

Más allá de los cantos de sirena: apuntes para un mayor y mejor uso de las tecnologías de información en la gestión pública

Autor: Diego Pablo Pando

Introducción

La evidencia empírica de los diversos procesos de modernización del aparato estatal demuestra la importancia que posee la utilización intensiva de tecnologías de información (TI) en la medida en que permite, entre otras cuestiones, la simplificación de trámites, la reducción de costos y tiempos de espera, la rendición de cuentas, el fomento de la transparencia y el incentivo a la participación de los ciudadanos.

Paradójicamente, el uso de las TI (denominado genéricamente como gobierno electrónico) no ha concitado la debida atención de aquellos que se dedican a estudiar los procesos de reforma desde una mirada integral en sintonía con las complejidades inherentes a la gestión pública. Mucho de lo poco que se ha escrito y se escribe sobre el uso de la TI no trasciende de enfoques reduccionistas que no capturan los desafíos y restricciones propias de las instancias de gobierno.

El objetivo principal de este trabajo consiste en explicitar algunos elementos clave para avanzar hacia una mayor y mejor utilización de TI en la gestión pública. Estos elementos surgidos de nuestra experiencia en el mundo académico, principalmente a través de la investigación aplicada y la consultoría en América Latina (con eje en Argentina), constituyen cuestiones que consideramos que merecen ser tenidas en cuenta por aquellos interesados en el avance del gobierno electrónico. Y, desde ya, son elementos que se potencian, se retroalimentan y se superponen unos a otros.

Así, en el primer apartado presentamos lo que consideramos que son los cantos de sirena de las TI y los riesgos que implica dejarse seducir por falsas promesas o incitaciones ilusorias. Por su parte, en el segundo apartado tratamos de penetrar en la complejidad del uso intensivo de la TI en la gestión pública a partir de la identificación de una serie de elementos que aparecen en el horizonte de aquellos decisores involucrados en el tema. Finalmente, se esbozan una serie de reflexiones finales que se desprenden de estos apuntes.

1- Los cantos de sirena de la tecnología

A partir del enorme potencial de cambio que significa la utilización de TI, muchas veces se le asigna, ya sea por conveniencia o por error, a lo tecnológico una función casi mágica que solucionaría todos los problemas de gestión.

Sin embargo, por tratarse (nada más ni nada menos) de herramientas, las TI constituyen un conjunto particular de medios y, como tales, dependen de su integración y

coherencia con los objetivos que se persigan. El riesgo de pedirle a las TI lo que ellas no pueden dar consiste en generar falsas expectativas que terminen deslegitimando los beneficios reales y potenciales que conlleva su utilización en la administración pública.

A modo de ejemplo hoy tenemos el tema (¿la moda?) del denominado gobierno abierto, entendido, de acuerdo a algunos de sus impulsores, como el uso de las TI para la transparencia, colaboración y participación, con el consecuente cambio de paradigma que permite “saltar desde nuestro viejo modelo de democracia representativa a un modelo de democracia conversacional” (Calderón y Lorenzo, 2010:11).

Si bien las TI pueden contribuir (y de hecho, contribuyen) a mejorar la relación entre representantes y representados en la medida en que los ciudadanos encuentran más espacios para expresar y defender mejor sus intereses e incluso involucrarse de manera activa en la gestión de los asuntos públicos, no hay ningún indicio sólido que nos haga suponer que los fundamentos del vínculo representativo puedan llegar a ser sustituidos. El conocimiento histórico es un buen antídoto contra la aceptación ingenua de las posturas novedosas. Quizás esto ayuda a entender por qué en el campo del denominado gobierno abierto hay mucho ruido y pocas nueces, es decir, los avances son muy discretos y menores en función de todo lo que se viene hablando y escribiendo sobre el tema en los últimos años.

En esta misma línea, Gauld y Goldfinch (2006) describen lo que consideran cuatro tipos de entusiasmos que conducen al fracaso de iniciativas de TI, a saber: enamoramiento, tecnofilia, lomanismo¹ y moda.

El primer entusiasmo es el enamoramiento, definido por la idealización de la tecnología por medio de la cual los funcionarios públicos esperan que las TI cambien por completo los procesos del sector público.

