gestión pública.

#### **4.1. Las propuestas de cambio y sus resistencias**

Ante el colapso del modelo burocrático a finales de los años ochenta, los países de la OCDE propusieron reconsiderar la relación entre el administrador y el administrado considerando a la Administración como un servicio cuyo cliente es el público. Dichas políticas pusieron su acento en la necesidad de una modernización estructural del Estado a través de procesos de privatización, de la liberalización de una economía doméstica reorientada al exterior y de la gestión pública de los recursos.

Los modelos de reformas aplicados en las administraciones en Latinoamérica no han sido similares y no han llevado a una convergencia de resultados. Sin embargo, en términos generales, ese mismo Estado interventor modificó gradualmente sus competencias trasladando muchas de ellas, aún las históricas, al sector privado. Ese mismo Estado, antes centralizador, pasó a descentralizar y desconcentrar funciones básicas en los niveles inferiores de su organización territorial (Oszlak, 2000).

Los procesos de reforma que se inspiraron en las consignas de la Nueva Gestión Pública fallaron en la comprensión acerca de las diferencias existentes entre el Estado y las empresas privadas en cuanto a las distintas funciones y relaciones que tienen con la ciudadanía (Rivera Urrutia, 2003). La pretensión de reformar un Estado burocrático por un Estado moderno basado en los principios de la empresa privada estaba condenada a fallar.

Por un lado, los resultados no deseados. La flexibilización administrativa, si bien puede conducir a hacer operativos los principios de economía, eficacia y eficiencia, en ámbitos administrativos como el latinoamericano, condujeron a resultados disfuncionales. En efecto, en



instituciones débiles, la discrecionalidad en el nivel político puede acarrear arbitrariedad en la gestión.

Por otro lado, las resistencias. Las mayores resistencias se encontraron en la flexibilización institucional. Las instituciones cuentan con una estructura de incentivos formales, racionales y normativos que enmarcan la interacción de sus participantes, incentivos que orientan y limitan el comportamiento de los actores. Esos incentivos pueden estar determinados por los recursos disponibles, las normas que regulan su uso y los objetivos que se plantean, pero este esquema relacional además de estar constituido por un marco normativo y regulativo es, esencialmente, un esquema cognitivo que, con cierto carácter simbólico, proporciona significado al comportamiento de los agentes. Este actuar con un significado se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales y las rutinas y procesos.

Los defensores de la Nueva Gestión Pública señalan que los magros resultados alcanzados en Latinoamérica se deben a que la incorporación de las técnicas del *management* no fue acompañada con la “recreación” de mecanismos que hubieran favorecido el desarrollo de una nueva “cultura de la responsabilidad”, capaz de reordenar la interrelación entre funciones políticas y administrativas, en lugar de sustituir la supervisión de burócratas y políticos por el control a través de principios de mercado.

Desde otra posición se ha dicho que *“Trasladar esa lógica (empresarial) al sector público presenta claras insuficiencias, ante la necesidad de observar valores colectivos y atender la exigencia de colaboración interinstitucional, imprescindible en la gestión de numerosas políticas públicas”* (Echebarría y Mendoza, 1999:40-41).

También se afirma que uno de los orígenes del mal funcionamiento de las técnicas de la Nueva Gestión Pública en el ámbito latinoamericano es la falta de formalidad y respeto a las normas que impera en la cultura administrativa de la región donde ni siquiera se ha logrado alcanzar los postulados de la organización burocrática weberiana (Weber, 1992).

Como bien advierte Arellano Gault (2001), la Nueva Gestión Pública presupone una institucionalidad técnica del comportamiento burocrático con poco espacio para la ambigüedad. Sin embargo, no hay elemento más político en los procesos de decisión pública que la operacionalización de la decisión política ya que esta supone un amplio margen de libertad y decisión que abarca desde su diseño, distribución, control hasta su ejecución. No obstante los postulados de la Nueva Gestión Pública, la variable política no desaparece. Diversos estudios han demostrado que en toda política de reforma existe un complejo proceso de adaptación,



negociaciones complejas y aprendizaje. Por ello, afirma el mismo autor en otro de sus trabajos que la Nueva Gestión Pública es en realidad una doctrina, una ideología y una estrategia de sobre-simplificación discursiva que cae cerca de extremos casi grotescos (Arellano Gault, 2003).

Por otro lado, recuerde que en las administraciones públicas de corte europeo continental el elemento político ha sido un factor estabilizador de la continuidad frente a los golpes de Estado y cambios de gobierno, incluidas también las latinoamericanas.

La supuesta neutralización de las administraciones sobre un modelo de corte científico y de racionalidad técnica, es un supuesto teórico difícilmente contrastable. Las prácticas reales demuestran que las administraciones tienen un fuerte elemento de cultura política y organizacional, el cual es necesario apreciar a fin de institucionalizar cualquier proceso de reforma.

Para las actuales administraciones, basadas en una cultura de jerarquía piramidal, las propuestas de agencialización de las oficinas públicas implicaban, muchas veces, salirse del reparto del poder. Estar fuera de la estructura conduce a estar fuera del juego político, fuera de las asignaciones de recursos, fuera de la carrera de ascensos.

Por otro lado, la política y el poder institucional están en el Estado por lo que transferir los principios de la empresa privada al Estado es vaciarlo de contenido. El Estado se legitima no sólo por los resultados, también por la transparencia, participación, equidad y calidad (Bañón y Carrillo Barroso, 1997).

Por ello, los procesos de reforma pueden fallar cuando las organizaciones replican arreglos y fórmulas institucionales ya aceptadas y consolidadas en otro contexto. La falta de comprensión de los cambios atenta contra la profundidad de la reforma y así, muchos de los procesos exitosos de reforma que se han intentado trasladar fallan cuando se intentan implantar en las administraciones de la región: no son semejantes las instituciones políticas, ni las condiciones económicas, ni las lealtades en la administración.

Las administraciones, junto con los parlamentos y los partidos políticos, son instituciones que deben articular intereses y dar respuestas equilibradas frente a las múltiples demandas contrapuestas de la sociedad civil. La estructura administrativa sigue y seguirá siendo un intermediario irremplazable entre los funcionarios políticos y la sociedad, tal vez la más capacitada para transformar las vagas demandas sociales, con el auxilio de las reglas administrativas, en demandas concretas, ciertas y factibles (Fountain, 2001).

Resulta entonces necesario encontrar algún modelo de reforma incremental cuyos



principios y presupuestos propicien la coparticipación de todos los actores involucrados en ella a fin de modificar las lógicas de funcionamiento institucional que se quieren modificar. Las TIC pueden ser herramientas fundamentales para el funcionamiento de la organización en red.

#### **4.2. Lo que las TIC aportan al modelo de organización en red**

Las redes administrativas pueden ser definidas como estructuras de comunicación horizontal y abierta entre diferentes organismos interdependientes, organismos que pueden ser públicos o privados. Al ser una comunicación abierta, las interconexiones pueden ir más allá de los canales legal y formalmente establecidos.

Como ha señalado Rodal (2003), desde el punto de vista organizacional, la red permite crear estructuras de comunicación que facilitan y optimizan los flujos de información y que resuelven numerosos problemas técnicos y sociales en el lugar donde se aplican.

En este modelo de organización, el Estado no es el único actor y por ello no es el carácter público o privado de las unidades que conforman la red lo que define su naturaleza administrativa sino más bien su fin. Se ha dicho, en este sentido, que es *“posible ver las redes como un modelo de intermediación de intereses o como una nueva forma de “governance” en la cual el estado, si bien es un actor relevante (quizá el más importante), ya no ocupa un papel central”* (Girard, 2002).

