

IMPACTO ORGANIZACIONAL E INSTITUCIONAL DE PROYECTOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Dra. Mila Gascó

Analista Instituto Internacional de Gobernabilidad

mila.gasco@iigov.org

1. Introducción

Los logros tecnológicos de las últimas décadas son la razón principal de la asombrosa nueva oleada de riqueza y bienestar en los países más ricos del mundo. El comercio electrónico y las aplicaciones de tecnologías de información y comunicación (TICs) se han convertido en poderosos motores de crecimiento económico e incrementos de productividad y están transformando la estructura del mundo en que vivimos. Sin embargo, estos desarrollos no están produciéndose por igual en todos los sectores de la sociedad. Mientras que los ámbitos empresariales son ya expertos en la utilización de las nuevas herramientas, la administración pública avanza despacio. ¿Qué está ocurriendo? ¿Con qué dificultades se están encontrando los gestores públicos? ¿Cómo pueden las TICs ayudar a los gobiernos a volverse más productivos?

Para nosotros, responder a ésta y a otras cuestiones requiere realizar un análisis del ámbito organizacional e institucional en que tienen lugar las transformaciones relacionadas con la adopción de las nuevas tecnologías en el entorno público. El propósito de esta comunicación es, por tanto, llevar a cabo una primera aproximación a esta cuestión, desde una perspectiva analítica, contemplando las iniciativas de gobierno electrónico como parte fundamental de los procesos de reforma del Estado y examinando, dado este contexto, su impacto. Para ello, nuestro texto abordará los siguientes aspectos:

- 1) Las tendencias reformistas y la modernización del Estado.
- 2) La aplicación de las nuevas tecnologías en sector público.
- 3) Los impactos organizacionales e institucionales de los proyectos de gobierno electrónico.

2. Hacia una nueva gestión de lo público

No siempre se ha utilizado el término de gestión al hablar de la actividad de las administraciones públicas. Ha sido sólo en los últimos años, como exponen Obregon y Vilalta (1994), período en el que se ha constatado que las estructuras implantadas y las técnicas empleadas en el sector público no han sido capaces de hacer frente al cambio de lógica producido. Ello ha llevado a que las administraciones públicas sintieran la necesidad de plantearse una modificación sustancial de sus actuaciones, más coherente con el concepto de gestión.

Anteriormente a este reconocimiento de la necesidad del cambio, tal y como afirma Prats (1989), eran el derecho público y el administrativo los entronizados como los propios de “... *la Ciencia de la Administración*¹ por excelencia, porque el predominio de sus técnicas es el que proporciona más seguridad para moverse en el mundo de las organizaciones burocráticas”, que eran las que prevalecían en el ámbito de lo público².

Durante un tiempo, este modelo burocrático, que era el que caracterizaba a las administraciones públicas, tuvo sus éxitos a la hora de gestionarlas debido a su focalización en la jerarquía, predictibilidad, específica división del trabajo y desempeño basado en los méritos. Siegel (1996) afirma que, en Estados Unidos, el paradigma burocrático funcionó porque resolvía los problemas básicos que la gente quería ver resueltos. Proporcionaba seguridad ante el desempleo, estabilidad, un fuerte sentimiento de justicia y equidad, así como todos aquellos bienes y servicios esperados durante la época industrial (carreteras, escuelas, autopistas o saneamiento, por citar algunos ejemplos). Osborne y Gaebler (1993), además, remarcan que esto era especialmente cierto en épocas de crisis, como fueron la Gran Depresión y las dos guerras mundiales.

Sin embargo, las exigencias de una sociedad de creciente complejidad y en cambio constante han convertido en inadecuado al modelo burocrático. La supervivencia de la burocracia en contextos para los cuales no fue pensada, como los actuales, ha generado disfunciones. A pesar de que la necesidad de administración pública va a más, pues según Prats (1989) “*cuanto más rica, más compleja e interdependiente se hace una sociedad, mayor es la necesidad de acción de los poderes públicos*”, la administración burocrática va a menos. Ésta ha fallado en el sector público por varios motivos:

¹ No hay que olvidar que dicha disciplina nace ligada a la Ciencia Política con el principal objetivo de establecer la constitución; es decir, administrar las organizaciones públicas eficaz y honestamente y, presumiblemente, sirviendo al interés público. Se trata, pues, de una perspectiva institucional, normativa y estática; de una visión esencialmente moral y política, concebida en términos jerárquicos, en términos de la responsabilidad de las organizaciones públicas con respecto a la autoridad política electa (Bañón, 1997).

² De hecho, desde el origen del concepto de burocracia, y exceptuando a Max Weber, los diversos autores de esta teoría (entre ellos Stuart Mill, Tocqueville, Marx o Schumpeter) han tenido como objeto principal de estudio la relación entre la burocracia, por una parte, y el aparato estatal, por otra (García Madaria, 1985).

