

EL GOBIERNO ELECTRÓNICO COMO HERRAMIENTA PARA LA ACCOUNTABILITY Y LA TRANSPARENCIA: ALGUNAS REFLEXIONES

Dra. Mila Gascó
Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña
Barcelona, España

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

López y Leal (2002)

Aunque en la actualidad es algo común hablar de la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) en relación con el quehacer de las administraciones públicas, ha sido sólo en los últimos años que conceptos como los de administración o gobierno electrónico han empezado a tener verdadera relevancia como herramientas útiles en los procesos de modernización de la administración y reforma del Estado.

Efectivamente, aunque la administración pública lleva en contacto con la tecnología desde los años setenta, ha existido una evolución en cuanto a su uso a lo largo del tiempo que, a su vez, ha respondido a un cambio de visión, a una transición desde un modelo basado en las tecnologías de la información (TIs) a uno fundamentado en las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) (Heeks, 2001). Así, durante las dos primeras décadas, las administraciones públicas utilizaron las tecnologías de la información para automatizar los procesos gubernamentales internos a partir del procesamiento de datos. En un segundo momento, que coincide temporalmente con los últimos años noventa, se inició una fase de desarrollo de portales como modelo de presencia en Internet. Estas páginas *web* ofrecían más contenidos que servicios puesto que todavía no se habían llevado a cabo modificaciones en el marco legal o reorganizaciones internas de suficiente envergadura que permitieran una interacción mayor con el usuario (Valenti, Anta y Bendersky, 2003). De hecho, estas transformaciones han empezado a tener lugar a partir de 2000, año en que podemos situar el inicio de la tercera etapa, cuando gobiernos y administraciones públicas se han dado cuenta de que las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden apoyar y transformar los procesos externos de la gobernanza de las sociedades a través del procesamiento y comunicación de los datos.

Conocer la evolución en el tiempo del uso de las tecnologías por el sector público es interesante porque dicha evolución ha ido determinando los beneficios esperados en cada momento con respecto a los programas de administración y gobierno electrónico. De este modo, mientras que, en los primeros años, este tipo de iniciativas se asociaba a la mejora de la administración pública en términos de eficiencia, uno de sus más importantes valores, en los últimos tiempos, y como resultado de la mayor conciencia que existe entre los poderes públicos del potencial de este tipo de instrumentos para alterar la relación tradicional entre el gobierno y los ciudadanos, es menester formularse

la siguiente pregunta: ¿Hasta qué punto es también relevante el gobierno digital para promover la transparencia y la rendición de cuentas?

En esta ponencia intentaré dar respuesta a esta cuestión desde un punto de vista teórico y conceptual pero, también, a través de ejemplos reales que ilustren cómo los gobiernos están utilizando las TICs para ser más transparentes y luchar contra la corrupción. Para ello, dividiré mi exposición en tres secciones. En la primera, me referiré a la necesidad de enmarcar las iniciativas de gobierno electrónico en el contexto de los procesos de reforma del Estado para poder entender por qué no siempre la transparencia y la rendición de cuentas han sido incorporados al amplio espectro de beneficios que pueden aportar las TICs. En la segunda, analizaré algunas iniciativas gubernamentales que utilizan las tecnologías (y, en particular, Internet) con el fin de conseguir una mayor transparencia e incentivar la rendición de cuentas. En concreto, me referiré al portal argentino Cristal y al sistema público de provisión de bienes rumano E-licitatie. Finalmente, en un último apartado, mencionaré algunos de los retos a los que las iniciativas de gobierno electrónico que específicamente persiguen la transparencia y la *accountability* deben hacer frente si quieren ser exitosas en sus propósitos.