Cuanto más conectividades tenga la red, más gana. Al contrario del esquema burocrático, en el que la suma de estructuras torna más pesado al sistema al hacer crecer a una pirámide ya de por sí sobrecargada, en una red, las conexiones con otros organismos, con otras redes, no implican aditamentos en la estructura original, sino simplemente, nuevas conectividades. Ello hace crecer el valor de una red pues la red gana en información y en utilidad cuando es mayor el número de los que están conectados o asociados, ya que la propia conectividad produce nuevos conocimientos y recursos que se multiplican de forma geométrica en nuevas direcciones. Así, uno de los activos más importantes de la estructura en red son los actores que la conforman, actores que distribuyen y comparten sus informaciones, recursos y capacidades.

Una red no está conformada sólo por los actores y los recursos que se comparten: existen reglas, que si bien son ambiguas y no está claro quién debe aplicarlas, orientan el comportamiento y posicionamiento de los actores y sugieren qué está permitido y qué no está permitido, además de indicar qué acción está interconectada con qué posición y qué costes y beneficios están asociados con determinados comportamientos. Estas reglas informales generan



ciertas percepciones acerca del rol que ocupa cada uno de los miembros de la red y cuáles son las reglas de juego; ellas son las que permiten dar sustentabilidad a la red más allá de los actores que la integran.

Así, las redes no se sustentan en una relación jerárquica entre sus diferentes unidades, sino en la confianza y consenso, confianza que implica coordinación horizontal entre los varios actores que la conforman. La confianza no es espontánea y tiene que ser sostenida. Por ello, uno de los mayores problemas de las redes es asegurar su permanencia. En efecto, la subsistencia dependerá de que los procesos comunicacionales puedan establecerse de forma continua, estable y duradera, pero si es cierto que las redes son redes que conectan personas, la persistencia de la red dependerá muchas veces de vínculos informales entre personas antes que entre instituciones (Börzel, 1997).

Las TIC como ninguna otra herramienta pueden ayudar a consolidar la confianza. Niklas Luhmann (1996) ya había dicho que el establecimiento de la confianza requiere de volúmenes de información suficientes que posibiliten a la sociedad reducir la incertidumbre con la que intuye el futuro. El esquema de la organización en red sobre base tecnológica puede superar ese estado de incertidumbre. Aportando más información es posible generar una confianza que permita a los actores participar de manera directa o indirecta en las políticas públicas, siendo, consecuentemente, más responsables por su mayor participación en las decisiones que se toman (León y Ramírez, 2003).

El Gobierno Electrónico se puede ver como una tercera generación de reformas propia de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, donde prima una nueva lógica de relacionamiento cooperativo entre los órganos del Estado, los ciudadanos, los usuarios y las empresas del sector privado (Araya Dujisin, 2004; Criado Grande *et al.*, 2002).

Sólo con una red interconectada es posible lograr el esperado esquema de descentralización. Esta política descentralizadora debe contar con un previo aprendizaje acerca de los beneficios del trabajo en coordinación antes que en subordinación. Debe resaltarse que si bien con el trabajo en coordinación se gana en responsabilidad también se gana en autoría: no existen más subordinaciones sino coautoría entre el nivel de gestión y el nivel de diagramación.

En efecto, es necesario no sólo modificar las bases institucionales sino, y especialmente, modificar las interacciones entre las instituciones. De otra forma, las reformas encontrarán fuertes reacciones, barreras y resistencias, tanto sociales, corporativas, legislativas, procedimentales, como interorganizativas, siendo la tecnológica la menos importante (Criado



Grande y Ramilo Araujo, 2001).

Las innovaciones a través de políticas de Gobierno Electrónico imponen ciertas pautas organizacionales radicalmente novedosas para las actuales administraciones públicas. Tomando el paradigma de la economía de redes, los proyectos de Gobierno Electrónico podrán impulsar cambios basados en los principios de descentralización coordinada, apertura en red y creación de confianza.

Por su parte, la introducción efectiva de los principios de información y participación implícitos en toda política de Gobierno Electrónico crean los cambios situacionales necesarios para dar origen a dinámicas de cambio institucional con carácter incremental, siguiendo lógicas de innovación limitada. Con una correcta combinación de nuevas ideas, asociadas a la introducción de las TIC y sus presupuestos, con las reglas, valores y procesos existentes, será posible introducir ese tipo de innovaciones. Esta lógica, coherente con la idea de estabilidad y persistencia de las instituciones, reconoce la posibilidad de introducir oportunidades para la innovación pero también reconoce los límites institucionales para el cambio.

Desde esta posición nos acercamos al enfoque del análisis de las redes de actores que afirma que las políticas se elaboran en procesos complejos de interacción entre un amplio número de actores interdependientes que, como tales, podrán realizar políticas sobre la base de la cooperación.

La incorporación inteligente de las TIC, en una organización en red, generará una redefinición de tareas y de procesos, un cambio en el modelo burocrático. Una política de Gobierno Electrónico exitosa cambiará la estructura de ejercicio del poder y el funcionamiento democrático. Es por ello que en un modelo de organización en red ya no hay actores que se limitan a crear demandas y otros a dar respuestas porque todos coparticipan en la política plenaria.

Ahora bien, si los núcleos de esa red no tienen poder de decisión, si no se cambia la lógica de la estructura piramidal, la implantación de una red en las actuales administraciones públicas, sólo podría funcionar en los niveles medios; sería más un ámbito de debate que un espacio de decisión y gestión. Es necesario, consecuentemente, que los vínculos de las redes lleguen o involucren también al más alto nivel.

Por último, pero no menos importante, es necesario también establecer los límites reales de los modelos de organización en red en las estructuras públicas. Los principios de legalidad, racionalidad y mando-obediencia implícitos en la organización burocrática son esenciales al Estado de Derecho y por ello no pueden ser eliminados sin socavar la base de la forma estatal.





Las redes son, como ya señalamos, sistemas de comunicación horizontales y abiertos. A través de ellas, es posible gestionar proyectos de carácter transversal que requieren la formación de equipos con integrantes de varias áreas de la organización y un doble flujo de autoridad, el tradicional, vertical desde el punto de vista jerárquico, al que se suma uno horizontal desde el punto de vista técnico, pero la organización en red no puede reemplazar a las formas actuales de organización de las administraciones públicas.

La red es, entonces, el modelo de reforma de tercera generación que bajo el paradigma del Gobierno Electrónico, contribuirá a acelerar la dinámica del sistema político, que permitirá que muchos actores participen e interactúen, según el caso, tanto como generadores de *inputs* como de *outputs*, de demandas y de productos.

#### 4.3. Precondiciones

No podemos terminar el punto sin una breve referencia a ciertas precondiciones sociales, culturales, políticas y legales que determinan o condicionan la existencia o grado de desarrollo del Gobierno Electrónico en Latinoamérica. Estas precondiciones, mucho más que las tecnológicas, producen serios obstáculos o vallas infranqueables a la implementación de las políticas de Gobierno Electrónico. Como veremos, muchas de ellas suponen la existencia de un verdadero desarrollo de una Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Una sociedad civil democrática, abierta e inclusiva, parece ser la primera precondición. La participación es otro factor fundamental, claro que ello también supone una opinión pública formada e interesada en la cosa pública, que tenga la creencia de poder cambiar las cosas o de que, al menos, su voz será oída.

La dimensión cultural aparece como otro de los grandes condicionantes de la acción. En efecto, sin perjuicio de la existencia de una base normativa, muchas de las acciones encuentran una barrera en nuestra “forma de ser”, en nuestros “hábitos sociales” y las políticas de Gobierno Electrónico son un claro ejemplo de ello, sobre todo en lo que se refiere a la resistencia organizacional o apropiación ciudadana de las TIC más allá de las políticas oficiales. Por ello, una sociedad y una organización abierta a los cambios –y no me refiero a las modas tecnológicas – también es una precondición del desarrollo de las políticas de Gobierno Electrónico.