- 1) Porque limita la legitimidad de la decisión política al ejercicio de la potestad normativa (Obregon y Vilalta, 1994).
- 2) Porque su capacidad organizativa acentúa el cumplimiento estricto de la legalidad en detrimento de otros valores (Obregon y Vilalta, 1994).
- 3) Porque sus procesos extremadamente predecibles y racionales, su obsesión por la cantidad (y no por la calidad) y sus estructuras fuertemente jerárquicas eran únicamente competencia de aquellos que se encontraban en las esferas más altas de la organización (Siegel, 1996).
- 4) Porque su lenta naturaleza ha hecho imposible la adaptación a los nuevos tiempos (Siegel, 1996).
- 5) Por su falta de orientación a la calidad de los bienes y servicios proporcionados y de los procesos desarrollados (Siegel, 1996).

En definitiva, la evidencia de todos estos errores ha estimulado el interés de los responsables políticos y de los directivos públicos en todas las democracias avanzadas (Prats, 1989) por la creación de un marco teórico innovador que supere el campo limitado de la Ciencia de la Administración y del paradigma burocrático.

Si la administración pública tradicional se basaba en dos doctrinas básicas para el diseño organizativo (primero, el sector público debía ser distinto del sector privado en términos de continuidad, ética, métodos operativos, diseño organizativo, tipo de personal reclutado y estructura retributiva y de promoción; segundo, los políticos y los altos cargos públicos debían ceñirse a unos procedimientos estrictos para limitar el daño que pudieran hacer), el nuevo modelo de dirección y gestión pública hace suya la responsabilidad del sistema institucional en el proceso de diseñar y producir los bienes públicos deseados (Obregon y Vilalta, 1994). Y es que, como afirma Subirats (1993), las administraciones públicas se han ido convirtiendo en grandes empresas de servicios cuyo nuevo enfoque se basa en la correcta y eficiente prestación de los mismos. De esta manera, las nuevas funciones que la gestión de la administración pública asume son recogidas por Allison (1983), quien las resume en las siguientes:

- 1) **La gestión estratégica:** Establecer objetivos y prioridades, lo suficientemente flexibles como para adaptarse a las exigencias del entorno, y diseñar planes operativos para alcanzarlos.

- 2) **La gestión de los componentes internos:** Organizar, gestionar los recursos humanos y los financieros y controlar los resultados obtenidos.
- 3) **La gestión de los componentes externos:** Tratar con las unidades externas de la propia administración pública, con otras organizaciones independientes, con la prensa y con los ciudadanos.

En definitiva, surge un nuevo término, el de gestión pública (o *public management* o *management* público) que representa un enfoque de gestión distintivo. La gestión pública (Albi et al., 1997) es sustantivamente gestión (es decir, un conjunto de reglas y decisiones dirigidas a incentivar y a coordinar acciones) y es pública (porque persigue metas colectivas y se desenvuelve en el marco de unas restricciones jurídico-políticas peculiares), pero pone especial énfasis en responder a la especificidad y a la complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que éstas operan. Así, quedan establecidos nuevos marcos de actuación y responsabilidad (nuevas reglas del juego) que comportarán nuevas implicaciones para la administración pública, entre las que se encuentran (Mendoza, 1993):

- 1) **Cambio de la cultura organizativa:** El concepto de gestión pública supone:
 - a. Una cultura de la responsabilidad, ejercida a base de demostrar la consecución de fines, superando la simple justificación del cumplimiento formal de las normas.
 - b. Una cultura orientada a la consecución de resultados y, de este modo, orientada a la eficacia y a la eficiencia (Arias, 1994; Bañón, 1997); es decir, una cultura entendida como el contraste regular entre los objetivos previstos y los resultados obtenidos pero, también, una cultura que sugiere la búsqueda permanente de la optimización entre los recursos o *inputs* y los resultados o *outputs*.
 - c. Una cultura que estimula la responsabilidad individual. En este sentido, se trata de una cultura corporativa individual, tal y como lo expresa Arias (1994).
 - d. Una cultura que da prioridad al servicio al ciudadano. Y es que la administración es un servicio y debe, pues, responder a los derechos, deseos y necesidades de su público. La conciencia sobre la cada vez mayor aportación que los ciudadanos hacen a los presupuestos públicos transforma al administrado en un reclamante de prestaciones de calidad. El ciudadano pasa a percibirse a sí mismo como cliente de la administración (Mendoza, 1991) y a exigir que ésta actúe en consecuencia³.

³ Es ésta una de las transformaciones más radicales con respecto al paradigma burocrático pensado para dar respuesta a las tareas de tutela y protección efectiva de derechos y garantías, pero no para gestionar la prestación de servicios públicos.

e. Una cultura que crea conciencia de coste, que favorece la innovación y la mejora continua.