El gobierno electrónico en el contexto de la reforma del Estado

En términos generales, la expresión de gobierno electrónico hace referencia a la utilización de las distintas tecnologías de la información y las comunicaciones para mejorar la acción de la administración pública y los procesos políticos. Desde esta perspectiva, 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. Por ello, las iniciativas de gobierno digital comprenden transformaciones en el interior de las organizaciones del sector público (lo que se ha llamado *back office adjustments*), procesos de mejora relacionados con la provisión de servicios públicos y actividades de promoción de la participación y de la democracia (lo que suele recibir el nombre de gobernanza o democracia electrónica). En palabras del Grupo Gartner (2000), “*e-government refers to the continuous optimization of government service delivery, citizen participation and governance by transforming internal and external relationships through technology, the Internet and new media*”.

Sin embargo, esta perspectiva integral del concepto de gobierno electrónico es reciente. Ya he hecho referencia a la evolución de la incorporación de las TICs al sector público. Lo que todavía no he comentado es que esta evolución es, en realidad, paralela a las transformaciones sufridas por la administración y el gobierno en el marco de los procesos de reforma del Estado, procesos que están teniendo lugar por todo el mundo pero a velocidades muy diferentes. Esta constatación es fundamental por dos motivos. En primer lugar, porque dota de un marco más amplio a las iniciativas de gobierno electrónico otorgándoles un papel instrumental sin el cual no tendrían sentido. En segundo lugar, porque, como ya he expuesto en otras ocasiones (Gascó, 2005), el rol de las TICs en el desarrollo de la administración pública, y consecuentemente el tipo de beneficios que de dicho rol se derivan, es diferente en cada etapa del proceso de modernización¹.

¹ Es más, es diferente también en función de cómo se ha conceptualizado el proceso de reforma del Estado y de cómo se está implantando.

Así, en organizaciones que todavía pueden ser percibidas como burocráticas, caracterizadas por su focalización en la jerarquía, la predictibilidad o la específica división del trabajo, las tecnologías juegan un importante papel en la automatización de los flujos de trabajo y en la reorganización de los procesos internos. Ello es así porque este tipo de organizaciones entiende la mejora como la eliminación de errores, redundancias y duplicaciones, como la reducción de los tiempos o como la disminución de costes; en otras palabras, sus procesos de modernización tienen que ver con el objetivo de ganar eficacia y eficiencia.

Las administraciones que ya han adoptado el enfoque de la gestión pública e, incluso, el paradigma de la gobernanza, siguen haciendo énfasis en la eficiencia ya no sólo a nivel interno sino, también, en la interacción con los ciudadanos². Se encuentran, así, orientadas a la consecución de resultados, a la innovación y la mejora continua. Pero no se limitan a ello y adoptan también una cultura de la responsabilidad ejercida a base de demostrar la consecución de fines, superando la simple justificación del cumplimiento formal de las normas. Esta manera de proceder, que tiene como prioridad al usuario, también refleja cambios en la mentalidad del ciudadano que empieza a percibirse ya no sólo como cliente de servicios públicos sino como *stakeholder* de la administración a la que debe exigir que actúe en consecuencia.

En este contexto, las tecnologías siguen jugando un papel clave en la obtención de una mayor eficiencia no sólo desde el punto de vista de la administración sino, también, del beneficiario. El diseño y puesta en funcionamiento de páginas *web* que permiten la realización de trámites administrativos las 24 horas del día de los 365 días del año, accediendo a los mismos desde cualquier parte del país o el acceso a servicios interactivos, como los relacionados con la telemedicina o la educación a distancia, que elimina 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), constituyen algunos casos paradigmáticos.

Pero, como comentaba con anterioridad, en esta etapa, las TICs también tienen un rol en relación con la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. La provisión de información en línea que sirva de base al ciudadano para saber en qué situación se encuentra el municipio en el que habita o para tomar decisiones futuras con respecto a una nueva elección de representantes, la profesionalización de los procesos de abastecimiento de bienes por parte de la administración a la que las tecnologías han dado lugar con herramientas usualmente llamadas de *e-procurement* o la mayor interactividad que puede tener lugar entre administración y ciudadanos a través de mecanismos de participación electrónica que permiten al gobierno responder mejor a las necesidades y demandas de sus usuarios son algunos ejemplos de cómo las TICs pueden también promover una mayor transparencia y *accountability*.

