

Panel: "ADMINISTRACIONES PÚBLICAS Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN"

## **El papel de la e-administración ante los retos de las administraciones públicas de América Latina: e-administración y sector público en el siglo de la globalización**

**Carles Ramió**

### **1. INTRODUCCIÓN**

El objeto de la ponencia es plantear los retos de las Administraciones Públicas de América Latina con relación al papel que pueden jugar las Nuevas Tecnologías de la Información (NTI). Hay que señalar que las NTI representan a la vez una oportunidad y una amenaza y de lo que se trata es de, lógicamente, maximizar las oportunidades y minimizar las amenazas.

Hay que, simultáneamente, abandonar y recuperar el simbolismo novedoso de temas como a) los nuevos mecanismos de prestación de servicios que interrelaciona Estado, mercado clásico y mercado del tercer sector; b) la globalización económica, cultural y social; c) las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación. Ninguno de estos tres fenómenos es conceptualmente nuevo, algunos se remontan a unos años y otros a décadas e incluso siglos. En este sentido, es injusto ahondar en estos temas con tanto simbolismo de modernidad. Pero sí hay algo realmente moderno y actual con relación a estos tópicos: el impacto en amplitud y profundidad y las relaciones y sinergias que se establecen entre estos tres fenómenos. Esta amplitud, profundidad y sinergia está construyendo una infinidad de escenarios densos en oportunidades y amenazas. El crecimiento geométrico de oportunidades y amenazas es el elemento que nos tiene fascinados y temerosos. Todo es posible en nuestras instituciones públicas: desde lo mejor hasta lo peor de forma simultánea o secuencial. Este enorme elenco de posibilidades genera grandes incertidumbres. Es decir, se revitaliza el primer enemigo de los gestores públicos: la incertidumbre.

El objetivo de este trabajo, que se va a desarrollar en un tronco teórico (pero con raíces y ramas empíricas e instrumentales) es presentar de forma ordenada y simplificada las incertidumbres, circunstancia que favorece una cierta reducción de las mismas, y algunas estrategias vinculadas a las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación que permitan maximizar las oportunidades y minimizar las amenazas o lo que es lo mismo: reducir las incertidumbres.

En América Latina el sector público afronta un conjunto de problemas-reto que oscilan desde la superación de las tensiones inherentes a los jóvenes procesos de descentralización hasta la permanencia del fenómeno de la corrupción pasando por las complejidades derivadas de la implantación de la NGP. En este sentido, las NTIC pueden contribuir o no, mediante el establecimiento de redes cibernéticas de información-control, a superar en parte estos problemas-reto.

### **2. LOS PROBLEMAS-RETO DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE AMÉRICA LATINA**

¿Cuáles son los retos-amenazas de las Administraciones Públicas aquí (América Latina) y ahora (año 2002) que las NTI deben contribuir a superar o, al menos a no agravar?

De forma sintética y desde nuestra perspectiva hay seis grandes retos-amenazas de las

## Administraciones Públicas de América Latina:

### 1) *La Nueva Gestión Pública y la implantación de un modelo de Administración Relacional con valores gerenciales.*

La Nueva Gestión Pública tiene un impacto en dos elementos, teóricamente positivos, que están generando muchos problemas y desajustes en las administraciones públicas de América Latina. Estas dos variables problemáticas son (Ramió, 2001): *a)* la flexibilización institucional y *b)* la gestión indirecta de servicios públicos mediante la participación de redes de organizaciones privadas.

Las estrategias de modernización de la Nueva Gestión Pública tienen como principal logro diseñar unos sistemas administrativos flexibles. Aunque es cierto que la flexibilidad pueda favorecer conseguir los distintos objetivos atendiendo a los principios de economía, eficacia y eficiencia no es menos cierto que la escasa institucionalización de estos sistemas organizativos permite una discrecionalidad que puede favorecer dinámicas poco deseables y perversas.

Las administraciones públicas de América Latina estaban en los años 80 y principios de los 90 en un proceso de transformación para conseguir instituciones plenamente weberianas y, en un punto medio de este proceso, aparece la Nueva Gestión Pública que nos aconseja relajar y flexibilizar las reglas y los procesos e introducir valores de empresa. El resultado lógico de esta poco afortunada intromisión no es unas instituciones postburocráticas sino unas instituciones preburocráticas en las que predomina el clientelismo y la inseguridad jurídica. Si damos por bueno el principio que la “nueva riqueza de las naciones” se ve hoy en función principalmente de la calidad de las instituciones y de sus capacidades de acción colectiva se puede afirmar que la Nueva Gestión Pública no ha contribuido ni está contribuyendo, sino más bien lo contrario, al desarrollo humano en nuestros países.