- 2) **El reconocimiento de la legitimidad de la función gerencial:** Tal y como afirman Longo (1996) y Férrez (1997), el nuevo concepto de gestión pública requiere la aparición de una nueva figura, la del directivo público profesionalizado, que actuará frente a los políticos y a los funcionarios. En cierto modo, como ya avanzó Nieto (1984), el directivo podría considerarse como el eslabón existente entre los políticos y los administradores y su función se centraría en la concreción e implantación de las decisiones políticas⁴.
- 3) **Un nuevo concepto de control:** El cambio que se experimenta al pasar del concepto tradicional de administración al de *management* público supone la adopción de una concepción de control como una actividad netamente directiva, corolario de la responsabilidad asumida, y cuyo fin primordial es contribuir a que la organización pueda alcanzar los objetivos establecidos. Este nuevo sistema de control comprende tanto el control estratégico como el control de gestión (López y Gadea, 1992).
- 4) **La utilización de nuevos instrumentos de gestión:** Los programas de modernización ponen el énfasis en la aplicación de técnicas con un marcado carácter gerencial, como pueden ser la dirección por objetivos, la gestión por procesos o el modelo de calidad total.

En definitiva, como se desprende de los párrafos anteriores, el enfoque renovado de la gestión pública representa un nuevo paradigma global y la transición a este nuevo paradigma es inevitable “... de la misma manera que la transición al modelo progresista de administración pública fue inevitable” (Osborne y Gaebler, 1993).

3. Estrategias de modernización y nuevas tecnologías

Los programas de reforma que se desprenden del contexto que acabamos de describir cuentan en la actualidad con nuevas herramientas de implantación: las TICs. Así lo explican López y Leal (2002): “*En los últimos años los ciudadanos, las empresas y la sociedad en general, están presionando para tener unos gobiernos más transparentes y responsables, y unas Administraciones Públicas más receptivas. Motivados por este interés, varios gobiernos están explorando las posibilidades que ofrecen las tecnologías de la información y de las comunicaciones para construir una democracia de mayor calidad, transformar profundamente la Administración y hacer la sociedad civil más responsable con sus compromisos públicos. Estas tecnologías, y muy particularmente Internet, se apuntan como buenos instrumentos para*

⁴ De todos modos, es éste un tema que todavía se encuentra en fase de discusión. Actualmente, en varios foros, se debate la consolidación y el desarrollo de esta función directiva pública, así como se intentan avanzar propuestas para la institucionalización de la misma.

lograr una mejor gobernación, combatir la exclusión social y mejorar la vida pública. Las tecnologías abren nuevas oportunidades y crean numerosas expectativas”.

Pero, ¿cómo puede el sector público hacer uso de las innovaciones a las que nos referimos en el marco de las transformaciones de la administración?

El gobierno y la administración son sujeto y objeto de la adaptación de las tecnologías de la información y el conocimiento (TICs) y de la calidad de una infraestructura de información y de conocimiento (IIC). Como **sujeto**, el papel del gobierno y de la administración es clave en cuanto a su influencia en la creación de un marco regulador de las telecomunicaciones que fomente la competencia y haga más asequible el acceso a los ciudadanos, en la formulación de medidas que fomenten la seguridad y que generen la confianza necesaria para las transacciones electrónicas o en el establecimiento de la garantía de unos servicios de comunicación mínimos a disposición de la población y, en especial, de los grupos con fuertes dificultades económicas, geográficas y sociales⁵.

Como **objeto**, el gobierno y la administración participan de las oportunidades que brindan las nuevas tecnologías integrándolas en sus procedimientos y objetivos con la finalidad de incrementar su eficiencia, eficacia y legitimidad política. Esta integración, a su vez, puede responder a procedimientos y objetivos internos a la administración y al gobierno –o a la conexión entre ambos- o a las relaciones entre gobierno y administración y gobernados o administrados. Es precisamente en este segundo contexto donde tienen lugar las acciones de gobierno electrónico, gobierno en red o gobierno digital que son las que nos conciernen a efectos de esta comunicación.

Debemos, en este sentido, empezar haciendo referencia al significado del término objeto de nuestro análisis. A pesar de que son varias las definiciones que han ayudado a clarificar el concepto de gobierno electrónico, para nosotros, este término incluye todas aquellas actividades basadas en las modernas tecnologías de la información y la comunicación (en particular, Internet) que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer las acciones de gobierno en un marco mucho más transparente que el actual.

Como se deduce, digitalizar el gobierno no es sinónimo de instalar unos cuantos ordenadores o de diseñar una página *web* que ofrezca información sino que supone transformar la relación fundamental que existe entre el gobierno y el público. En este sentido, queremos hacer nuestra la definición proporcionada por el grupo Gartner en 2000⁶ y que especifica que el gobierno

⁵ Ello es, lógicamente, consecuencia del cambio de rol del Estado que ha pasado de intervenir en la economía de manera directa, como productor, a hacerlo de forma indirecta, como regulador con el objetivo de salvaguardar el interés público.

⁶ GARTNER GROUP. *Singapore's e-government initiative*. Stamford, Connecticut (Estados Unidos): Gartner First Take, 2000.

electrónico se refiere a *“the continuous optimisation of government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media”*.

Diversas iniciativas pueden tener cabida cuando se llevan a cabo acciones de gobierno electrónico. En realidad, en términos generales, podríamos distinguir dos grandes grupos de iniciativas que responden a los distintos papeles que asumen el gobierno y la administración⁷ como objetos de las nuevas tecnologías. Así, por un lado, encontramos todos aquellos programas relacionados con la aplicación de las TICs a la organización y los procedimientos internos al gobierno y la administración en red e, incluso, a las relaciones entre ambos. Es lo que llamaríamos **administración electrónica o digital**.