Enmarcar, en definitiva, las iniciativas de gobierno electrónico en el contexto de la modernización de la administración pública es el primer paso para comprender que la utilidad de dichas iniciativas puede ser mayor que las tan perseguidas eficacia y eficiencia y abarcar conceptos relacionados con una mayor claridad en la gestión, una

² En realidad, la interacción no es sólo con el ciudadano pues la administración pública también se relaciona con otros actores a los que ofrece sus servicios como las empresas o las organizaciones de la sociedad. Utilizo, no obstante, el término ciudadano para simplificar la exposición.

posibilidad real de combatir la corrupción y una mayor responsabilidad por parte de nuestros representantes con respecto a las consecuencias de las acciones emprendidas. Como he pretendido mostrar en este apartado, la consideración de estos beneficios como resultado de la implantación de proyectos de administración y gobierno digital es una cuestión de tiempo que va ligada a la evolución de los cambios que tienen lugar en el sector público.

Utilizando las TICs para aumentar la transparencia e impulsar la rendición de cuentas

Para que un ciudadano pueda juzgar si sus representantes realmente tienen en cuenta sus intereses y pueda determinar si actúan consecuentemente a sus expectativas, necesita de gobiernos y administraciones públicas transparentes; es decir, de instituciones abiertas que proporcionen suficiente información sobre los asuntos públicos. Cuando ello es así, y todos los detalles relativos a un asunto están a disposición del público, *“no existe espacio para que los corruptos puedan aprovecharse de sus posiciones privilegiadas, ni existe posibilidad para que puedan realizar sus negocios oscuros. Además, en la medida que los ciudadanos están mejor informados de las decisiones que toman sus representantes, asumen con mayor responsabilidad su papel y participan más proactivamente en el desarrollo de sus países”* (López, 2000). Por ello, es acertado afirmar que los intentos por conseguir una mayor transparencia, combatir la corrupción y procurar la rendición de cuentas están todos ellos relacionados entre sí. Es más, dichas iniciativas suelen tener un origen común: La provisión de mayor información³.

Las TICs pueden jugar un papel clave a la hora de proporcionar información sobre las actuaciones públicas y, por tanto, de prender la llama de los procesos que mejoran la transparencia y la *accountability*. Efectivamente, en la actualidad, con instrumentos como Internet, no existe una limitación material para que los datos relativos a las decisiones públicas se pongan en línea y estén disponibles para todo aquel que desee conocerlos. Sin embargo, para que la información sea verdaderamente útil en el sentido expuesto no puede ser proporcionada de cualquier manera. Los presupuestos tal y como los auditores los presentan en los plenos municipales, los largos y poco entendibles informes de gestión o las interminables series de indicadores difíciles de interpretar no aportan ningún valor al ciudadano que no es capaz de procesar dicha información para interpelar a sus representantes. El gobierno realmente transparente es el que suministra a sus *stakeholders* la información que ellos desean y lo hace de una manera clara.

Pero el suministro de información por y desde la administración y el gobierno no siempre es suficiente para poder responder adecuadamente a las necesidades y expectativas de la población. En este sentido, las instituciones públicas necesitan saber qué es lo que quieren sus ciudadanos y qué esperan de ellos. Por ello, las iniciativas que persiguen mejorar la rendición de cuentas deben, también, considerar instrumentos que distribuyan la información desde una perspectiva abajo-arriba (*bottom-up*).