Otra de las consecuencias más relevantes de la Nueva Gestión Pública es la configuración de lo que se ha denominado Administración Relacional que supone la ruptura con el modelo de Administración pública, uniforme en la dimensión organizativa, que se encarga de gestionar directamente todos los servicios públicos. La Administración Relacional responde a un modelo en que el aparato administrativo tradicional reduce de forma drástica sus dimensiones reservándose la capacidad de planificación, decisión, control y evaluación y difiriendo la gestión directa de los servicios públicos a una red de instituciones públicas y, fundamentalmente, privadas. La externalización de los servicios públicos es la estrategia fundamental que edifica el modelo de Administración Relacional. En buena parte de los países latinos se externaliza de forma muy deficiente ya que no se invierte mucho esfuerzo en planificación, control y evaluación de los servicios externalizados. Hace falta definir, en primer lugar, que servicios públicos pueden ser objeto de externalización y cuales no (por ejemplo servicios públicos que manejan información confidencial de los ciudadanos o servicios públicos de muy difícil control sí son diferidos al sector privado). Una vez externalizados determinados servicios públicos a organizaciones privadas con o sin ánimo de lucro, la Administración pública debe asegurar (y por lo tanto invertir recursos) la preservación del control y de la evaluación de estas organizaciones privadas que prestan servicios de titularidad y con financiación pública. Todos estos requisitos de la externalización brillan, en la mayoría de nuestros países, por su ausencia ya que ni se planifica (se externaliza de forma reactiva, en el sentido que no se busca de forma deliberada más eficacia y eficiencia sino que se externaliza, por ejemplo, para evitar contratar directamente más personal), ni se controla ni evalúa. Control y evaluación de los servicios externalizados es una actividad complicada y cara. Evidentemente si no se controla ni evalúa, la Administración no puede garantizar unos mínimos estándares de calidad de los servicios externalizados. Las organizaciones privadas que prestan estos servicios públicos, siempre deseosas de conseguir plusvalías (este objetivo también es perseguido por buena parte de las ONGs) al no sentirse controladas ni

evaluadas perciben que son los dueños reales de la agenda pública. Esta situación privilegiada de las organizaciones privadas prestadoras de servicios públicos tiene como consecuencia casi inevitable el encarecimiento para la Administración del sistema y unos niveles de calidad muy bajos en la prestación de estos servicios públicos. Es decir, si no hay planificación, ni control y no hay evaluación de las redes privadas que prestan servicios públicos no se consigue a medio y largo plazo la mejora de la eficacia y de la eficiencia que son los dos objetivos fundamentales que deberían perseguir las estrategias de externalización.

2) *La gestión en un contexto de gobierno multinivel: las tensiones derivadas de los jóvenes procesos de descentralización territorial.*

El modelo mayoritario de descentralización en América Latina se caracteriza por ser: muy reciente (en la mayoría de los países es un fenómeno vinculado a la última década o menos), inductivo (el impulso de la descentralización ha sido promovido por el bloqueo de las administraciones centrales y no por las administraciones periféricas que demandaran mayor capacidad de gestión), municipal (en la mayoría de los municipios el actor que se ha beneficiado de la descentralización es la Administración local y menos las administraciones de carácter regional o estatal en los sistemas federales) y administrativo (se ha descentralizado fundamentalmente la gestión y mucho menos la capacidad política para decidir políticas públicas propias).

La mayoría de los países gestionan los servicios públicos en un contexto de gobierno multinivel que se deriva de la multiplicidad de niveles administrativos y de administraciones que posee cada país. En la mayoría de los países de nuestro entorno hay tres niveles administrativos: el central, el intermedio (regiones o Estados en los sistemas federales) y el local (que puede, a su vez, agrupar varios subniveles). Toda esta red de administraciones públicas configura un complejo sistema de relaciones intergubernamentales en las que fluyen más los conflictos derivados de una competencia vertical u horizontal que la cooperación e intercambio de información.

3) *La transformación de los mecanismos de legitimidad de la administración pública: el nuevo papel de los ciudadanos.*

La Administración pública ha ido perdiendo su vigor formal derivado de la fortaleza inherente al concepto de Estado clásico y se ha transformado en un instrumento que capta recursos para transformarlos en servicios directos e indirectos a los ciudadanos. La sociedad se ha envalentonado y ha perdido el miedo a una inmensa maquinaria burocrática que seguía designios difícilmente comprensibles, y disponía a su antojo de importantes facetas de la vida pública y privada de los administrados. Los ciudadanos, en su acepción actual, se han convertido en “propietarios” políticos y económicos de la Administración y le exigen resultados

4) *La ausencia o la aplicación parcial de sistemas de servicio civil:*

América Latina ofrece un espectro muy diverso de modelos y variantes de servicio civil: desde los países que no poseen sistemas de servicio civil institucionalizados de base profesional, que es la opción mayoritaria, hasta países que poseen sistemas históricos de servicio civil, como en los países del sur de América Latina. También se puede encontrar una amplia variedad de situaciones intermedias: países que no poseen modelos generales de servicio civil pero, en cambio, si tienen servicio civil en algunos

colectivos profesionales (por ejemplo la carrera diplomática de las cancillerías), países que en la última década han intentado implantar de forma global o parcial un sistema de servicio civil (por ejemplo, Bolivia, República Dominicana, México o Nicaragua), o países que, a pesar de poseer un modelo histórico de servicio civil, las dictaduras militares de los ochenta los desvirtuaron, y ahora están impulsado una refundación de sus sistemas de servicio civil (por ejemplo Chile y Argentina).

A pesar de las enormes diferencias entre los países de América Latina, existen algunos puntos de contacto entre los mismos. En términos generales puede señalarse que, los sistemas responden más a impulsos clientelares y políticos que a impulsos profesionales, y que además, los incentivos económicos y de estatus de los servidores públicos son muy bajos. Estos dos elementos implican una gran inestabilidad de los recursos humanos, que intercambian posiciones del sector público al sector privado con gran rapidez, sin aprovechar el sector público las capacidades profesionales y el aprendizaje técnico que han invertido en sus efectivos de personal. Otro punto de contacto con relación a los sistemas de servicio civil emergentes es su réplica (isomorfismo mimético) del modelo abierto de servicio civil, derivado de una fascinación más genérica respecto al modelo administrativo de los Estados Unidos. Sin embargo, la implantación de estos jóvenes sistemas de servicio civil se encuentra con las dificultades derivadas de su escaso encaje con una realidad administrativa que no tiene mucha relación con la de los Estados Unidos.