Por otro lado, el gobierno y la administración también actúan como objetos de la implantación y de la adaptación de las nuevas tecnologías cuando aplican las TICs a su relación con otros actores (ciudadanos y organizaciones civiles y empresas) para los cuales adquieren un papel de suministradores de servicios de muy diversa índole. En este caso, nos estaríamos refiriendo propiamente al **gobierno electrónico, digital o en línea**.

Analicemos más en profundidad los diferentes programas:

La administración electrónica

Como hemos adelantado, con este concepto nos referimos a la utilización de las nuevas tecnologías en la gestión interna de las administraciones públicas. Efectivamente, existe todo un conjunto de acciones que se refieren a las distintas maneras en que las tecnologías de la información y el conocimiento pueden apoyar las operaciones internas del gobierno. Algunos ejemplos significativos pueden constituirlos las conexiones privadas a ordenadores y redes externas (Extranets), la creación de una Intranet corporativa o red telemática, la digitalización de la correspondencia, la implantación de un sistema de seguimiento de expedientes, la utilización de ordenadores y de sistemas de información de apoyo a la toma de decisiones gubernamental y a la formulación de políticas públicas, el fortalecimiento de la infraestructura de firma digital y de los sistemas de seguridad informática o la capacitación de los recursos humanos de los diversos organismos de la administración pública.

⁷ Para poder entender la siguiente exposición, es necesario distinguir entre los conceptos de gobierno y administración. Así, para nuestros propósitos, entendemos por **gobierno** el equipo de personas escogido por aquella persona elegida por la soberanía popular y que, por tanto, representa unos intereses o una voluntad pública y lleva indisolublemente asociado un carácter de decisor en un gran número de materias. Por su parte, cuando aludimos a la **administración**, nos estamos refiriendo a aquellos órganos que también toman decisiones públicas pero que no han sido escogidos por la soberanía popular.

Todo este conjunto de acciones, al realizarse en la “trastienda” de las administraciones, recibe con frecuencia el nombre de *back office adjustments*. Estos “ajustes” no sólo constituyen programas específicos en sí mismos sino que son un instrumento indispensable para poder implantar otras acciones dentro del grupo que hemos denominado gobierno electrónico. Especialmente son importantes a la hora de dotar de coherencia a las iniciativas que tienen lugar en distintos niveles de la administración. Y es que, aunque somos de la opinión de que lo importante de este conjunto de actuaciones es que, en mayor o menor medida, son reflejo de la mayor sensibilidad que tienen los poderes públicos en cuanto a estas cuestiones, también creemos en la necesidad de formular una política integral de transición a la sociedad del conocimiento (de la que las acciones en el interior de las administraciones formarían parte) que evite la segmentación y atomización de los distintos programas y subprogramas y que potencie la coherencia e integración de los mismos.

El gobierno electrónico

Son varias las acciones que pueden implantarse al considerar cómo administraciones y gobierno pueden aplicar las nuevas tecnologías en sus relaciones externas con terceros (*front office adjustments*). Así, debemos hacer referencia a:

- 1) **Acceso ciudadano a diferentes tipos de información:** El gobierno es, probablemente, el mayor recolector, procesador y custodio de toda clase de información. Además de utilizarla para sus propios fines, los ciudadanos y las distintas organizaciones que conforman la sociedad también tienen interés en ella. Así pues, cuando nos referimos a la iniciativa de proveer información, debemos destacar tres tipos de acciones:
 - a. Información que el gobierno quiere diseminar. Por ejemplo, noticias, regulaciones, políticas o textos de consulta.
 - b. Información que el gobierno recopila para su uso pero que puede poner a disposición de otros usuarios. Por ejemplo, datos geográficos, demográficos o económicos.
 - c. Información que el gobierno se ve obligado a proporcionar como consecuencia de demandas o requisitos públicos. Por ejemplo, indicadores de desempeño, datos personales, documentos internos acerca de políticas, informes de gestión o cuentas auditadas.

Ofrecer información a través de mecanismos digitales tiene numerosos beneficios tales como la reducción de costes de distribución, la garantía de ofrecer un servicio 24 horas al día durante siete días por semana al que se puede acceder desde cualquier parte del país, la disminución de la dilación entre la producción y la oferta de la información o la mejora de las posibilidades del gobierno para ser más transparentes para con sus ciudadanos y organizaciones sociales y empresariales.

- 2) **Transacciones con el gobierno:** Quizás más importante que la provisión de información es la posibilidad de llevar a cabo transacciones electrónicas entre el gobierno y los diferentes usuarios de servicios (ciudadanos pero, también, empresas); es decir, la posibilidad de efectuar trámites las 24 horas del día de los 365 días del año, accediendo a los mismos desde cualquier parte del país a través de un ordenador que puede estar instalado en un hogar, una escuela o un quiosco, por poner algunos ejemplos. Nos estamos refiriendo a gestiones tales como la renovación del carné de conducir o de otras licencias (caza o pesca), la notificación de cambios de domicilio, la solicitud de los permisos necesarios al poner en marcha un negocio o el pago de los impuestos por Internet.