³ En la página de eGovernment for Development (<http://www.egov4dev.org/transpdefn.htm>) se afirma al respecto: *“Transparency is a necessary part of accountability but – as suggested in the 'levels' just above – it is not the same as accountability. To hold a public servant accountable, you must first find out information about that public servant's decisions and actions (transparency), but you then must go further if you are actually to hold them to account for their decisions and actions. That further step – accountability – involves more than just information. It may need action by the courts, by the media, by civil society organisations, or others with the power to hold public servants accountable. Transparency, then, is a first component of accountability”*.

Algunos de los mecanismos que el gobierno y la administración pública utilizan para proporcionar información han sido identificados en un reciente estudio realizado por el Banco Mundial en catorce países pioneros en el desarrollo de aplicaciones innovadoras que han tenido un importante impacto en la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas⁴. Entre ellos, se hace referencia a la publicación de cartas de ciudadanos que permiten la identificación del nivel y calidad de servicio que un usuario debería esperar en su interacción con el gobierno, a la distribución de información comparativa relativa al desempeño gubernamental, a la disponibilidad de herramientas de retroalimentación que permitan recoger opiniones y sugerencias proporcionadas por el ciudadano y a la creación de dispositivos de seguimiento electrónico de las transacciones que reduzcan la posibilidad de prácticas corruptas y aumenten la responsabilidad de los funcionarios públicos.

Algunas de estas experiencias han sido recogidas por la iniciativa argentina Cristal (<http://www.cristal.gov.ar/index.html>), una página *web* cuyo principal objetivo es divulgar, a través de Internet, información relativa a los fondos públicos del país y, consecuentemente, crear una ciudadanía informada que pueda ejercer un control más efectivo sobre sus representantes.

Cristal se creó a comienzos de la administración de Fernando de la Rúa, con el objetivo de cumplir con la ley nacional número 25.152, también denominada ley de Responsabilidad Fiscal. En concreto, el proyecto, que contó para su puesta en marcha con financiación de la Subsecretaría de la Gestión Pública (SGP) de la Jefatura del Gabinete de Ministros (JGM) y con un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) en el contexto del apoyo al plan de modernización del Estado, tiene como fin explícito cumplir con el artículo octavo de la citada ley, artículo que establece que el titular de la JGM debe poner a disposición de toda institución o persona interesada la siguiente "información pública" relativa a la Administración Pública Nacional (APN): 1) Estados de ejecución de los presupuestos de gastos y del cálculo de recursos hasta el último nivel de desagregación en que se procesen, b) órdenes de compra, todo tipo de contratos firmados por autoridades competentes así como las rendiciones de fondos anticipados, c) órdenes de pago ingresadas a la Tesorería Nacional y al resto de las tesorerías de la APN, d) pagos realizados por la Tesorería Nacional y por el resto de las tesorerías de la Administración Nacional, e) datos financieros y de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos, que administra la Secretaría de Hacienda, sobre personal permanente, contratado y transitorio, incluido el de los proyectos financiados por organismos multilaterales, f) listado de beneficiarios de jubilaciones, pensiones y retiros de las Fuerzas Armadas y de Seguridad, g) estado de situación, perfil de vencimientos y costo de la deuda pública, así como de los avales y garantías emitidas y de los compromisos de ejercicios futuros contraídos, h) listados de cuentas a cobrar, i) inventarios de bienes inmuebles y de inversiones financieras, j) estado del cumplimiento de las obligaciones tributarias, previsionales y aduaneras de sociedades y personas físicas, k) información acerca de la regulación y control de los servicios públicos, l) información relativa al control comunitario de los gastos sociales y m) otro tipo de información relevante y necesaria para controlar el cumplimiento de las normas del Sistema Nacional de Administración Financiera (Tesoro, 2003).

⁴ Esto ha sido así aunque, paradójicamente, el informe constata que ninguna de las iniciativas analizadas tenía como objetivo explícito la mejora de la transparencia.