#### 5) *La corrupción de las instancias públicas.*

En los países en que la corrupción en el sector público está institucionalizada, ésta se manifiesta en los tres niveles de la Administración: en la cúpula estratégica (dimensión política), en el nivel intermedio (dimensión profesional estratégica) y en el nivel operativo (dimensión profesional operativa). En estos países la corrupción no es un problema de las instituciones públicas sino que es un problema social y los fenómenos de corrupción aparecen tanto en la esfera pública como en la privada. Hay otros países (la mayoría) donde el fenómeno de la corrupción no es integral y está localizado en unos puntos muy concretos. Pero en muchos casos la corrupción es un problema derivado de una gran relajación institucional, de la falta de un servicio civil de carrera real y de incentivos económicos suficientes para ejercer la función pública con dignidad.

#### 6) *Los instrumentos-concepto transversales: Las transformaciones generadas por las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.*

Las NTI son en sí mismas un reto para las Administraciones Públicas de América Latina. En este sentido, va a tener una enorme importancia la base conceptual y la metodología de implantación de las mismas en estos países ya que con determinadas concepciones y metodologías el impacto de futuro puede ser negativo y maximizar las externalidades negativas de los cinco problemas antes citados. Pero se puede optar por otras concepciones y metodologías (que la presente ponencia va a desarrollar de forma incipiente y parcial) que permitan reducir al máximo los impactos negativos de los grandes problemas-reto de nuestras administraciones y que, incluso, tengan la capacidad de transformar una parte de estos problemas en oportunidades para mejorar de forma muy significativa la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas de América Latina.

El objetivo del documento es presentar un conjunto de reflexiones y propuestas concretas orientadas a conseguir una positiva implantación de las NTI. De todos modos, La estrategias vinculadas a la

implantación de las NTI serán insuficientes para poder superar todos los problemas antes mencionados. Como apunte, y sin ánimo ni posibilidad de ser exhaustivos, se pueden presentar de forma sintética un conjunto de macroestrategias para afrontar con garantías de éxito estos restos-amenazas podrían ser:

1) *La contextualización nacional de las estrategias de la Nueva Gestión Pública.*

La Nueva Gestión Pública puede ser útil para mejorar la economía, eficacia y eficiencia de las administraciones públicas de los países de América Latina y contribuir al desarrollo humano de estas sociedades. Pero para que este rendimiento positivo de estas estrategias sea posible hay que atender, al menos, cuatro requisitos (Ramió, 2001): En primer lugar, definir un modelo de Estado autóctono como resultado del pacto social de cada país e implantar unas nuevas instituciones públicas acordes con la tradición histórica y la cultura administrativa de cada nación para evitar los fenómenos de *decoupling* y de isomorfismo incompleto e imperfecto. En segundo lugar, hay que equilibrar los valores de empresa asociados a las estrategias más relevantes de la Nueva Gestión Pública con la implantación de valores neopúblicos: al principio hay que asentar unos valores públicos básicos y sobre ellos edificar valores de carácter eficientista. En tercer lugar, hay que implantar la Administración Relacional invirtiendo en capacitación técnica de los empleados públicos para que éstos sean capaces de afrontar todas las complejidades derivadas de la gestión de redes. Finalmente, un cuarto requisito transversal es implantar un servicio civil de carrera que permita canalizar y consolidar una cultura administrativa potente y que favorezca la profesionalidad y competencia técnica de los empleados públicos.

Es posible que estas condiciones que deben acompañar la implantación de las corrientes neoempresariales de la Nueva Gestión Pública impliquen, con el tiempo, formular un nuevo paradigma para modernizar nuestras administraciones públicas. Esta necesidad debería ser un elemento básico de la agenda del futuro de todos los estudiosos de las administraciones públicas de nuestros países. Hay que pasar del “que piensen e inventen ellos” (los anglosajones) a explorar nuestros propios modelos y estrategias de modernización de la Administración pública.

2) *La configuración de sistemas de servicio civil altamente institucionalizados. La separación de la dimensión política de la dimensión profesional.*

Un aspecto muy importante a considerar es la propia realidad social y política en la que surgen los diferentes sistemas de servicio civil, así como, la tradición administrativa de referencia de la cual toman sus características esenciales y de la que surgen los principales rasgos de funcionamiento. Las tradiciones administrativas de referencia se dividen en dos grandes modelos o sistemas administrativos: el modelo anglosajón y el modelo continental.

Uno de los primeros elementos diferenciales de las tradiciones administrativas es la estabilidad de sus sistemas políticos y administrativos. Mientras en el caso de los modelos anglosajones (concretado en los casos del Reino Unido y de Estados Unidos) aparece una clara línea de continuidad, sin rupturas radicales, en los modelos de la Europa continental (con referentes como Francia, Alemania y España) destacan las rupturas y transformaciones bruscas de sus sistemas políticos, mientras se mantenía estable el sistema administrativo. Con estas características, los sistemas administrativos del modelo continental adquieren un valor intrínseco como garantes de la continuidad, incrementando su autonomía e independencia respecto del sistema político. Para el caso concreto del servicio civil, la opción por un modelo cerrado, de cuerpos y grupos, junto con un bajo grado de politización, refuerza este carácter “estable”, de continuidad ante la inestabilidad política del entorno.

Un segundo rasgo de las dos tradiciones administrativas es la relación que se establece entre la sociedad y los aparatos públicos: Si los modelos anglosajones se desarrollan en un entorno que se acerca al “pluralismo”, caracterizado por una sociedad civil bastante independiente de la intervención del Estado, los modelos continentales tienden a configurarse en un contexto de “estatismo” (donde el sector público desarrolla un importante papel de promotor de la sociedad civil, con una clara actividad intervencionista) o alternativamente en un contexto de “corporatismo”, donde la articulación de grandes sectores de la sociedad condiciona la actividad del Estado, en una relación de apoyo mutuo.