Una de las principales actuaciones en este ámbito hace referencia a la creación de una ventanilla única que permita el acceso a todos los trámites que se puedan realizar a cualquier nivel gubernamental. Ello simplifica enormemente la interacción del ciudadano con el gobierno puesto que reduce a una las vías de entrada al interior del complicado mundo de las administraciones públicas y presenta a todo el Estado como una unidad. Además, refuerza la eficiencia administrativa al conseguir un gobierno más pequeño, más barato, más rápido, más fácil de gestionar así como muy orientado al cliente (al ciudadano).

A pesar de las dificultades que la implantación de un proyecto que permita llevar a cabo trámites a través de Internet conlleva (y entre los que cabe referirse a la necesidad de una firma digital o a la resolución de los problemas de seguridad que pueden darse en las transacciones electrónicas), son algunas las acciones que, tímidamente, se han empezado a poner en marcha en distintas partes del mundo.

- 3) **Prestación de servicios públicos:** Ofrecer servicios públicos a través de la red y de otras herramientas es una de las posibilidades más interesantes que se pueden llevar a cabo. Los llamados servicios en línea se adaptan mejor a los usuarios y, en este sentido, cumplen con sus expectativas pues eliminan distancias, desigualdades (zonas rurales *versus* zonas urbanas, individuos con capacidad económica *versus* individuos sin dicha capacidad) y obstáculos físicos (por ejemplo, por lo que respecta a la población más anciana o a los discapacitados). Algunas de las iniciativas que ya se han llevado a cabo en

este ámbito han tenido que ver con la medicina (lo que ha puesto de moda el término de telemedicina) o con la educación.

- 4) **Proceso democrático y participación ciudadana:** Indudablemente, la adopción de nuevas técnicas da lugar a importantes cambios entre el ciudadano y el Estado, y entre los mismos Estados, que tienen implicaciones en el proceso democrático y en las estructuras de gobierno. En concreto, el potencial de herramientas como Internet estriba en su carácter no jerárquico y cibernético que favorece la interactividad. En este sentido, las iniciativas de gobierno electrónico también incluyen actuaciones en el campo de la democracia digital.

Para definir este concepto, vamos a hacer nuestra la definición proporcionada por Hacker y Van Dijk (2000) y que establece que la democracia digital es “*a collection of attempts to practise democracy without the limits of time, space and other physical conditions using ICT or CMC instead, as an addition, not a replacement for traditional ‘analogue’ practices*”.

Son varias las acciones llevadas a cabo en este ámbito, entre las que cabe destacar la votación electrónica, la interacción electrónica con el Parlamento y los referenda *online*.

4. Proyectos de gobierno electrónico y procesos de cambio

La historia ha mostrado que la introducción de nuevas tecnologías en cualquier ámbito, generalmente, va acompañada de cambios importantes en la organización del trabajo. En el caso de la administración pública, estas transformaciones son, si cabe, más notables puesto que las TICs están asociadas con formas de organización postindustriales, basadas en unos trabajadores muy cualificados y flexibles, con un elevado grado de autonomía, y simultáneamente altamente coordinados, y organizados en unidades operativas relativamente pequeñas y flexibles mientras que, como ya hemos avanzado, el sector público ha venido caracterizándose por tener estructuras y procedimientos jerárquicos, burocráticos y relativamente inflexibles (Bates, 2001).

Fountain (2002, 2001) detalla algunas de estas alteraciones: “*Professional and operational roles will continue, but they have become broader and more fluid (...). Boundaries have become more permeable (...). Information technology, (...), has promoted greater use of cross-functional groups and teams at both the operational and professional levels (...). As command and decision systems have modernized, a stream of secondary effects requires systematic attention. These include modifications to supervisory roles, transformation of hierarchical relations, and (...), modernization of the nature of authority structures and systems*⁸.”

⁸ Para una descripción más completa de estos cambios, véase la teoría de la burocracia federal que la autora enuncia en Fountain (2002).

La utilización de las tecnologías y la consecuente implantación de programas de administración y de gobierno digital no motiva, únicamente, transformaciones en el interior de las administraciones. En este sentido, las alteraciones a las que da lugar tienen un mayor alcance. Así, las TICs permiten la mejora de la eficiencia y de la efectividad de las funciones ejecutivas del gobierno y, en particular, de la prestación de servicios. También, las nuevas herramientas modifican la relación entre el gobierno y la sociedad y crean nuevos espacios de participación así como dan lugar a procesos gubernamentales más transparentes y responsables. Todo ello redundará en mayores niveles de satisfacción ciudadana así como de aceptación de la actuación del sector público.

Dado este contexto, nuestra conclusión es clara: las iniciativas que el gobierno y la administración llevan a cabo como objeto de las tecnologías provocan, inexorablemente, un **cambio organizacional** definido éste como el diseño e implantación deliberada de una innovación relacionada con la estructura, políticas, objetivos u operaciones de una organización (Thomas y Bennis, 1972) y, por tanto, como un proceso general y a gran escala que implica una importante transformación del modo en que las organizaciones hacen realidad sus fines.