A pesar de que Cristal puede ser considerada como una de las pocas iniciativas en el mundo para constituir un portal integral para la transparencia de la gestión pública, su implantación no ha estado exenta de dificultades. Así, la página fue lanzada oficialmente a finales de febrero de 2000 a través de una importante campaña publicitaria en la que se anunciaban contenidos que la *website* todavía no recogía. Estas falsas promesas generaron una pérdida de confianza por parte del público que llevaron a un relanzamiento más modesto del proyecto unos pocos meses después (el primero de agosto del mismo año). La nueva versión estaba mejor diseñada, era más navegable y contenía una mayor cantidad de información. Sin embargo, su relevancia se opacó rápidamente por la pérdida de prioridad política de los emblemas de transparencia y anticorrupción en la agenda del gobierno (Tesoro, 2003).

Otro tipo de proyectos que persigue el aumento de la transparencia y la eliminación de corruptelas es el relacionado con los sistemas en línea de compras públicas. Son varios los ejemplos que pueden encontrarse en América Latina y entre los que cabe mencionar Comprasnet en Brasil (<http://www.comprasnet.gov.br/>), Chilecompra en Chile (<http://www.chilecompra.cl/>) o Compranet en México (<http://www.compranet.gob.mx/>). Pero el establecimiento de portales de adquisición pública de bienes se ha extendido por todo el mundo y uno de los casos más interesantes que existe en la actualidad es el de E-licitatie (<http://www.e-licitatie.ro/Public/Common/Content.aspx?f=PublicHomePage>), el sistema electrónico rumano de adquisiciones públicas.

En 2002, el Cuerpo General de Inspectores para las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (que forma parte del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones rumano) desarrolló E-licitatie, un sistema de *e-procurement* en el que participan más de mil agencias públicas y de 2.500 proveedores y a través del cual se intercambian más de 80 clases de bienes diferentes.

El tipo de licitación utilizada responde a la llamada subasta inversa. La autoridad gubernamental contratante emite una notificación pública a través del sistema en la que se especifican los términos de referencia con relación a las compras que deben realizarse. Después de un período de puja determinado, la selección del ganador tiene lugar en función de la oferta de precio más bajo. Una vez realizada la selección, se firma un contrato que da inicio a la transacción física.

E-licitatie no es sólo interesante por la automatización de los procesos de subasta. De este modo, la página *web* proporciona información adicional acerca de cómo las instituciones participantes gastan los fondos públicos así como sobre las reglas y los procedimientos que deben seguirse en cuanto al suministro público de bienes, los participantes (tanto autoridades gubernamentales como compañías pujantes) y los ganadores de los contratos. El fin último es garantizar un entorno transparente e igualitario que reduzca los incentivos, tan presentes en la administración pública rumana, para llevar a cabo prácticas corruptas.

¿Cuál es la evaluación que los expertos realizan acerca de este programa?⁵ La carga más importante para el proyecto ha sido el coste relacionado con el desarrollo del *software*, estimado en 40.000 dólares, cifra que se ha visto prácticamente doblada como resultado

⁵ La explicación que sigue se ha extraído de la página *web* de eGovernment for Development dedicada a la transparencia electrónica. En concreto, las lecciones aprendidas sobre el ejemplo expuesto pueden encontrarse en <http://www.egov4dev.org/elicitatie.htm>.

de los costes de implantación (costes de capital, como los que han financiado los servidores y la infraestructura, y costes operacionales, tales como los de instalación o mantenimiento).

El sistema ha arrojado importantes beneficios en términos de eficiencia puesto que ha conseguido incrementar la velocidad de los intercambios y reducir los costes del proceso de abastecimiento de bienes públicos. A finales del año 2004, después de casi dos años de su entrada en funcionamiento, ya habían tenido lugar más de 150.000 transacciones por un importe total de aproximadamente 350 millones de dólares lo que, a su vez, había revertido en un ahorro directo del 20% del valor de las compras (unos setenta millones de dólares).