El papel de los sistemas de servicio civil en ambos casos se adapta a contextos diferentes. Tanto la estabilidad del sistema político como las relaciones entre el Estado y la sociedad dan origen a sistemas administrativos diferenciados que, obviamente, facilitan el surgimiento y el mantenimiento de sistemas de recursos humanos, con normas, reglas, valores, estructuras y procesos diferenciados. Así, si un modelo de servicio civil de carácter estable y continuado, al servicio de un Estado fuertemente interventor, se afianzaba en un contexto de inestabilidad política, su dinámica será distinta que si se afianza en un contexto políticamente estable, con una sociedad civil muy articulada que limita las actividades directas de los aparatos públicos.

Algunos programas de modernización recientes aplicados a países en vías de desarrollo han juzgado los logros de un modelo con los parámetros del otro, olvidando su funcionalidad concreta con relación a su contexto de referencia. Condenar el funcionamiento de un modelo de servicio civil pensado para aportar fundamentalmente estabilidad y seguridad, por sus deficiencias con relación a la eficiencia y economía, resulta tan inapropiado como intentar implantar fórmulas que ignoren la realidad donde desea aplicarse. Aquí se quiere destacar la necesidad de considerar tanto las características implícitas de los modelos de servicio civil como el contexto en el que éstos funcionan, como paso previo a incorporar cualquier propuesta nueva, proveniente de otros contextos político-administrativos. En definitiva, lo que buscan los países de América Latina con la implantación de un modelo de servicio civil es fundamentalmente la estabilidad de su sistema político y administrativo y, en segundo lugar, mejorar técnicamente la eficacia y la eficiencia de sus aparatos administrativos. Para conseguir estos objetivos no parece apropiado adoptar el modelo de EE.UU. y, en cambio, parece mucho más apropiado implantar el modelo continental europeo pero sin implantar determinados mecanismos concretos que burocratizan en exceso la gestión pública.

### 3) *La potenciación de valores públicos.*

Los partidos políticos del país objeto de mejora deberían hacer un pacto de Estado y un pacto social, intervención de distintos estamentos económicos y sociales, para definir unos valores e ideología institucional específica para sus administraciones públicas. Implantar un servicio civil de carrera es un paso absolutamente imprescindible para conseguir unas administraciones con valores públicos, neutrales y eficaces. Los funcionarios de alto nivel deben diseñar planes de selección, formación y socialización acordes con los valores e ideología organizativa previamente definida. Una primera fase de formación es transmitir a los cargos electos, puestos de confianza política y a los directivos públicos profesionales los nuevos valores e ideología. Los políticos y los directivos públicos representan el mayor canal de divulgación cultural en las organizaciones públicas. Deben definirse códigos deontológicos genéricos pero que puedan ser aplicables.

### 4) *La solución transversal y complementaria: las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación.*

Las estrategias vinculadas a una eficaz y eficiente implantación de las NTI van a ser desarrolladas en el siguiente apartado.

## **2. EL PAPEL DEL e-ADMINISTRACIÓN: LA GESTIÓN DE REDES PRESTADORAS DE SERVICIOS PÚBLICOS**

### **2.1. Definición de e-Administración.**

Por e-Administración o e-Gobierno entendemos como "la manera en que los gobiernos emplean las nuevas tecnologías para proporcionar a las personas un mejor acceso a la información y a los servicios gubernamentales, mejorar la calidad de los servicios y dar más oportunidades para participar en los procesos y en las instituciones democráticas" (Gobierno de Nueva Zelanda, 2001).

### **2.2. e-Administración y ciudadanos como tema prioritario por la literatura especializada**

La literatura especializada se ha dedicado a profundizar de forma prolija la perspectiva de las NTI como mecanismo para revolucionar las relaciones entre las administraciones públicas y los ciudadanos. Se ha preocupado por formular nuevas estrategias de oferta y provisión de servicios públicos hacia los ciudadanos y de transformar los mecanismos de relación política entre ciudadanos y instituciones públicas. Finalmente su gran preocupación ha sido la definición de políticas que permitan acercar las NTI a los ciudadanos para promover que todos ellos se beneficien de las potencialidades de las NTI y evitar lo que se ha denominado como fractura digital.

Las posibilidades de mejora que ofrecen las NTI de la relación entre Administración y ciudadanía, las posibilidades que ofrecen para generar servicios públicos de más calidad, las posibilidades de las NTI para favorecer sistemas de participación en las decisiones públicas... En efecto, todo esto es cierto y se puede considerar que las NTI es una oportunidad para que las administraciones públicas pueda conseguir legitimación con relación a la ciudadanía mediante mayor calidad de los servicios: *tenemos clientes contentos* y, de legitimación política mediante mecanismos de participación: *tenemos ciudadanos contentos*. Aquí lo que más nos preocupa es no caer en asimetrías sociales y tener siempre presente como reducir al máximo la fractura digital y mantener los servicios y derechos de los ciudadanos tecnológicamente excluidos (que tal y como demuestra la experiencia de los países más avanzados representará durante mucho tiempo un tercio de la ciudadanía pero que de momento en muchos países de América Latina la exclusión tecnológica afecta a entre un 80 y un 95% de la población).

### **2.3. e-Administración y su impacto en la gestión interna en un contexto de gestión de redes como tema poco tratado por la literatura especializada.**

Pero la literatura especializada se ha preocupado hasta el momento por un tema también muy importante y que a nivel teórico y práctico es mucho más complejo que los problemas citados en el apartado anterior. Nos referimos a las estrategias internas de política, gestión y organización para que las administraciones públicas puedan implantar de forma rápida, eficaz, eficiente y sin externalidades negativas las NTI.