Ciertamente que las políticas de Gobierno Electrónico en Estados autoritarios son “*pour la gallerie*”, para los medios internacionales, para los organismos de crédito o para una selecta minoría. Pero sin llegar a ese extremo, un gobierno que no rinda cuenta de sus acciones, que no



sea transparente, que no sea responsable de los resultados de sus acciones u omisiones, no ofrece ningún incentivo para que la ciudadanía utilice las TIC como forma alternativa –a veces principal– de comunicación con sus políticos.

Por último, las condiciones legales se manifiestan como otra de las precondiciones. En efecto, sin el desarrollo de un derecho de las telecomunicaciones, que reconozca la firma digital como equivalente a la ológrafa, la protección de los derechos intelectuales y de las inversiones en infraestructura, es difícil pensar en el desarrollo del Gobierno Electrónico. Además, y como es inevitable que el desarrollo tecnológico sea más rápido que el legal, para la necesaria seguridad jurídica que requiere cualquier inversión, se precisa revalorizar la figura del juez como intérprete de los principios generales del derecho para aplicarlos a las novedosas problemáticas que se planteen.

## 5. La Reforma del Estado y el análisis institucional

El Gobierno Electrónico, como proyección de ese nuevo modelo estatal, genera grandes expectativas. Por una parte, los gobiernos advierten el enorme potencial de las TIC ya que el cambio tecnológico puede facilitar, acelerar y mejorar la prestación de servicios públicos y la propia gestión administrativa. La utilización de las TIC es vista como medio para superar las barreras creadas por las estructuras burocráticas de la Administración Pública y sus sistemas tradicionales basados en el uso del papel y la presencia personal.

Por parte de los ciudadanos *“las expectativas apuntan a que se puede acceder a más y mejor información, se puede ejercer control a las autoridades, aumentan los espacios de influencia y, en general, aumenta la eficiencia en el uso del tiempo y los recursos”* (Araya Dujisin, 2004:5), además de que se pueda lograr mayor transparencia, información oportuna y eficaz, trato igualitario, eficiencia en la gestión y eficacia en la entrega de productos y servicios.

Los actuales programas de modernización de la gestión pública y los de Gobierno Electrónico exhiben notorias similitudes en el conjunto de los países (Tesoro, 2005). Pero para lograr esos resultado son necesarios procesos de reingeniería administrativa con altos costos, no medidos en términos económicos, sino para la propia cultura de la administración burocrática.

Aún cuando parece evidente, tenemos que reconocer la importancia y profundidad de los cambios que en la era de las telecomunicaciones se ha producido sobre la gobernanza pues las TIC tienen *“el potencial de afectar la producción (o capacidad) así como la coordinación,*



*comunicación y control*”, esto es, el núcleo y naturaleza de las organizaciones (Fountain, 2005:151).

Pese a que no existen muchos estudios sistemáticos y comparados acerca del avance del Gobierno Electrónico, parece claro que las promesas de los efectos revolucionarios de las TIC en los gobiernos están lejos de haberse logrado. Existe aún mucha distancia entre los objetivos, las metas y los resultados. El proceso de modernización a través de las TIC va mucho más allá de ofrecer los servicios públicos a través de Internet, ya que *“pasa por una modernización integral de las administraciones públicas y redefine la relación entre Gobierno y gobiernos (central, regional y local), funcionarios, ciudadanos y empresas”* (BID, 2003:10).

A los errores conceptuales y de diseño en los programas de Gobierno Electrónico se suman otras barreras técnicas para la implementación de una política de Gobierno Electrónico: la resistencia organizacional, la falta de presupuesto, los conflictos políticos con otros sectores, los problemas inherentes a la seguridad y privacidad, la falta de coordinación de políticas, la necesidad de reentrenamiento de los recursos humanos – y falta de definición de políticas a corto, mediano y largo plazo. Es que aún no está claramente definido quién debe llevar adelante este proceso de cambio, desde qué roles (actuales o a crearse; el CIO público, como veremos más adelante, es uno de ellos, pero no el único); desde qué instituciones se puede cambiar la forma en que otras instituciones deben actuar y qué espacio o jerarquía (si es que debe tener una) esa institución debe ocupar (Fountain, 2005).

Los cambios en la administración de los asuntos públicos suelen traer aparejados transformaciones normativas y organizativas que buscan legitimar su accionar, obtener recursos y viabilizar la implementación de nuevas políticas. Algunas modificaciones requieren cambios significativos en la estructura organizacional junto con la creación de nuevos roles y la desaparición de otros, la redesignación de áreas con otros nombres que expresen mejor los propósitos perseguidos e incluso la fusión o separación de distintos ámbitos de acuerdo con los intereses particulares del momento y del grupo político a cargo (Camou, 2005).

En los últimos años el Estado ha sufrido una profunda metamorfosis en su rol frente a la sociedad, en su organización interna, en el perfil de su personal y en la composición de su presupuesto. Estas transformaciones han modificado sus funciones fiscales, funcionales y de poder con las instancias estatales subnacionales, con el mercado, con las organizaciones sociales y con actores del contexto internacional (Oszlak, 2000).

Durante las últimas décadas se han aplicado distintos mecanismos para la reforma del Estado. Pero como bien sostiene Groisman (1991:16), *“la reforma administrativa suele*



*asociarse al concepto de modernización que es utilizado con cierta ligereza. Tiene una connotación positiva en cuanto está asociado a la idea de progreso, de adaptación a los fenómenos contemporáneos, de recepción de nuevas técnicas, adelantos y descubrimientos. Pero entraña la posibilidad de convertirse en una noción ambigua o encubridora, de amparar la moda o de sobrevalorar la función técnica frente a la política". De ahí la necesidad de encuadrar las acciones que se han implementado en estos últimos años independientemente de su rótulo.*

Con el auge del neoliberalismo, desde fines de los '80 y durante toda la década del '90, se aplicaron en los Estados latinoamericanos programas de reforma más o menos ambiciosos, cuyo rasgo principal fue la reducción del aparato estatal. En estas políticas sobresalieron consideraciones de tipo jurídico y financiero y se impulsaron acciones de desregulación, descentralización, privatización, tercerización y achicamiento de las dotaciones de personal.

En este tipo de reformas de primera generación –o hacia fuera según Oszlak (2003)- el Estado deja de hacer “algo” (v.g. producir bienes, prestar servicios, regular el comportamiento de ciertos actores), siendo reemplazado en su ejecución por un tercero (incluyendo a la “mano invisible” del mercado). El Estado prescinde totalmente de una proporción de prestadores estatales (v.g. empleados públicos), sin que nadie los reemplace.

Pese al transcurso de más una década de reformas, continuaron los mismos vicios que se creían superar. En materia de personal, la falta de evaluación de desempeño “igual” al personal respecto de los incentivos salariales, pero hay reducciones de sueldos y un achatamiento de la curva salarial y los salarios promedio. Por otro lado, el ingreso irrestricto de personal y la crisis presupuestaria, reproduce el congelamiento de las vacantes y la habilitación de unos pocos puestos de trabajo a los que se accede sin concurso (nepotismo político). En materia de gastos, pese al desprendimiento de funciones, privatizaciones y políticas de restricción de personal, puede decirse que, en términos generales, los gastos de la Administración Pública Nacional, Provincial y Municipal han aumentado sin que los ciudadanos perciban que ese incremento se haya trasladado a una mejora en la calidad de los servicios que presta.