Lo que ya no es tan evidente, no obstante las modificaciones previamente enunciadas, es que las aplicaciones tecnológicas en el sector público originen un proceso de **cambio institucional**; es decir, un proceso de reforma de las instituciones (formales o informales) o, en palabras de North (1990), de las reglas de juego o, más estrictamente, de los límites que los hombres imponen a la interacción de tipo económico, político o social.

Este aspecto deviene fundamental dado que consideramos a las nuevas tecnologías como eficaces herramientas a la hora de perseguir la modernización del Estado que, esencialmente, implica la reforma de las normas y reglas que determinan los sistemas de incentivos del comportamiento político-administrativo.

Entonces, ¿por qué no se traducen los cambios organizativos originados por la introducción de las tecnologías en el sector público en transformaciones institucionales? Contestar a esta pregunta nos obliga a profundizar en el proceso de cambio institucional.

En este sentido, lo primero que debemos reconocer es que la existencia de factores de cambio institucional no es determinante para la consecución de dicho cambio. Puesto que las instituciones y los mapas mentales de los actores involucrados están íntimamente vinculados (North, 1994)⁹, la alteración de las reglas y de las normas sólo tendrá lugar cuando dichos actores perciban que los nuevos arreglos institucionales les proporcionan mayores beneficios que la situación actual. Como ya hemos afirmado en otro lugar (Gascó, 2002), "*institutional*

⁹ El autor afirma que "*los modelos mentales son las representaciones interiorizadas que los sistemas cognitivos individuales crean para interpretar el medio; las instituciones son mecanismos exteriores a la mente que los individuos crean para estructurar y ordenar el medio*".

*change occurs whenever an alteration of relative prices is perceived by one of the parties taking part from a transaction as a win-win situation for that party or for all the participants involved. Therefore, institutional change depends on the actors' perceptions with respect to the gains (the pay-offs indeed) to be obtained*¹⁰.

Si esto es así, y tal es nuestra asunción, nuestra segunda conclusión específica que las diferentes modalidades de proyectos de gobierno electrónico en línea no alteran necesariamente el tipo de institucionalidad puesto que la consecución de una mayor eficiencia y transparencia en la actuación de las administraciones públicas no tiene por qué provocar el cambio cultural que motiva la transformación de los modelos mentales de los actores.

Aunque pueda parecer contradictorio, la justificación a dicha afirmación radica, precisamente, en las reglas del juego que guían en la actualidad el actuar de las administraciones públicas. Efectivamente, las innovaciones tecnológicas, que toman la forma de programas de gobierno electrónico, se implantan en estructuras organizativas de tipo burocrático, tal y como señalábamos en nuestro segundo apartado, y, consecuentemente, están sujetas a las limitaciones impuestas por sus características¹¹. Una de dichas restricciones es la **resistencia al cambio** por parte de los profesionales (por parte, en definitiva, de uno de los grupos de actores involucrados en las transformaciones) que forman parte de dichas estructuras.

¿Cuáles son los atributos de la burocracia que incentivan la resistencia al cambio de paradigma, la transformación institucional?

Son varios los autores que han abordado esta cuestión. En términos generales, podemos afirmar que son las mismas ventajas del modelo burocrático las que motivan sus disfuncionalidades. Así, la precisión en la definición del cargo y en la operación, la uniformidad de rutinas y procedimientos, la continuidad de la organización y la confiabilidad dan lugar a un sistema cerrado basado en la certeza y en la previsión exacta percibido por sus miembros como estable y seguro (Chiavenato, 1986).

Lo anterior provoca que una nueva situación, tal y como puede ser la motivada por la introducción de las tecnologías en el sector público, provoque estados de incertidumbre y desconfianza, rompa la rutina, amenace el estatus adquirido (en términos de poder y control) y sea fuente de inseguridad futura; en definitiva, que dé lugar a que los actores perciban que los nuevos arreglos les proporcionan beneficios menores (o, incluso, pérdidas) que el estado anterior.

¹⁰ Manuel Mendo (2002) lo expresa muy sencillamente a través de términos matemáticos. De este modo, el autor explica: "Así aparece que $C=(A+B+D)>X$, donde C es el cambio, A el nivel de insatisfacción con la situación actual, B el deseo de cambiar, D la facilidad de integrar el cambio y X el coste del cambio".

¹¹ "Electronic government projects are being implemented considering the type of institutionality they are insert into, that is the current formal and informal rules and incentives systems embedded in the governmental structures" (Gascó, 2002).

La resistencia al cambio se manifiesta con mayor fuerza en aquellas construcciones burocráticas, propias de la mayoría de los países latinos, que son sólo parciales en el sentido de que han combinado una sobreburocratización estructural con una infraburocratización del comportamiento, es decir, una perversa mezcla de formalismo y clientelismo. Como afirma Ramió (2001), *“la mayoría de los países latinos, en especial en América Latina, no han poseído instituciones burocráticas en el sentido moderno del término ya que sólo las normas y los procesos formales han seguido los requisitos weberianos pero los procesos reales y los valores han continuado siendo preburocráticos”*.