La e-Administración es un tema de moda que está dado pie a numerosas publicaciones e informes aunque la mayoría de ellos son muy poco analíticos, nada evaluativos (no ha dado tiempo para evaluar el impacto de las estrategias impulsadas en el sector público). En cambio, son textos prescriptivos y, desde mi punto de vista, muy superficiales. Por ejemplo si se toma como referencia el *Harvard Group on Network-Enabled Services and Governmnet* (2000) que hace las siguientes recomendaciones para desarrollar una administración pública a la vanguardia de la sociedad del conocimiento:

1. Centrarse en cómo estas tecnologías pueden redefinir el trabajo y las estrategias del sector público.
2. Utilizar estas tecnologías para innovar, no para una automatización táctica.
3. Emplear la estrategia de Buenas Prácticas para implementar estas tecnologías.
4. Mejorar las dotaciones presupuestarias para impulsar las iniciativas de las tecnologías de la información y de las comunicaciones.
5. Proteger la privacidad y la seguridad.
6. Fomentar asociaciones tecnológicas para estimular el desarrollo económico.
7. Utilizar estas tecnologías para promover la igualdad de oportunidades.
8. Preparar la democracia digital.

En definitiva, ideas basadas en el sentido común y prescripciones amables y sugerentes pero que dejan a los directivos públicos (políticos y altos funcionarios) con la incertidumbre de cómo se puede conseguir todos estos objetivos.

Pero, desde mi punto de vista uno de los elementos clave de la NTI es que contribuye al gobierno y la gestión mediante redes. Como dice el Gobierno Holandés (2000) "funcionar en redes tiene consecuencias para el gobierno. Más personas se involucran en la definición y en la aplicación de la política. Esto también tiene consecuencias para el gobierno, especialmente en su rol de proveedor de servicios. Dentro de un gobierno en red se exige gobernar, cada vez más, al lado de las empresas, de las instituciones cívicas y ciudadanos y tener en cuenta sus necesidades, mucho más que en el pasado, para actuar. En la sociedad en red el gobierno electrónico tendrá que encontrar un equilibrio dinámico entre su papel de dirección dentro de las redes y su papel de estructurar estas redes".

Es decir, uno de los temas clave es como impulsar en el ámbito interno de las administraciones públicas las NTI en un contexto de Administración Relacional (gestión pública mediante redes de organizaciones públicas y, en especial, redes privadas con ánimo y sin ánimo de lucro) y de gobierno multinivel (en el que organizaciones con reducidas capacidades técnicas, por ejemplo una parte importante de la Administración local, tiene la responsabilidad de dirigir y/o gestionar una parte de los servicios básicos de la población).

En este tema y en este contexto hay que ubicar las propuestas que se presentan en el próximo subapartado.

#### **2.4. Diez propuestas tentativas sobre la e-Administración y su impacto en la gestión interna en un contexto de gestión de redes.**

1. *Introducir en la agenda la utilidad de las NTI como instrumento de planificación, coordinación, control y evaluación de las nuevas redes públicas-privadas de prestación de servicios públicos.*

Hasta el momento la literatura especializada anuncia preocupaciones, con relación al impacto interno de las NTI en las administraciones públicas, como mejora de procedimientos, reducción de efectivos de personal, de costes, etc. Temas que son relevantes pero que perciben la situación de forma anticuada. En un momento de presente y de futuro en el que las administraciones públicas van a tener un tamaño reducido debido a que la prestación de los servicios lo gestiona una red de organizaciones públicas y privadas, hay que pensar en el potencial impacto de las NTI no en clave intraorganizativa sino interorganizativa.

En este sentido, las NTI deberían ser el instrumento tecnológico básico que permita el control y la evaluación de la red de organizaciones prestadoras de servicios públicos, mediante sistemas de control sobre el proceso de producción de servicios, sobre los resultados, etc. Además las NTI deberían conseguir y sistematizar la información necesaria para planificar y coordinar estas redes organizativas. Las NTI vinculadas a la gestión en red puede implementarse con diferentes mecanismos. Por ejemplo: puede permitir que la Administración pública matriz esté conectada con las *intranets* de todas las organizaciones públicas y privadas que configuran su red prestacional y que ello permita obtener información en línea de los procesos, la organización interna y los resultados de la producción de los servicios públicos externalizados.

Se puede pensar en mecanismos de doble sentido en la que los órganos externalizados introduzcan información en la *intranet* de la Administración matriz pero especialmente hay que enfatizar que ésta pueda entrar en cualquier momento, en términos de gestión y de auditoría, introducirse en las *intranets* de cada una de las organizaciones de la red.

2. *Utilizar las NTI como mecanismo interno de control que sea silencioso, poco burocratizador y efectivo. La flexibilización puede generar clientelismo y corruptelas que se pueden evitar/controlar mediante las NTI.*

El modelo de Administración Relacional implica flexibilidad institucional y complejas relaciones entre el sector público y el mercado. Ambos factores contribuyen a elevar la permeabilidad de las administraciones públicas al indeseable fenómeno de la corrupción. En este sentido, debería pensarse en la utilidad de las NTI como un instrumento de control que evitara o, en su caso, detectara rápidamente las conductas corruptas y todo ello sin generar tendencias burocráticas paralizadoras. Las NTI deberían facilitar el acceso automatizado a muchas fuentes de información que cruzadas y sistematizadas permitan detectar los comportamientos espúreos. Además, el hecho que exista esta intencionalidad con relación a las NTI generaría un clima de temor que evitaría de entrada una parte importante de comportamientos delictivos.