Se han puesto en marcha reformas, llamadas de segunda generación, cuyos objetivos, a diferencia de las de primera generación apuntan a la reestructuración organizativa del aparato administrativo, al rediseño de las plantas de personal estatal, a la desburocratización de normas, procesos y trámites administrativos, a la implantación de sistemas de carrera administrativa basados en el mérito, a la capacitación y desarrollo permanente del personal y al mejoramiento



de los sistemas de información y sus soportes computacionales (Oszlak, 2003).

En el programa de las reformas de segunda generación predominan consideraciones con un trasfondo tecnológico y cultural; se dice que la irreversibilidad es condición del éxito o fracaso de la empresa de las reformas estatales y se entiende que la intención política de la reforma, formalizada en un instrumento jurídico, es insuficiente para producir el cambio. Una de las principales herramientas consiste en la incorporación de nuevas tecnologías de gestión (“nuevas formas de administrar lo público”) y en la búsqueda de cambios en la lógica de la cultura organizacional.

Por ello se ha dicho que luego de las reformas estructurales de primera generación, los procesos de “modernización” de la gestión pública buscaron introducir nuevas lógicas en la forma de actuación de las instituciones gubernamentales haciendo énfasis en la ampliación de la capacidad institucional y en la eficacia de la acción estatal para el buen funcionamiento de los mercados (López, 2005).

Si bien la naturaleza y la velocidad de las innovaciones suelen ir más lentas que lo que el paradigma vigente entiende por “buen gobierno”, lo cierto es que no se advierten los resultados esperados. Las consignas “posburocráticos” proclamadas por la Nueva Gestión Pública resultan sumamente atrayentes porque plantean postulados como los de gobiernos más económicos y eficientes, servicios de mayor calidad y programas más eficaces, más control político, mayor libertad a los gerentes para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental, todos ellos postulados que nadie podría renegar.

Sin embargo, existe en las administraciones latinoamericanas desconfianza en torno a la factibilidad de una rápida combinación entre los valores de la Nueva Gestión Pública y los valores de la administración pública tradicional.

En efecto, existen ciertos aspectos que hacen, al menos, dudosa la aplicabilidad de las técnicas y acciones de la visión privada al ámbito público. El primero de ellos es la imposibilidad de que sea el mercado el mecanismo de asignación de recursos pues siempre ello depende de un proceso político. En segundo lugar, las administraciones públicas no perderán su calidad instrumentos de los poderes públicos, y por ello, su politicidad. En tercer lugar, no sólo los distintos valores de uno y otro ámbito sino la imposibilidad de medir en términos de eficacia la agregación de valores públicos que se dan en el ámbito de las administraciones públicas: no hay criterio lógico-matemático que nos facilite la tarea para decidir, en un contexto de escasez de recursos, qué derechos privilegiar, cuáles aplazar y cuáles denegar. Como sostiene Rivera Urrutia (2003:83): “*En fuerte contraste con el dominio del comercio, la gobernabilidad*



*debe asegurar que ningún derecho básico se imponga a los otros y en consecuencia el gobierno debe buscar respuestas equilibradas y establecer puentes entre demandas contradictorias”.*

El análisis institucional puede darnos cuenta de algunas otras causas que explican el fracaso de estas políticas de reforma. La institución puede ser definida como el conjunto de valores, normas, reglas, rutinas y procesos que estructuran las relaciones entre los agentes que la integran al establecer aquellos parámetros de lo que se considera aceptable a partir de las relaciones entre roles a seguir y situaciones definidas (March *et al.*, 1997).

Toda institución cuenta con unos valores que la caracterizan con apoyos informales basados en una aceptación implícita por parte de los actores. Las normas y reglas, junto a su sistema de sanciones, establecen un régimen institucional. Estas estructuras son el reflejo formal de las instituciones porque establecen la importancia y el rango otorgado a determinados actores o ámbitos de actuación y suelen utilizarse como indicador de su vigencia y difusión.

Las instituciones cuentan con una estructura de incentivos formales, racionales y normativos que enmarcan la interacción de sus participantes, incentivos que orientan y limitan el comportamiento de los actores. Esos incentivos pueden estar determinados por los recursos disponibles, las normas que regulan su uso y los objetivos que se plantean, pero este esquema relacional además de estar constituido por un marco normativo y regulativo es, esencialmente, un esquema cognitivo que, con cierto carácter simbólico, proporciona significado al comportamiento de los agentes. Este actuar con un significado se desarrolla a partir de la cultura organizativa, las estructuras formales e informales y las rutinas y procesos.

Una institución crea significados y condiciona el comportamiento de los agentes al aportar una determinada cosmovisión y al distinguir lo debido, lo incorrecto, lo posible y lo equivocado: cuestiones tales como el modelo de administración referencial, la ideología dominante, los lemas de atención a los ciudadanos o las modas organizativas son algunos claros ejemplos que pueden configurar una cosmovisión acerca del funcionamiento de la Administración Pública.

Este tipo de significaciones determinan el accionar de los agentes a partir de sus responsabilidades institucionales y relacionales con el resto de actores, es decir, aquello que se espera, como apropiado, de su rol. Este rol de cada uno de los agentes de la institución constituye el límite real de las instituciones, más allá de los formales.

Por ello se han visto a las instituciones no sólo como las estructuras normativas que utilizan los actores para desarrollar sus planes, actividades y estrategias, sino como reglas de juego configuradoras de la propia visión que los actores desarrollan en su ámbito de actuación



(Criado Grande *et al.* 2002 y Salvador Serna, 2002). La importancia de la cultura institucional se revela en el hecho de que los valores que ésta transmite, suelen ser más persistentes que los formalmente establecidos, llegando incluso a alterar su interpretación y aplicación efectiva.

Así, la estabilidad es uno de los rasgos distintivos de toda institución. En este sentido, las estructuras y rutinas tienden a la estabilidad o cambian con más lentitud pues existe en ellas una resistencia natural al cambio (DiMaggio *et al.*, 1999). Y, como ha dicho Jane Fountain (2005) las tecnologías muchas veces pueden fomentar el *statu quo* político-institucional por lo que hay que ser muy cuidadosos con su introducción.

Para que los cambios se conviertan en institución y las instituciones efectivamente en constreñidoras y direccionadoras de la actividad de los agentes implicados, los cambios deben contar con cierto grado de estabilidad. Por ello resulta necesario introducir cambios limitados, asentarlos e incorporarlos a la lógica del funcionamiento para, con posterioridad, continuar con el proceso de reforma.

Ante la incertidumbre que pueden generar las estrategias de exploración y experimentación y con la intención de legitimar las reformas, muchas veces se opta por recurrir a estrategias y políticas ya probadas en el pasado por la misma organización o por otras organizaciones referenciales. Las estrategias de mimetismo, transferencia o réplica, definidas por DiMaggio y Powell (1999) como isomorfismo institucional, tienden a buscar rápidos resultados y a legitimar el cambio. Son políticas de reforma que demandan menor inversión, exigen menos apoyo y resultan menos riesgosas, pero los resultados no suelen ser sustentables en el tiempo. Con ello se consigue que la institución tenga un margen de aceptación hasta que con el tiempo y ante la ausencia de resultados concretos, se inicie un nuevo proceso de reforma.

Se evaden así estrategias de reforma que, partiendo de una previa exploración de los de equilibrios existentes entre valores, normas, reglas y procesos, puedan introducir cambios que alcancen niveles razonables de efectividad (Criado Grande *et al.*, 2002). Y es por ello que, sin la previa indagación, la misma política puede derivar en resultados distintos.