Finalmente, la experiencia fallida de procesos de cambio anteriores (tales como los que tuvieron que ver con las reformas administrativas de los sesenta¹²) constituye, así mismo, un factor de resistencia puesto que los actores, dada su experiencia pasada¹³, no perciben la nueva situación como más beneficiosa que la anterior. En palabras de Echebarria (2001), *“la herencia del pasado compromete nuevos proyectos de cambio”*.

En suma, el problema real en la implantación de proyectos de administración y gobierno electrónico no es el cambio organizacional al que dan lugar sino las transformaciones de las normas, procesos y valores asumidas por los actores como válidas para interpretar las situaciones a las que se enfrentan y que, necesariamente, deben acompañar a las innovaciones tecnológicas si se pretende una verdadera modernización del Estado.

5. Conclusiones: Implicaciones para los gestores públicos

“La Nueva Gestión Pública está orientada a incrementar la eficacia y la eficiencia de la Administración pública. Esta búsqueda es lógica y trascendente debido a que la ausencia de eficacia y eficiencia del sector público pone en peligro su legitimidad y estabilidad que puede llegar a poner en cuestión el propio sistema político, ya que en la medida en que los gobiernos no proporcionen con eficacia las políticas y los servicios públicos demandados socialmente disminuyen los apoyos al sistema político” (Ramió, 2001).

La necesidad de eficacia y eficiencia ha dado lugar a múltiples intentos de reforma de las administraciones públicas y de modernización de los Estados que, en los últimos años, han contado con nuevas herramientas: las tecnologías de la información y el conocimiento. Estas innovaciones tecnológicas en el ámbito de lo público han tomado la forma de programas de administración y gobierno digital.

¹² Ver Echebarria (2001) para un análisis en profundidad sobre las causas de tales fracasos.

¹³ No hay que olvidar que los modelos mentales son mapas formados *“...por las percepciones presentes, así como la totalidad de las representaciones analógicas y digitales que conciernen al pasado, al presente y al futuro de una persona, es decir, a sus pensamientos, a sus decisiones vitales, a la diversidad de sus convicciones y a sus anticipaciones”* (Bertolotto, 1997).

La introducción de las nuevas tecnologías ha provocado importantes procesos de cambio organizacional pero no necesariamente cultural o, como nosotros lo hemos definido con anterioridad, institucional. En esta comunicación hemos intentado mostrar que, en realidad, los factores de resistencia al cambio tecnológico no difieren de aquellos relacionados con otros procesos de transformación de las administraciones públicas puesto que todos ellos tienen su origen en la institucionalidad presente, definida por los atributos que caracterizan al sistema burocrático.

En este sentido, las recomendaciones sobre gestión del cambio proporcionadas por la clásica teoría de la organización pueden ser extrapolables al entorno público. Estrategias de educación y comunicación, facilitación y apoyo, negociación y participación deben acompañar los procesos de innovación tecnológica en el interior de las organizaciones o en las relaciones entre Administración y ciudadanía sin olvidar que la implantación de los cambios no puede concebirse como una transformación inmediata de comportamientos burocráticos arraigados durante años. En definitiva, *“la implantación del cambio en la Administración pública ha de plantearse como un proceso adaptativo y no como un proceso programado”*, uno cuya *“lógica consiste en generar una interacción continua entre el centro y la periferia, en la que el cambio es el producto de la negociación y el ajuste mutuo: frente a planes altamente detallados, es preferible partir de reglas básicas de juego que expresen un acuerdo general sobre las prioridades fundamentales; en lugar de imponer a sus destinatarios el cumplimiento de objetivos fijados de forma jerárquica, es más eficaz promover su participación activa, buscando un compromiso voluntario en la aplicación de los cambios; en lugar de recortar la discrecionalidad de las unidades de base en la aplicación de las reformas, tiene más sentido favorecer su autonomía para fomentar la adaptación a las condiciones locales”* (Echebarria, 2001).

Todo ello nos conduce a finalizar nuestra exposición afirmando que los retos que debe enfrentar el gestor público ante la implantación de proyectos de gobierno electrónico van más allá de facilitar el cambio tecnológico. La cultura de eficacia y eficiencia, de orientación al ciudadano, de transparencia y responsabilidad sólo será posible si es asumida como tal por los servidores públicos, si se consigue, en suma, el cambio institucional de las administraciones públicas.

6. Bibliografía

- ALBI, E., GÓNZALEZ-PÁRAMO, J. M. y LÓPEZ CASASNOVAS, G. *Gestión pública. Fundamentos, técnicas y casos*. Barcelona, España: Ariel Economía, 1997.
- ALLISON, G. “Public and private management: Are they fundamentally alike in all unimportant respects?” en PERRY, J. y KRAEMER, K. (eds.): *Public management: Public and private perspectives*. California, Estados Unidos: Mayfield Publishing, 1983.