Para que esta función de control sea posible el diseño y la gestión de las NTI debería ser una responsabilidad de las instancias centrales y de un colectivo de personal que no esté expuesto a las tensiones e incentivos de las actividades corruptas

3. *No externalizar nuestros centros gestores de nuevas tecnologías.*

Si las administraciones públicas externalizan en organizaciones privadas, que hasta ahora es la tendencia más generalizada, sus centros gestores de las NTI el resultado es la pérdida absoluta de control de este nuevo ámbito y de una pérdida añadida al control del resto de las externalizaciones. Quizás se puedan externalizar algunos apartados tecnológicos muy concretos pero la parte nuclear del diseño y la gestión de las NTI deberían formar parte de la Administración pública ya que las NTI

representan su sistema nervioso interno y su radar externo.

Los mejores tecnólogos deben trabajar para las administraciones públicas. Las NTI deben representar las fuerzas centrípetas que permitan reequilibrar tantas tensiones centrífugas vinculadas a la gestión de redes. Los nuevos valores tecnológicos deben vincularse a los valores públicos. Si los valores tecnológicos se alían con los valores empresariales vinculados a la Nueva Gestión Pública estamos perdidos...

Se argumenta, por parte de los que están a favor de externalizar las NTI, que las administraciones públicas no tienen suficiente capacidad para poseer unidades tecnológicas que puedan afrontar económicamente su imprescindible renovación tecnológica motorizada. Eso es cierto en el caso de los pequeños y medianos pero ¿cómo se puede argumentar que una Administración pública regional o central en la que prestan sus servicios centenares de miles de empleados públicos no tenga capacidad para gestionar directamente su centro de NTI? O bien si pensamos más en global ¿cómo es posible que las administraciones públicas de un determinado país con millones de empleados públicos no puedan poseer al menos un centro estratégico consorciado sobre NTI?

Además, hay que combatir, gestionando internamente y regulando externamente la lógica de concentración vinculada a las NTI. Por ejemplo: el 95% de los microprocesadores pertenecen a una sola empresa (Intel) y el 90% del *software* a otra empresa (Microsoft). Evidentemente puede existir una tendencia similar (aunque no tan elevada) a la concentración de empresas de tecnología y consultoría en sistemas de información que deje en manos de una única empresa los sistemas nerviosos de la mayoría de administraciones de un país o incluso de varios países de una región.

4. *Hay que pensar en nuevos perfiles profesionales. Al menos hace falta dos nuevos perfiles, que deberían estar vinculados a un sistema de servicio civil de carrera, ya que forman parte del núcleo de las administraciones públicas.*

Los nuevos perfiles profesionales necesarios para afrontar con éxito la gestión de una Administración relacional que incorpore las NTI son:

- a) *Gestores de redes tecnológicas*: tecnólogos, ingenieros, etc. Los profesionales especializados en diseñar y gestionar directamente las NTI.
- b) *Gestores de redes* (planificación, coordinación, control y evaluación) que tengan también conocimientos como usuarios avanzados en temas tecnológicos. Los gestores de redes son empleados de línea con distintas especialidades en la gestión pública (por ejemplo, servicios sociales, sanitarios, etc.) pero que ya no requieren las habilidades clásicas vinculadas a la gestión directa (dirección de personal, organización, gestión de recursos, etc.) sino que necesitan habilidades en dirección y gestión de redes de organizaciones que prestan directamente los servicios públicos. Además, deben poseer conocimientos de NTI ya que éstas se configuran como los instrumentos clave para la gestión de las redes.

Ambos perfiles profesionales son básicos para la sostenibilidad institucional de las administraciones públicas y deben formar parte del sistema civil de carrera central de su Administración que confiera seguridad laboral e incentivos económicos suficientes para estimular la continuidad y una elevada profesionalización.

5. *Reflexiones y propuestas de diseño organizativo de las unidades de NTI en el contexto organizativo de las administraciones públicas.*

El diseño organizativo propuesto debería hacerse en el marco del modelo de Administración Relacional que parece que se está imponiendo de cara al futuro y que las NTI lo facilitan. Tal y como comentan López y Leal (2002) las TIC son útiles para configurar un modelo de Administración alrededor de cuatro ejes:

- 1) Un centro relativamente pequeño donde se toman las decisiones políticas y se establecen las políticas públicas. A este nivel las NTI ayudan a recabar y a gestionar la información para realizar la toma de decisiones.
- 2) Un conjunto de unidades fuertemente descentralizadas (a nivel territorial y a nivel funcional) encargadas de traducir las políticas en iniciativas para la ciudadanía. A este nivel las NTI deberían emplearse para mejorar la actividad interna de las administraciones.
- 3) Un conjunto de organizaciones públicas y de organizaciones privadas con ánimo o sin ánimo de lucro que se encargan de la gestión e implementación de los programas públicos. A este nivel las NTI deberían emplearse para mejorar la actividad interna de estas organizaciones.
- 4) Creación de interfaces de relación ciudadanos/Administración capaces de hacer fáciles y amigables estas relaciones.

Pero la cuestión fundamental es ¿dónde ubicar la unidad central de NTI?

Hay que tener presente el “monstruo mutante” conceptual que representan actualmente las administraciones públicas como organizaciones: utilizando términos de Mintzber son estructuras divisionales complejas pero que funcionan como burocracias maquinales donde la tecnoestructura (servicios comunes) desactiva en gran medida el ámbito teóricamente más potente que debería ser la línea intermedia. Con este modelo híbrido es imposible una correcta gestión de los principios de la Administración relacional y a las necesidades de gestión de las NTI.