La propia lógica del Gobierno Electrónico impone ciertas pautas organizacionales radicalmente novedosas para las actuales Administraciones Públicas. La introducción de los postulados del Gobierno Electrónico puede crear los cambios situacionales necesarios para dar origen a dinámicas de cambio institucional con carácter incremental, siguiendo lógicas de innovación limitada. Con una correcta combinación de nuevas ideas, asociadas a la introducción de las TIC y sus presupuestos, con las reglas, valores y procesos existentes, será posible introducir innovaciones limitadas y controladas. Esta lógica, coherente con la idea de



estabilidad y persistencia de las instituciones, reconoce la posibilidad de introducir oportunidades para la innovación pero también reconoce los límites institucionales para el cambio.

Avanzar en esta línea requiere importantes procesos de aprendizaje institucional, donde las denominadas “buenas prácticas” son un referente importante a considerar, pero que debe ser necesariamente reinterpretado a partir de la propia realidad institucional en la que se desenvuelve el gobierno local. Utilizar estrategias de exploración institucional se plantea como una opción adecuada al alcance transformador de las TIC. Atreverse a experimentar utilizando el potencial de cambio de las TIC puede resultar más productivo que empeñarse en opciones de “explotación” de las instituciones vigentes que, en muchas ocasiones, tan sólo permiten modificaciones dentro de su ámbito acotado de funcionamiento, lejos de las exigencias de buena parte de las realidades latinoamericanas.

Por ello, es necesario no sólo modificar las bases institucionales sino, y especialmente, modificar las interacciones entre las instituciones. De otra forma, las reformas encontrarán fuertes reacciones, barreras y resistencias, tanto sociales, corporativas, legislativas, procedimentales, como interorganizativas, siendo la tecnológica la menos importante (Criado Grande *et al.*, 2001).

Para dar cuenta de la importancia de las instituciones en el proceso de incorporación de tecnologías, Fountain (2001, 2005) hace una distinción entre *Objective Information Technologies* (Tecnologías Objetivas) dentro de la que incluye a Internet, el hardware, software y otras comunicaciones digitales y las *Enacted Technologies* (Tecnologías Implementadas, aunque la traducción es difícil pues *enact* significa, promulgar) para referir a la forma en que un sistema es actualmente usado por los actores de la organización, y dentro de esta categoría incluye a las percepciones, el diseño, la implementación y el uso. Estas “dos” tecnologías están mediadas por las dos formas organizativas [la *burocracia* y sus principios (jerarquía, jurisdicción, estandarización, reglas, estabilidad, etc.) y la *organización en red* y sus presupuestos (confianza, capital social, interoperabilidad, acceso al conocimiento, etc.)] entre las cuales los actores públicos actualmente se posicionan (a veces en uno, otras en el otro).

Como la autora ha querido resaltar, las tecnologías (las tecnologías en sí y las tecnologías implementadas) están mediatizadas por la cosmovisión organizacional- Esta mediación genera influencias institucionales que clasifica en:





- instituições cognitivas: hábitos mentais e modelos cognitivos que influenciam no comportamento e na tomada de decisão;
- instituições culturais: símbolos compartilhados, narrativas, entendimentos e outros signos que constituem a cultura;
- instituições socio-estruturais: redes de relações sociais e profissionais que constroem/orientam o comportamento através de obrigações, histórias, compromissos e tarefas compartilhadas;
- instituições governamentais: leis e regras do governo que ajudam na resolução de problemas e na tomada de decisões.

Fountain (2005) realiza uma clara distinção entre três grupos de atores que surgem desta interrelação e que deveríamos ter em conta no momento de implementar políticas de Governo Eletrónico.

Um primeiro grupo, integrado pelos vendedores e consultores, que são em grande parte responsáveis das *Objective Information Technologies*. São especialistas na identificação da funcionalidade adequada e a arquitetura de sistema para uma missão determinada da organização e um conjunto dos processos de negócio. É fundamental que eles compreendam as obrigações políticas assim como a missão e as tarefas de uma agência do governo antes de fazer as aquisições e decisões de design, pois o ambiente das instituições públicas é complexo e não se assemelha às organizações privadas.

Outro grupo de atores, são os *Chief Information Officers* (CIO, cujas competências veremos mais adiante) e os Tomadores de Decisão em matérias de Tecnologias de Informação, que são os responsáveis pelas decisões específicas do design dos sistemas.

Um terceiro grupo de atores, dentro dos que inclui políticos, gerentes, administradores, operadores e trabalhadores têm um forte, a menudo pouco apreciada, influência sobre os ajustes nas estruturas da organização e das redes e nos processos. É imprescindível que alguns membros deste grupo - sustenta Fountain - adquiram conhecimentos e *expertise* no uso estratégico das TIC com o fim de gerar pontes entre as lógicas tecnológicas, políticas e programáticas.

## **6. Hacia la construcción de un modelo asociativo de Gobierno Electrónico**

Como señala Mayntz (2001) existen ciertas condiciones para generar una gobernanza de nuevo tipo, fundamental para la implementación de las políticas de Gobierno Electrónico. Entre ellas, la existencia de una democracia consolidada, autoridades públicas con recursos suficientes para llevar a cabo las decisiones acordadas y la existencia de una sociedad civil



fuerte, funcionalmente diferenciada del Estado y bien organizada. Ciertamente que son condiciones difíciles de alcanzar, pero es necesario animarse a dar el primer paso.

La propia estructura de la organización en red propicia la construcción de un modelo asociativo de Gobierno Electrónico donde todos los actores involucrados deben encontrar un ámbito de diálogo para la construcción de consensos.

Como sostiene Kaufman (2005), en este modelo asociativo, el gobierno se incorpora sólo como un punto de coordinación de las decisiones. Por ello, los servicios ofrecidos electrónicamente son tanto públicos como privados, y los ciudadanos, representados por sus asociaciones, están incluidos como socios del sistema (*Government to Partners: G2P*). Y agrega: *“Estos ciudadanos actúan como sociedad civil y también, si les cabe, como fuerzas productivas. Su implementación incluye el planeamiento estratégico que adecua las administraciones públicas para su puesta en red con los asociados. Sus beneficios se registran en la accesibilidad a la información y servicios por parte del público en general y en una participación más intensa de los partners, quienes están incluidos en los procesos de toma de decisiones de políticas sectoriales ligadas a los servicios prestados y a la información en línea. La entrada al mismo se da a través de un portal compartido por gobierno y grupos asociados (económicos, educativos, culturales, etc), que está individualizado como el ingreso al gobierno pero que también lleva a la ciudad o localidad digital de pertenencia de sus socios, transformando el contenido del portal y sus redes de sustento en un bien público de la comunidad, lo que evita la disrupciones de sus servicios causadas por los cambios administrativos y políticos ...”* (Kaufman, 2005:25).

Este es, necesariamente, un modelo participativo, multicultural y multisectorial. Y ello va de la mano con las actuales formas de pensar lo político. El concepto de poder implicado en las reflexiones actuales sobre la gobernabilidad de las sociedades complejas no viene definido en términos de una causalidad lineal y mecánica. Por contrario, en estas sociedades, ha señalado Danilo Zolo (1994:40-41), *“donde aumenta el número y la variedad de los subsistemas sociales, crece la autonomía de sus códigos y se engrosan las redes de interconexión e interdependencia funcionales de los diversos subsistemas”*, todos los integrantes *“de la relación potestativa detentan alguna porción de poder y ningún detentador lo puede ejercer eficazmente sin considerar que incluso el último, el más débil destinatario de la relación potestativa, conserva alguna capacidad reflexiva para ejercer poder, influencia o autoridad”*.

La mayoría de los estudios teóricos que propenden a la incorporación de las TIC en el ámbito público responden al tipo de visión tecnocrática. Se ha pretendido que el paradigma



tecnológico se imponga como una verdad científica que no requiere de la *doxa*, de la opinión política de la sociedad. La tecnología, desde el paradigma tecnocrático, vendría a ser la nueva *episteme* de la Sociedad de la Información y el Conocimiento, ciencia develada a los legos por medio de las estructuras tecnocráticas.