- ARIAS, E. "Hacia una Administración centrada en el ciudadano" en *Harvard DEUSTO Business Review*, nº 63. Págs. 80-89. Bilbao, 1994.
- BAÑÓN, R. "Los enfoques para el estudio de la Administración Pública: orígenes y tendencias actuales" en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comps): *La nueva Administración Pública*. Madrid, España: Alianza Universidad Textos, 1997.
- BATES, T. *Cómo gestionar el cambio tecnológico. Estrategias para los responsables de centros universitarios*. Barcelona, España: EDIUOC-Gedisa, 2001.
- BERTOLOTTI, G. *Programación neurolingüística. Desarrollo personal*. Madrid, España: Editorial Libsa, 1997.
- CHIAVENATO, I. *Introducción general a la teoría de la administración*. México D. F., México: Mc Graw Hill, 1986.
- ECHEBARRIA, K. "Estrategias de cambio y contratos de gestión". Ponencia presentada al VI Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Buenos Aires (Argentina), 5-9 de noviembre de 2001.
- FÉREZ, M. *¿Cómo consolidar y desarrollar la función directiva en las Administraciones públicas?* Apuntes del Segundo Encuentro Anual del Instituto de Dirección y Gestión Pública de ESADE. ESADE. Barcelona, 1997.
- FOUNTAIN, J. E. "A theory of federal bureaucracy" in NYE, J. and KAMARCK, E. (eds.). *Governance.com. Democracy in the information age*. Washington, D. C., United States: Brookings Institution Press, 2002.
- FOUNTAIN, J. E. *Building the virtual state. Information technology and institutional change*. Washington D. C., United States: Brookings Institution Press, 2001.
- GARCÍA MADARIA, J. M^a. *Teoría de la organización y sociedad contemporánea*. Barcelona, España: Ariel Ciencia Política, 1985.
- GASCÓ, M. "New technologies and institutional change in public administrations". En *Social Science Computer Review*. Número especial en gobierno electrónico. Sage Publications, 2002.
- HACKER, K. and VAN DIJK, J. *Digital democracy: Issues of theory and practice*. London, Great Britain: Sage Publications, 2000.

- LONGO, F. "Políticos, directivos y sindicatos como actores de la de la gestión de recursos humanos en las Administraciones públicas". *Papers ESADE*, nº 148. Barcelona, 1986.
- LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A. *Servir al ciudadano. Gestión de la calidad en la Administración Pública*. Barcelona, España: IVAP y Gestión 2000, 1998.
- LÓPEZ CAMPS, J. y LEAL FERNÁNDEZ, I. *E-gobierno. Gobernar en la sociedad del conocimiento*. Bilbao (España): Instituto Vasco de Administración Pública, 2002.
- MENDO, M. *Página web sobre cambio organizacional* [en línea]. <http://www.galeon.com/m_mendo/intro.htm>. [Consulta: 20 de agosto de 2002].
- MENDOZA, X. "Management público e indicadores de gestión: una perspectiva organizativa". *Papers ESADE*, nº 115. Barcelona, 1993.
- MENDOZA, X. "Técnicas gerenciales y modernización de la Administración pública en España". *Documentación administrativa*, nº 223. Págs. 261-290. Barcelona, 1991.
- NIETO, A. "Los estudios sobre la Administración pública: La necesidad de construir una disciplina que sea la base de una clave directiva profesionalizada". *Documentación Administrativa*, nº 200 (1984). Págs. 7-42.
- NORTH, D. "Institutional change: A framework of analysis" [online]. *Working Papers in Economics (WoPEc)*. 1994. <http://netec.mcc.ac.uk/adnetec-cgi-bin/get_doc.pl?urn=RePEc:wpa:wuwpeh:9412001&url=http%3A%2F%2Feconwpa.wustl.edu%3A8089%2Feps%2Feh%2Fpapers%2F9412%2F9412001.pdf>.
- NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Gran Bretaña: Cambridge University Press, 1990.
- OBREGON, I. R. y VILALTA, J. M^a. *Direcció estratègica i gestió dels recursos humans a les administracions públiques catalanes*. Barcelona, España: Generalitat de Catalunya-Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1994.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York, Estados Unidos: Plume/Penguin Books, 1993.
- PRATS, J. "Formación, modelos organizativos y perfiles gerenciales en las administraciones públicas españolas" en *La formación para la Administración local en los 90*. Barcelona, España: Ayuntamiento de Barcelona, 1989.

- RAMIÓ, C. “Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional” [en línea]. En *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 21 (octubre 2001). <<http://www.clad.org.ve/rev21/ramio.pdf>>. [Consulta: 15 de agosto de 2002].
- SIEGEL, M. “Reinventing management in the public sector”. *Federal Probation*, vol. 60, nº 1. Págs. 30-36. Washington, D. C., 1996.
- SUBIRATS, J. “Análisis de políticas públicas y gestión pública: promesas y riesgos de una vida en común” en *Ekonomiaz Revista Vasca de Economía*, nº 26 (1993). Págs. 144-149.
- THOMAS, J. M. and BENNIS, W. G. (eds). *The management of change and conflict*. Baltimore (Maryland), United States: Penguin, 1972.