Todo parece indicar que la unidad central que diseñe y gestione las NTI y la unidad central de control de las externalizaciones deberían ubicarse en los servicios comunes o tecnoestructura. Esta posibilidad parece muy peligrosa por el poder que aglutinan los servicios comunes y por la tendencia a una cierta visión introspectiva (por ejemplo los actuales servicios informáticos). Por ejemplo, ¿sería acertado reconvertir los servicios informáticos centrales en unidades de Tecnologías de la Información y el Conocimiento?

La vinculación entre NTI y control de las externalizaciones con los servicios comunes parece peligroso pero difícil de evitar. Quizás fuera conveniente crear estas unidades centrales pero reforzando los niveles departamentales intermedios de línea en este perfil antes comentado de gestores de redes con conocimientos amplios en NTI.

6. *Preocupación por las administraciones pequeñas y medianas (fundamentalmente administraciones locales) para absorber los retos de las NTI y de las nuevas formas de gestión.*

- a) *¿Cómo se controla por parte de las administraciones centrales la gestión descentralizada, manejando el principio de subsidiariedad, a favor de las administraciones subestatales?*

La respuesta podría ser que el control debería ser parecido al planteado con las externalizaciones pero con mayor "deferencia" institucional.

b) *¿Cómo pueden afrontar las pequeñas administraciones subestatales los retos de la externalización y la incorporación de las NTI?*

Las pequeñas administraciones subestatales no tienen capacidad institucional suficiente para poder controlar sus redes de gestores privados ni capacidad tecnológica suficiente. En este sentido, las administraciones centrales deberían proporcionar plataformas tecnológicas y con capacidades de control de gestión de redes al servicio de las pequeñas administraciones subestatales (igual que se está haciendo en algunos países con las plataformas de interacción con los ciudadanos). Pero esta estrategia debería hacerse con generosidad institucional en el sentido que no debe ser aprovechado por las administraciones centrales como un mecanismo para limitar la autonomía de las administraciones subestatales.

7. *Hay que ser realistas y tener unas ambiciones más limitadas en el momento de diseñar programas concretos de e-Administración.*

Es difícil hacer en estos momentos una evaluación sobre el grado de eficacia, eficiencia y la capacidad de transformación real de los proyectos de e-Administración impulsados por las administraciones públicas. De todos modos, se manejan datos que son muy preocupantes: por ejemplo una publicación de la OCDE (2001) explica que sólo el 28% de todos los proyectos de gobierno y sector privado vinculados a las TIC lograron desarrollarse de acuerdo el presupuesto previsto, al plan trazado y en el tiempo predeterminado. De todos ellos un 23% fracasaron totalmente. Además, la mayoría de las propuestas que consiguieron implementarse lo hicieron por encima del tiempo y los costes estimados y con un grado de calidad muy inferior al esperado.

Es evidente que impulsar en las administraciones públicas proyectos de e-Administración es enormemente complejo y las posibilidades de fracasar son altísimas. Los elementos que parecen contribuir a hacer fracasar o a limitar los impactos de los proyectos de e-Administración son (López, Leal, 2002):

- 1) Las administraciones públicas no tienen mucha experiencia en gestionar proyectos tecnológicos amplios y complejos.
- 2) Existe una cultura muy extendida en los ámbitos gubernamentales partidaria de obtener resultados espectaculares estimulando el diseño de grandes proyectos que suelen resultar en la práctica técnicamente inviables.
- 3) Se parte del principio que las NTI van a resolver todos los problemas de las Administraciones Públicas.
- 4) Los proyectos tecnológicos impulsados por los gobiernos no suelen estar liderados por los máximos responsables políticos y son liderados por expertos tecnológicos.
- 5) Las administraciones públicas no tienen el suficiente personal formado para atender los cambios vinculados a la Sociedad del Conocimiento.
- 6) No se desarrollan suficientemente estrategias basadas en la participación activa de quienes deben utilizar los servicios del gobierno electrónico.

En definitiva, hay que ser realistas y diseñar proyectos que sean viables, la OCDE (2001) propone

promocionar "proyectos pequeños", cuyo éxito permita un desarrollo incremental, ininterrumpido y sostenible de la aplicación de las NTI en la gestión interna y en los espacios de relación entre la Administración y los ciudadanos.

8. *A nivel económico no se visualiza que con las NTI las administraciones economícen recursos económicos, más bien al contrario los gastos incrementarán pero, a cambio, se podrán generar más servicios, con más profundidad y calidad.*

No parece muy probable la extendida opinión que mediante las NTI se va a conseguir una importante reducción de los costes económicos de diseño y producción de los servicios públicos. Al menos durante la primera década de experimentación e implementación de las NTI a las administraciones públicas los costes económicos van a incrementar de forma considerable por varias razones:

- a) La implantación de las NTI es muy costosa en recursos económicos y humanos.
- b) Hay que mantener en la mayor parte de las interacciones con los ciudadanos los mecanismos de relación tradicionales además de los electrónicos. Este argumento es muy evidente en los países de América Latina donde sólo un pequeño porcentaje de los ciudadanos tiene acceso electrónico.
- c) La fase experimental en la que se encuentran las NTI implican que su introducción sólo se puede conseguir mediante al "ensayo-error", metodología muy costosa económicamente.

A cambio de estos costes las NTI pueden lograr a medio plazo mayor calidad de los servicios públicos y mayor amplitud (prestar más servicios al mismo coste).

En definitiva, es importante que los responsables de las administraciones públicas sean conscientes del esfuerzo económico que implica la introducción de las NTI y que las instancias internacionales y los programas de internacionales de cooperación contemplen partidas presupuestarias específicas y adicionales para implantar las NTI y que, en ningún caso, sustituyan las partidas económicas vinculadas a los programas tradicionales.