Con este tipo de visión, muy vinculada a las políticas actuales y sus procesos de prestación de servicios, no cambiarán en absoluto las lógicas tecnocráticas y de políticas “arriba abajo”, lógicas propias de los sistemas cerrados. El uso de las TIC no reforzará la presencia ni la posibilidad de intervención de la ciudadanía en los asuntos colectivos, sino que coadyuvará a reforzar la capacidad de control de las autoridades establecidas (Piana, 2007).

Teóricamente, la tecnología acerca a la ciudadanía con su gobierno, pero lo que resulta claro en la teoría no resulta tan palpable en los hechos. La aplicación de sistemas tecnológicos en la vida cotidiana podría acentuar la guía y el control de una tecnocracia esclarecida en una sociedad digitalmente analfabeta. De hecho, la relación entre los ciudadanos y el gobierno a través de la tecnología se torna más compleja y mediática.

La Sociedad de la Información y el Conocimiento contiene ciertos presupuestos y lógicas que no siempre aparecen expuestas. En efecto, es indispensable rechazar el supuesto según el cual la Sociedad de la Información y el Conocimiento es únicamente un fenómeno "objetivo" con sustrato técnico, cuando en realidad ese fenómeno es también una ideología, una *Weltanschauung*, una cierta forma de interpretar y justificar la realidad. De la ideología posee todas las características: la sistematicidad que excluye cualquier desviación, el rechazo de la crítica, la pretensión de objetividad, la aspiración a expandirse, la consideración de las ideologías competitivas como superadas, el triunfalismo, la dureza. La Sociedad de la Información y el Conocimiento comporta, como todas las ideologías, una pérdida de bipolaridad grávida de consecuencias bajo el aspecto ético.

La construcción de un gobierno virtual no amplía, sino por el contrario, restringe el espacio público. Con la mediatización del espacio público, la generación de una voz que represente el interés general, la posibilidad de que se escuche una crítica pública, desaparece. Lo único que nos queda es la voz de una opinión pública, generada, amplificadas y distribuida por medios privados, los que buscan naturalmente proteger sus propios intereses. Es curioso el espacio público al cual nos relegan las nuevas TIC: es un espacio que requiere de un “peaje” para ingresar, porque para acceder hay que pagar y que es principalmente utilizado para mantener conversaciones privadas. No es el ágora griega, no hay reunión del pueblo. En verdad, no hay pueblo: sólo hay una generalidad de intereses privados, no universalidad.



Con la mediatización del ágora, la generación de una voz que represente el interés general, la posibilidad de que se escuche una crítica pública, desaparece. Lo único que nos queda es sonido, la palabra y la imagen virtual del ordenador. Y sin un espacio público que permita la relación cara-a-cara, ¿dónde está la cosa pública? ¿dónde está el ágora? ¿qué democracia nos quedará?

La tecnocracia pretende despolitizar aspectos importantes de la vida cotidiana. La posibilidad de que el Estado o que empresas privadas accedan a los datos sensibles de los ciudadanos nunca ha sido tan grande en toda la historia y sin embargo, no existen grandes debates al respecto. Y lo que resulta aún más preocupante es la falta de discusión acerca de los cambios que hoy están ocurriendo y a qué Sociedad de la Información y el Conocimiento queremos llegar. No existe la discusión previa y necesaria acerca de estos proyectos y políticas, con lo que se abre más la brecha entre sociedad y Estado.

Debemos reconocer que si las tecnología no han derivado en la excesiva tecnificación del poder que se preveía hace años sólo es porque también se tecnificaron los medios de comunicación, herramientas potencialmente al alcance del uso de todos. Pero ello podría no ser así, en primer lugar, por la brecha digital y en segundo lugar, porque este acceso no es visto como un derecho sino como un “progreso de la técnica”.

No es posible generalizar ya que no hay muchos estudios sobre el tema, pero usted coincidirá, a partir de su experiencia que, los ciudadanos usuarios de las TIC por estar más informados son ciudadanos políticamente más activos y que están más comprometidos con la cosa pública y que, consecuentemente, tienen mayores porcentajes de confianza en el gobierno que los ciudadanos “desconectados” pero, como contrapartida, reclaman más (aunque en la realidad puedan haber diferencias).

Sin nuevas estructuras administrativas que soporten este tipo de cambios no será posible dar el salto. Sin embargo, es preciso que estas nuevas estructuras administrativas no adopten las formas burocráticas de funcionamiento pues en la fase plena de Gobierno Electrónico las estructuras piramidales –y su lógica de funcionamiento– atentan contra el éxito de los objetivos. Las alternativas más señaladas son la organización por procesos, equipos de trabajo interdisciplinarios, tercerización de tareas, agencialización y organización en red. Todos estos mecanismos superadores de los actuales esquemas de funcionamiento buscan que el usuario vea al Estado como una sola persona, sin divisiones ministeriales, de competencias y funciones. En efecto, desde la óptica del usuario, el Estado es uno solo. Aquél precisa iniciar un trámite y obtener un resultado: las cuestiones del procedimiento, las divisiones administrativas y



jerárquicas, los pases entre jurisdicciones, la intervención y controles interadministrativos, son todas ellas cuestiones ajenas al ciudadano.

Por ello se hace necesario crear nuevas instituciones que aseguren la privacidad y la libertad de las personas, propicien la participación y que regulen el acceso colectivo a los conocimientos, esto es, a la nueva fuente de riqueza y desarrollo de los pueblos.

Las TIC podrían reducir –y no totalmente– las barreras existentes para la participación. Si existe voluntad política y la ciudadanía exige ese cambio, es posible que el uso de las TIC produzcan un nuevo estadio en la evolución en las democracias actuales. En efecto, las TIC pueden romper los actuales modelos de comunicación vertical e intermitentes que se dan aún en las democracias más evolucionadas. Generando canales constantes de comunicación, la información ya no necesitará “encauzarse” a través de los medios de comunicación masiva, medios sobre los cuales recae la acusación de haber distanciado demasiado a gobernantes y gobernados.

Para que la Web se convierta en un canal de comunicación relevante, es preciso que tenga un incremento en la cantidad de usuarios, en la calidad de la información que circula y que se constituya en un canal distinto, esto es, que no se limite a reproducir la información del mundo real de forma virtual sino que genere su propia comunicación, su propia inquietud, su propia legitimidad.

El uso efectivo de estos nuevos canales de diálogo entre la sociedad y el Estado contribuirá no sólo a legitimar las decisiones, sino a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos, pues supone, de un lado, un Estado activo y del otro, ciudadanos informados y comprometidos.

Como bien señala Pasquino el problema más importante de la gobernabilidad está relacionado con la formulación de políticas eficaces y sujetas a la rendición de cuentas (Pasquino, 1997). Sin la existencia de canales abiertos de comunicación entre la sociedad, el gobierno, los partidos políticos y el Parlamento, no es posible desarrollar mecanismos eficaces de rendición de cuentas y de control institucional.

La creación de un nuevo e inmenso abanico de opciones de comunicación hace imposible pensar que el estado de cosas se mantenga igual. Hoy nos enfrentamos a un mundo con mayor potencial informacional, lo cual, no implica, *per se*, estar más informado y mucho menos, con más conocimientos.

No sólo es una cuestión de tener o no tener tecnología, sino especialmente, saber utilizarla para aumentar la productividad, potenciar la creatividad y mejorar el bienestar social.