Con respecto a los objetivos relacionados con la transparencia, la automatización y la eliminación de intermediarios han reducido drásticamente las posibilidades de intervenciones humanas discrecionales. Así mismo, las posibilidades que el sistema ofrece en cuanto al seguimiento de las operaciones permiten un mayor escrutinio de los procesos de compras gubernamentales, tanto por parte de los participantes como del público en general. Como resultado, puede sostenerse que la implantación de E-licitatie ha dado lugar a una situación en la que los licitadores compiten con mayor justicia e igualdad, en la que hay un mayor número de empresas (especialmente pequeñas) que toman parte del proceso y en que las oportunidades para que funcionarios públicos y vendedores privados actúen en connivencia han disminuido.

Sin embargo, no todo ha sido un camino de rosas. Así, cerca del 90% de las adquisiciones públicas todavía no utilizan este sistema de manera que el impacto global es aún mínimo. Pero, además, el proyecto ha encontrado grandes resistencias en los funcionarios responsables de su implantación y funcionamiento como consecuencia de la inercia y las prácticas corruptas que empañan a la administración pública en Rumania así como de la falta de habilidades informáticas.

Los aspectos que acabo de mencionar abren la puerta para todo un tipo de cuestiones que son esenciales a la hora de diseñar programas de gobierno electrónico que persigan aumentar la transparencia y mejorar la rendición de cuentas. Es por ello que la siguiente sección abordará cuáles son algunas de las dificultades que deben ser superadas cuando la adopción de las TICs por el gobierno y la administración pública va más allá de la eficacia y la eficiencia.

¿Por qué no siempre se consigue ser más transparente y responsable (en el sentido de *accountable*)?

Como ya he expuesto, 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 pero, 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, puede aceptarse sin mayor inconveniente que las iniciativas de gobierno electrónico 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 y que, en concreto, suele traducirse en ganancias en términos de eficacia y eficiencia..

Lo que ya no es tan evidente 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 juego⁶, que es el que, en términos generales, da lugar a una mayor transparencia y *accountability*.

¿Y por qué no se traducen los cambios organizativos originados por la introducción de las tecnologías en el sector público en transformaciones institucionales que incentiven la transparencia y la rendición de cuentas? Contestar a esta pregunta obliga a profundizar en el proceso de cambio institucional.

En este sentido, lo primero que debe reconocerse 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)⁷, 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 he afirmado en otro lugar (Gascó, 2002), “*institutional 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*”⁸.

Si esto es así, y tal es mi asunción, sigue una segunda conclusión que especifica 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 transparencia y rendición de cuentas 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 apenas tienen impacto en términos de transparencia y responsabilidad suelen implantarse en estructuras organizativas de tipo burocrático, que todavía no han transitado por etapas

⁶ O incluso, más estrictamente, de los límites que los hombres imponen a la interacción de tipo económico, político o social.

⁷ 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*”.

⁸ 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*”.

más avanzadas en relación con los procesos de reforma del Estado y que, consecuentemente, están sujetas a las limitaciones impuestas por sus características⁹. 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.

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 sesenta¹⁰) constituye, así mismo, un factor de resistencia puesto que los actores, dada su experiencia pasada¹¹, 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 definitiva, y utilizando palabras de Wong and Welch (2004), *“for e-government to become an effective anti-corruption instrument, a lot more attention needs to be given to changing the mind set of public officials. Acquiring anti-corruption skills alone is*

⁹ *“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).

¹⁰ Ver Echebarria (2001) para un análisis con profundidad sobre las causas de tales fracasos.

¹¹ 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).

obviously not the end of the story. What little we know is enough convince us that unless officials who are entrusted with promoting the public interest in their work are inspired and driven by positive ethical and moral values, the state of the art ICT will remain another of mankind's unrealised dreams, at least in promoting higher standards of ethical public behaviour”.

Antes de acabar...