El segundo entusiasmo es la tecnofilia, la cual se produce cuando los tecnólogos le asignan a las TI propiedades que van más allá de su real potencial a tal punto que resuelven todos los problemas asociados a las prácticas del sector público.

El tercer entusiasmo es el lomanismo, caracterizado por el entusiasmo fingido o real que un proveedor tiene por los productos/servicios de su empresa sin considerar las reales restricciones de sus productos/servicios en un proyecto en particular.

Finalmente, el cuarto entusiasmo es (como en la alta costura) la moda, definida por la tendencia de consultores y funcionarios por abrazar tempranamente las nuevas ideas y/o metodologías que se inician generalmente en el ámbito privado.

Las TI parecen ser la respuesta pero muchas veces se pierde de vista cuál es la pregunta. El uso estratégico de las TI en la gestión pública requiere desprenderse del fetichismo tecnológico (o mito tecnicista) que a veces acompaña a las iniciativas de gobierno electrónico y que considera a las TI como un fin en sí mismo que solucionarían todos los problemas del aparato estatal.

¹ Expresión correspondiente al arquetipo del vendedor (Willie Loman) del libro *La muerte de un vendedor* de Arthur Miller.

2- Más allá de los cantos de sirena

Por fuera de las falsas promesas o incitaciones ilusorias, tal como planteáramos en la Introducción, aparecen una serie de elementos, muchas veces ausentes del debate académico, que ocupan un lugar relevante en la agenda para avanzar hacia una mayor y mejor utilización de TI en la gestión pública.

Cabe una aclaración importante antes de continuar: la tensión entre la extensión de temas y la profundidad en el tratamiento de los mismos, se resolvió con la inclinación de la balanza hacia el lado de la extensión a partir de la idea de que esto nos permitiría captar mejor la complejidad del uso intensivo de TI en la gestión pública. Por esta razón, detrás de cada nota hay mucha “tela para cortar”, algo que apostamos a ir haciendo en futuros trabajos.

2.1 Acerca de la gestión de datos e información

En términos generales, la gestión de los datos públicos se caracteriza por el bajo grado de digitalización de los mismos (y, cuando lo están, muchas veces no cuentan con calidad, consistencia y disponibilidad), la disgregación de bases de datos relativas incluso a un mismo ámbito, la inexistencia de modelos de datos comunes, la baja práctica en el uso de estándares y las decisiones aisladas que ejercen los organismos públicos a la hora de informatizar procesos de captura (Poggi, 2008).

Todo esto en un contexto caracterizado por el relegamiento de la gestión de la información en las agendas de los organismos públicos, la cual muchas veces queda reducida a áreas de informática ubicadas en posiciones donde no tienen suficiente capacidad de decisión y por ende su influencia es limitada.

Así, la producción, procesamiento, utilización y transmisión de información no es considerada un insumo fundamental para la toma de decisiones, la prestación de servicios y el control y la evaluación del accionar público. Cabe agregar, además, que no solo a veces se da la espalda a los legítimos requerimientos de usuarios internos y externos sino que otras veces esos requerimientos ni siquiera existen.

En este sentido, resulta importante que cada organismo desarrolle la figura de un responsable de producir, procesar, utilizar y transmitir información. Quien ocupe ese rol, ubicado preferentemente en el lugar institucional más alto posible, no necesariamente debe ser quien más sabe de software y hardware (de la misma manera que no necesariamente el mejor médico es el mejor director del hospital o el mejor docente es el mejor director de la escuela) sino aquel que tenga las competencias (conocimientos, habilidades y actitudes) para asumir las implicancias del proceso de apropiación tecnológica. Por esta razón, entre sus responsabilidades más importantes sobresale no solo evitar el encapsulamiento típico de las áreas de sistemas sino también y principalmente la creación de (y la participación en) comunidades de prácticas para fortalecer la cooperación entre los actores involucrados en el desarrollo del gobierno

electrónico. Particularmente relevante resulta la articulación con responsables de otros organismos y no solo del mismo nivel de gobierno.