Ahí está el reto de los Estados: poder franquear las barreras del analfabetismo tecnológico, superando dos grandes prejuicios en la materia: el primero, el que afirma que mientras que existan necesidades básicas insatisfechas, el problema del analfabetismo tecnológico debe ser desplazado en el tiempo por la existencia de necesidades más urgentes; el segundo, desde la posición opuesta, que afirma que con la adquisición de tecnología pueden superarse las necesidades básicas. Con el primero, se crea el círculo vicioso del subdesarrollo acrecentando cada vez más las distancias; con el segundo, se genera frustración y dependencia tecnológica (Santos, 2003).

En la Sociedad de la Información y el Conocimiento, debe renovarse la visión del Estado y de su rol: el Estado no es un simple moderador de las fuerzas del mercado, es el único actor capaz de imponer nuevas reglas y de garantizar la protección de los intereses sociales.

La eficiencia y transparencia como metas a alcanzar en los procesos de reforma a través de la utilización intensiva de las TIC, más que cuestiones tecnológicas son problemáticas que afectan la ética y el compromiso social; dependen, no del desarrollo tecnológico, sino de una decisión colectiva que haya previamente definido claramente qué es lo correcto, qué es moralmente reprochable, sobre qué valores construir una democracia. Son los nuevos valores tecnológicos los que deben vincularse a los valores públicos, no éstos a aquellos.

La politización de la Sociedad de la Información y el Conocimiento reencauzará el control al *demos*. Sólo con pueblos que redescubran la relevancia de su voz en la decisión y gestión de la cosa pública es posible efectuar un salto cualitativo desde los modelos de democracia delegativa a modelos de democracia participativa.

En fin, la lógica de la Sociedad de la Información y el Conocimiento no es inevitable: puede admitir múltiples configuraciones, alianzas, estrategias. Internet y las TIC alterarán la gramática del poder, pero cómo lo harán, dependerá de qué uso quieran dárseles. Supondrán la democratización y popularización de los métodos de acceso y distribución de información si son utilizadas inteligentemente en una sociedad con cultura cívica. Si no, sólo serán una herramienta potenciadora de los actuales modelos de exclusión y de democracias imperfectas.

## Bibliografía

- Araya Dujisin, R. (2004). "Introducción: Gobierno electrónico en América Latina" en Araya Dujisin, R. y Porrúa Vigón, M. A., Editores, 2004. *América Latina Puntogob. Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico*. Ed FLACSO Chile; OEA. Santiago de Chile.
- Arellano Gault, D., (2001). "Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal". VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre de 2001.



- Arellano Gault, D., (2003). “Nueva Gestión Pública y diseño político-institucional. Implicaciones para un país como México”. Revista IAPEM, enero-abril 2003, México.
- Bañón, R. y Barroso E. C., (1997). La legitimidad de la administración pública. Bañón, Y Carrillo (eds.) La Nueva Administración Pública. Alianza Universidad. Madrid.
- Barber, B. (1984). *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*. Univ. of California Press, Berkley.
- Beck, U. (1998). *¿Qué es la globalización?* Piados, Barcelona.
- BID, 2003. *manual.gob. Estrategias de gobierno electrónico en los países de la región I: La definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. En: [www.iadb.org/sds/itdev/doc/manual\\_gobes.pdf](http://www.iadb.org/sds/itdev/doc/manual_gobes.pdf).
- Börzel, T., (1997). “¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea”. En: <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/policynet.doc>.
- Calderón, C. y Lorenzo, S., Coords. (2010), “Open Government: Gobierno Abierto”, Jaén, España, Algón Editores, Nº 5. Disponible en: <http://www.scribd.com/doc/39496858/Open-Government-Gobierno-Abierto>.
- Camou, A. (dir.), 2005. “Estudio de permeabilidad de las estructuras organizativas del Estado provincial respecto de las políticas sociales y del control de los recursos económicos”. Programa de Subsidios para Proyectos de Investigación y Desarrollo y Transferencia con Organismos Públicos de la Provincia de Buenos Aires. Instituto Provincial de la Administración Pública y Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata.
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. I, Alianza Editorial, Madrid.
- Castells, M. (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. I, Alianza Editorial, Madrid.
- Castells, M., (2000). “Internet y la Sociedad Red”. Lección inaugural del Programa de Doctorado sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento, Universitat Oberta de Catalunya. En: <http://tecnologiaedu.us.es/nweb/htm/pdf/106.pdf>.
- Castoriadis, C. (2008). *El mundo fragmentado*. Terramar, La Plata.
- Cistoldi, P. A., (2002). “Gobierno electrónico: contextos, coyunturas y propuestas”. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas, 2002. En: <http://portal.cenit.gob.ve/cenitcms/servlet/com.mvdcomm.cms.andocasociado?61,86>.
- Cistoldi, P. A., (2002). “Gobierno electrónico: contextos, coyunturas y propuestas”. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas, 2002.
- Criado Grande J. I. y Ramilo Araujo, M. C., (2001). “e-Administración: ¿un Reto o una Nueva Moda para las Administraciones del Siglo XXI?. Algunos Problemas y Perspectivas de Futuro en torno a Internet y las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las Administraciones Públicas”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, 61.
- Criado Grande J. I., Ramilo M. C. y Salvador Serna M., (2002). “La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora”. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública. Caracas, 2002. En: <http://portal.cenit.gob.ve/cenitcms/servlet/com.mvdcomm.cms.andocasociado?63,88>.
- Dahl, R. 1989, *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid
- DiMaggio P. y Powell W., Comp., (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. FCE. México.
- Dworkin, R. (2006). *Is Democracy Possible Here? Principles for a New Political Debate*. Princeton University Press, New Jersey.
- Echebarria, K. y Mendoza X., (1999). “La Especificidad de la Gestión Pública : el Concepto de Management Público”, en Losada i Madorrán (ed.), *¿De Burócratas a Gerentes?*, BID, Washington D.C.
- Fisichella, D. (1986). “Tecnocracia”, en Bobbio, N. *et al.*, (1986). *Diccionario de política*. Siglo XXI, México.
- Fountain, J. E., (2001). *Building the Virtual State*. Brookings Institution Press, Washington D. C.