9. *Atribuir valor y ética pública a la e-Administración.*

Las NTI pueden multiplicar, desde una vertiente tecnocrática, los valores y la ética empresarial en el sector público reforzando de esta forma el impacto a favor de una cultura empresarial impulsada desde hace años por la Nueva Gestión Pública. En este sentido se puede percibir una estrategia sutil de aprender y copiar del sector privado sus eficaces estrategias de aumento de la competitividad (*e-business* y *e-commerce*). Podemos estar de acuerdo en aprender de técnicas y estrategias del sector privado tal y como dice López y Leal (2002) "muchos de los logros alcanzados por las empresas privadas son respuestas a problemas semejantes a los planteados actualmente a las Administraciones Públicas. Esta coincidencia estimula a analizar en qué medida las soluciones adaptadas en el sector privado pueden servir al proceso de modernización de las Administraciones Públicas." Pero tenemos que ser muy cuidadosos en no transferir también los valores empresariales. En este sentido, es necesario incorporar la ética pública dentro de las nuevas preocupaciones que hay que tener para garantizar que el desarrollo de las estrategias de *e-Administración* no sean fuente de exclusión social, de pérdida de privacidad de los ciudadanos, y se parta del principio de respeto y fomento a la libertad de información y prevención ante cualquier mal uso de estas tecnologías.

### 10. Finalmente habría que “politizar” la Sociedad de la Información.

La agenda de la Sociedad de la Información no debería ser impuesta por los tecnólogos. No hay que aprovechar esta situación para tecnocratizar todavía más la gestión pública. Las relaciones con los ciudadanos, las relaciones con los agentes privados, una nueva conceptualización de interés general, la universalidad de los servicios tecnológicos... Todos estos elementos no son técnicos sino políticos y lo deben decidir los políticos.

El problema reside que los políticos, como muchos otros perfiles profesionales, están acomplejados y fascinados por los avances tecnológicos sobre los que desconocen sus contenidos y potencialidades (en EE.UU. sólo el 7% de los legisladores tienen conocimientos sobre NTI) y que, por esta razón, ceden la agenda de las NTI a los tecnólogos, muchos de ellos externos a los aparatos públicos.

Es imprescindible que la dirección política establezca objetivos claros con relación a la prestación de servicios electrónicos. Es decir, debe existir una dirección fuerte, con autoridad con capacidad para establecer responsabilidades claras, estimular la generación de consenso y con la habilidad y capacidad para ir adaptando el proyecto a los problemas surgidos. Quizás, a nivel más concreto, debería haber en los gabinetes presidenciales, de las alcaldías, de los consejeros, etc. asesores tecnológicos pero con una vocación y una intencionalidad política que prestaran apoyo a los responsables políticos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Beck, U., 1998, *¿Qué es la Globalización? Falacias del Globalismo, Respuestas a la Globalización*, Barcelona, Paidós.
- Castells, M., 2001, *La Galaxia Internet. Reflexiones sobre internet, empresa y sociedad*, Barcelona, Plaza&Janés Editores.
- Gobierno Holandés, 2000, "Contract with the Future. A vision on Electronic Relationship between Government and Citizen" *Memorandum by Minister for Urban Policy and the Integration of Ethnic Minorities*, Dutch Parliament.
- Gobierno de Nueva Zelanda, 2001, *E-Government. A vision for New Zealanders*.
- Harvard Group on Network-Enabled Services and Government, 2000, *"Eight Imperatives for Leaders in a Networked World. Guide for the 2000 election and beyond"*, HPGNSG, John F. Kennedy School of Government.
- Jordana, J., 2001, "Relaciones Intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva internacional", *Working paper del BID*, Washington, D.C.
- Jordana, J., 2002, "Descentralización en América Latina: los casos de Argentina y Bolivia", *Working paper del BID*, Washington, D.C.
- López, J., Gadea, A., 2001, *Una Nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- López, J., Leal, I., 2002, *E-Gobierno. Gobernar en la Sociedad del Conocimiento*, Oñati, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Melem, J.F., 2000, *Globalización, comercio internacional y corrupción*, Barcelona, Gedisa Editorial.
- OCDE, 2001, "The Hidden Threat to e-Government. Avoiding Large Government IT Failures", *Policy Brief*, núm. 8, PUMA/OCDE.
- Ramió, C., 2001, "Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones Latinas: Modelo de Estado y Cultura Institucional", *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 21.

## **RESEÑA BIOGRÁFICA**

Carles Ramió es profesor de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona - España) donde actualmente ocupa el cargo de decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública. Sus áreas de interés son teorías de la organización y de la gestión aplicadas a la Administración Pública. Sus trabajos tienen como ámbito de estudio España, América Latina y el sur de Europa. El profesor Ramió es autor de ocho libros y diversos artículos sobre cambio organizativo, reforma del Estado y evaluación de políticas públicas. Sus últimos textos publicados son un capítulo de libro "*New Partnerships between Local Government and Civil Associations in a District of Barcelona*" en *Developing Local Governance Networks in Europe* (Bovaird, Löffler and Parrado, Ed, Nomos, Baden-Baden, abril de 2002) y un libro "*Diseños Institucionales y Gestión de la Política Comercial Exterior en América Latina*" (junto a Jacint Jordana), Banco Interamericano de Desarrollo (BID, INTAL-ITD-STA, Documento de Divulgación núm. 15, Buenos Aires, junio de 2002).

### **Carles Ramió Matas**

Decano de la Facultad de Ciencias Políticas y Gestión Pública

Universidad Pompeu Fabra

Dirección Postal: Ramon Trias Fargas, 25-27 08005 Barcelona (España).

Tel. 34 93 542 23 79

Fax. 34 93 542 16 54

Mail: carles.ramio@cpis.upf.es