Aunque muchos gobiernos ya han empezado a desarrollar diferentes tipos de actuaciones de gobierno electrónico, no siempre se han considerado la mejora de la transparencia y la *accountability* como beneficios claros de los procesos de utilización de las TICs por parte de la administración pública. En esta ponencia, he intentado demostrar que la implantación de proyectos de administración y gobierno electrónico no tiene por qué limitarse únicamente a mejoras en la eficacia y en la eficiencia de las actuaciones gubernamentales. No obstante, el impacto sobre la transparencia y la rendición de cuentas no ha seguido las mismas pautas en diferentes lugares geográficas.

Efectivamente, según mi exposición, en función de la etapa de modernización de la administración pública en que un país o ámbito administrativo determinado se encuentre así como de la manera en que dicha reforma se haya conceptualizado, los objetivos relacionados con la claridad en la gestión y la responsabilidad de los representantes con respecto a su proceder serán más o menos explícitos y alcanzables. En este sentido, creer que el gobierno electrónico *per se* cambiará radicalmente la naturaleza de la *accountability* en las organizaciones públicas es un mito que sólo puede dar lugar a frustraciones. Consecuentemente, lo que verdaderamente se requiere si se persigue el éxito con respecto a las dimensiones referidas es una visión clara del contexto en que las iniciativas digitales tienen lugar. Ello permitirá tomar conciencia de las dificultades y retos que cada momento entraña y, por tanto, diseñar iniciativas acordes a las posibilidades reales de triunfar.

Bibliografía

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.

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

GASCÓ, M. “Exploring the e-government gap in South America”. *International Journal of Public Administration*, vol. 28, nº 7 y 8 (2005).

GASCÓ, M. “New technologies and institutional change in public administrations”. *Social Science Computer Review*, vol. 21, nº 1 (febrero de 2003). Págs. 6-14.

HEEKS, R. "Understanding e-governance for development". *I-Government Working Paper Series*, nº 11. Manchester, Reino Unido: Institute for Development Policy and Management – Universidad de Manchester, 2001. http://idpm.man.ac.uk/wp/igov/igov_wp11.htm (consulta realizada en diciembre de 2002).

LÓPEZ, J. "El papel de las nuevas tecnologías en el combate de la corrupción". Ponencia de la Reunión Centroamericana sobre Anticorrupción: El Rol de los Medios de Comunicación. San José (Costa Rica). 6 y 7 de abril de 2000.

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*. http://www.galeon.com/m_mendo/intro.htm (consulta realizada el 20 de agosto de 2002).

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:wuwp/9412001&url=http%3A%2F%2Feconwpa.wu.stl.edu%3A8089%2Feps%2Feh%2Fpapers%2F9412%2F9412001.pdf (consulta realizada en septiembre de 2003).

NORTH, D. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge, Gran Bretaña: Cambridge University Press, 1990.

RAMÍO, C. "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las Administraciones públicas latinas: Modelo de Estado y cultura institucional". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, nº 21 (octubre de 2001). <http://www.clad.org.ve/rev21/ramio.pdf> (consulta realizada el 15 de agosto de 2002).

TESORO, J. L. "Portales pro-transparencia y transparencia de la anomia". *Probidad*, nº 23 (junio de 2003). <http://www.revistaprobidad.info/23/001.html> (consulta realizada en mayo de 2005).

THOMAS, J. M. and BENNIS, W. G. (eds). *The management of change and conflict*. Baltimore, Maryland (Estados Unidos): Penguin, 1972.

VALENTI, P.; ANTA, R.; BENDERSKY, M. *Manual.gob. Estrategias de gobierno electrónico en los países de la región I: La definición de un modelo de análisis y estudio de casos*. Washington D. C. (Estados Unidos): Banco Interamericano de Desarrollo, 2003.

WONG, W. y WELCH, E. "Does e-government promote accountability? A comparative analysis of website openness and government accountability". *Governance: An International Journal on Policy, Administration, and Institutions*, vol. 17, nº 2 (abril de 2004). Págs. 275-297.