- Fountain, J.E. (2001). *Building Virtual State: Information Technology and Institutional Change*, Brookling Press.
- Fountain, J.E. (2005). "Central issues in the Political Development of Virtual State" en Castells, M. y Cardoso G. (eds.) *The Network Society. From Knowledge to Policy*. Johns Hopkins Center for Transatlantic Relations. Washington.
- Gascó, M., (2004). "E-Gobierno en Bolivia y Paraguay" en Araya Dujisin, R. y Porrúa Vigón, M. A., Editores (2004). *América Latina Puntogob. Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico*. Ed FLACSO Chile; OEA. Santiago de Chile.
- Girard, F., (2002). "Políticas públicas y tecnología: el Comité Nacional para la Sociedad de la Información. Un proyecto en red" En *Colección de Documentos. Instituto Internacional de Gobernabilidad*.
- Girard, F., (2002). "Políticas públicas y tecnología: el Comité Nacional para la Sociedad de la Información. Un proyecto en red" En *Colección de Documentos. Instituto Internacional de Gobernabilidad*.
- Gozzi, G., (1986). "Administración Pública" Bobbio, N. et al., (1986). *Diccionario de política*. Siglo XXI, México.
- Groisman, E. (1991). *Políticas administrativas para el sistema democrático*. CEAL, Buenos Aires.
- Heeks, R. (ed.), (2001). *Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform*. Routledge. London/New York.
- Heeks, R. (ed.), (2001). *Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform*. Routledge. London / New York .
- Kaufman, E. (2005). "Redes asociativas, TIC y formación de funcionarios" en TIC y desarrollo local. Municipios e Internet. Finkielevich, S. Coord. (2005) Ed. La Crujía, Buenos Aires.
- Kaufman, E. (2007) "Introducción" en Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina. Kaufman, E. (Coord.), 2007, Ed. La Crujía , Buenos Aires.
- Kaufman, E. y Piana, R. S. (2007) "Algunas aclaraciones sobre Gobierno Electrónico y Sociedad de la información y el Conocimiento" en Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina. Kaufman, E. (Coord.), 2007, Ed. La Crujía , Buenos Aires.
- Kelly, K., (1999). "New economy, what new economy?" En: <http://www.wired.com/wired/archive/6.05/krugman.html>.
- León y Ramírez, J. C., (2003). "Estado, mercado y espacios públicos". VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública , Panamá, 2003. Disponible en línea en: [unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../clad0047106.pdf](http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/.../clad0047106.pdf).
- Levi, L., (1986). "Gobierno" en Bobbio, N. et al., (1986). *Diccionario de política*. Siglo XXI, México.
- Lieberman, A. M. (2002). "Panorama actual del e-government en la ciudad de Buenos Aires : el caso de los centros de gestión y participación". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Disponible en línea en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0043816.pdf>.
- López, A. (coord.), (2005). "Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y propuesta para su elaboración" en *Rev. Desarrollo Institucional y Modernización del Estado*, N° 71, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Investigaciones, Junio 2005.
- Luhmann, N., (1996). *Confianza*. Anthropos, México.
- March, J. G. y Olsen J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: La base organizativa de la política*. FCE, México.
- Mayntz, R., (2001). "El Estado y la Sociedad civil en la gobernanza moderna" en *Revista Reforma y Democracia. Revista del CLAD* N° 21. En: <http://www.clad.org>
- OEA, 2010. Boletín Electrónico del Foro de e-Gobierno de la Organización de Estados Americanos, N° 53, mayo de 2010. Disponible en: [http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin\\_53/Editorial53.htm](http://www.suboletin.com/contentsoea/docs/Boletin_53/Editorial53.htm).
- Offe, C. (1988). "Democracia de competencia entre partidos y el Estado de bienestar keynesiano. Factores de estabilidad y desorganización", en *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Sistema, Madrid.





- Osborne, D. y Gaebler, T. (1994). *La Reinención del Gobierno: Cómo el espíritu empresarial está transformando el Sector Público*. Paidós, Barcelona.
- Oszlak, O., (2000). “El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina”. IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 2000.
- Oszlak, O., (2000). “El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina”. IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 2000.
- Oszlak, O., (2003). “Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.
- Pasquino, G. (1997). “Gobernabilidad y calidad de la democracia” en Giner, S. y Sarasa, S., Edits (1997) *Buen gobierno y política social*. Ariel, Barcelona.
- Petrizzo Páez M. Á., (2005). “Participación ciudadana y tecnologías de la información y la comunicación: hacia una administración pública relacional” En Revista Nueva Sociedad N° 195, Caracas.
- Piana, R. S. y Corbetta, J. C., Coord., (2009). *Ensayos sobre la democracia contemporánea*. Edulp, La Plata.
- Piana, R. S., (2007). *Gobierno Electrónico. Gobierno, tecnologías y reformas*. Editorial Universidad Nacional de La Plata, La Plata.
- Portinaro, P. P., (2003). *Estado. Léxico de política*. Nueva Visión, Buenos Aires.
- Reilly, K., (2004). “Estrategias de E-Gobierno en ocho países de América Latina” en Araya Dujisin, R. y Porrúa Vigón, M. A., Editores, 2004. América Latina Puntogob. Casos y Tendencias en Gobierno Electrónico. Ed FLACSO Chile; OEA. Santiago de Chile.
- Rifkin, J. (2000). *La era del acceso: La revolución de la nueva economía*. Paídos, Barcelona.
- Rivera Urrutia, E., (2003). *Nueva Economía, gobierno electrónico y reforma del Estado. Chile a la luz de la experiencia internacional*. Ed. Universitaria y FLACSO – Chile. Santiago de Chile.
- Rodal, E., (2003). “Programa para el establecimiento del gobierno electrónico en América Latina y el Caribe (PEGE-LAC): conceptos, estrategias y aplicaciones que el Banco Interamericano de Desarrollo viene desarrollando en la región”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública , Panamá, 28-31 Oct. 2003. Disponible en línea en: [www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/.../art27.pdf](http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/rap/cont/.../art27.pdf).
- Salvador Serna, M. (2002). “Gobierno electrónico y gobiernos locales: transformaciones integrales y nuevos modelos de relación más allá de las modas”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal. Disponible en línea en: <http://www.clad.org>.
- Santos, A. Q. (2003). “Inclusão digital e desenvolvimento local no Brasil”. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá. Disponible en línea en: <http://bogliolo.eci.ufmg.br/downloads/QUINTELA%20SANTOS%20ID%20e%20DL%20no%20Brasil.pdf>.
- Sartori, G. (1989). *Teoría de la Democracia: El debate contemporáneo*. Editorial Alianza Universidad, México.
- Schmitter, P. C. (1994) “¡El corporatismo ha muerto! ¡Larga vida al corporatismo!” en Revista *Zona abierta* n° 67-68, 1994, Fundación Pablo Iglesias, Madrid.
- Tesoro, J. L. (2005). “Probidad, gobierno electrónico y modernización de la gestión pública en Iberoamérica: inferencias empíricas” en *Revista Nueva Sociedad* N° 195, Caracas.
- Tesoro, J. L. A., Arambarri J. y González Cao R. L., (2002). “Factores endógenos y exógenos asociados al desempeño del gobierno electrónico: hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales”. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002. Disponible en línea en: [www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/estado/gobel.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/estado/gobel.pdf).
- Valencia, A. (1995). “La teoría política en la era de la tecnocracia” en Vallespín, F. Ed. (1995). *Historia de la Teoría Política*. Vol. 6. Alianza, Madrid.



Weber, M. (1992). *Economía y Sociedad*. FCE. México.  
Zolo, D. (1994). *La democracia difícil*. Alianza, México.

### Documentos Gubernamentales e Institucionales

BID, 2003. *manual.gob. Estrategias de gobierno electrónico en los países de la región 1: La definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. En: [www.iadb.org/sds/itdev/doc/manual\\_gobes.pdf](http://www.iadb.org/sds/itdev/doc/manual_gobes.pdf). Ubicado el 01/03/08.

CLAD, Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, 2007. Disponible en: [http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/at\\_download/file](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/cartagobelec.pdf/at_download/file).

CLAD, Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública, 2008. Disponible en: [http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/at\\_download/file](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/carta-iberoamericana-de-calidad-en-la-gestion-publica/at_download/file).

CLAD, Carta Iberoamericana de Participación en la Gestión Pública, 2009. Disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Carta\\_Iberoamericana\\_Participacion\\_Ciudadana.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/cofefup/documentos/docs/Carta_Iberoamericana_Participacion_Ciudadana.pdf).

CLAD, Gestión Pública Iberoamericana para el siglo XXI, 2010. Disponible en [http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/at\\_download/file](http://www.clad.org/documentos/declaraciones/gestion-publica-iberoamericana-para-el-siglo-xxi/at_download/file).

OCDE, 1998. Impact of the emerging Information Society on the policy development process and democratic quality. OECD Publications Service, Paris.

ONU, 2004. Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información. Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información Ginebra 2003, Túnez 2005.

UE, 2010. The European eGovernment Action Plan 2011-2015. Harnessing ICT to promote smart, sustainable & innovative Government. Disponible en: [http://ec.europa.eu/information\\_society/activities/egovernment/action\\_plan\\_2011\\_2015/docs/action\\_plan\\_en\\_act\\_part1\\_v2.pdf](http://ec.europa.eu/information_society/activities/egovernment/action_plan_2011_2015/docs/action_plan_en_act_part1_v2.pdf).