2.2 Intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos

Una característica extendida en nuestros organismos públicos es el formalismo, es decir, la proliferación de normas y procedimientos dando la falsa impresión de que existe un poder impersonal. Esta cultura del formalismo burocrático termina generando que las regulaciones se independicen de los objetivos y los medios se vuelvan más importantes que los resultados.

Ante este escenario, en la última década, diversos procesos de modernización de la gestión pública, en sintonía con experiencias internacionales, hicieron hincapié en la necesidad de avanzar hacia una lógica de gestión orientada hacia los resultados (definidos por intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos). De lo que se trata con la gestión por resultados es de facilitar a las organizaciones públicas la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño para la consecución de los objetivos de gobierno, más allá de las normas y procedimientos administrativos típicos de la burocracia tradicional.

La orientación hacia la gestión por resultados es importante para que el uso intensivo de la TI no sea una mera informatización de las operaciones ya existentes, sin considerar el valor que éstas agregan. Todo uso estratégico de TI debe evitar automatizar tareas administrativas sin analizar sus objetivos y los requerimientos de los usuarios internos (otros organismos públicos) y externos (ciudadanos, empresas). La denominada reingeniería de procesos es clave, en este sentido, para incrementar las capacidades de gestión.

Como sostiene Poggi (2009), las empresas y los ciudadanos en general esperan que el acceso a los servicios sea adecuado a sus capacidades; la información les sea requerida sólo las veces necesarias; la distribución de la información que les concierne sea distribuida garantizando los límites de la privacidad; sea la información la que circule entre los organismos y no los usuarios los que deban hacerlo; y estén disponibles servicios confiables con la mayor amplitud razonable.

Sin perder de vista la importancia de la gestión por resultados para agregar valor público, y más allá de las inercias que genera la tradicional visión del formalismo burocrático, la experiencia refleja la necesidad de alertar sobre un problema que dificulta el modelo de gestión por resultados: la producción de una explosión de indicadores de resultados que se autonomizan de los fines perseguidos por el accionar público (CLAD, 2010). Se generan en este caso gobiernos que están más preocupados por los controles derivados de la evaluación de resultados que por descubrir mecanismos que mejoren efectivamente la administración pública (y que no miden lo que hacen sino que hacen lo que miden). Aquí ocurre algo similar al formalismo burocrático, solo que en vez de que sean los procedimientos los que toman el lugar de los objetivos gubernamentales, son los indicadores los que se descolocan en relación con las finalidades principales del accionar público.

2.3 El desafío de la coordinación

En línea con lo planteado en el apartado anterior, es oportuno resaltar que la incorporación de TI que se ha realizado en el sector público se ha desarrollado en forma descoordinada por parte de cada una de los distintos organismos a partir de la consideración de sus necesidades particulares. Esto ha generado “islas” que se caracterizan por un manejo poco eficiente y desarticulado de la información (más allá de los recursos disponibles), con diversidad de clasificaciones y diferentes codificaciones de los datos públicos.

Así, el intercambio de datos e información a través del diseño e implementación de servicios electrónicos coordinados (lo que se conoce como interoperabilidad) es bajo. Datos e información suelen encontrarse distribuidos en diferentes organismos públicos y estar disponible sólo para las tareas propias de cada una de ellas.

Los principales problemas en nuestras administraciones no son sectoriales sino que dependen de la articulación y coordinación entre organismos públicos. La experiencia demuestra que el Estado (en sentido amplio) tiene un largo camino por recorrer para asumir el costo de su estructura y complejidad y no transferir este costo a sus ciudadanos. Si uno se pregunta, por ejemplo, por qué habitualmente los datos son pedidos por distintos organismos de forma parecida una y otra vez y deben ser informados por parte de personas físicas o jurídicas en reiteradas oportunidades, la respuesta la encuentra en este bajo nivel de interoperabilidad.

Como sostienen Pando y Poggi (2009), la única forma de evitar que las personas (físicas o jurídicas) tengan que ir de una dependencia a otra para realizar un trámite, consiste en lograr que sean los datos los que viajen. Iniciativas como la ventanilla única para creación de empresas o comercio exterior constituyen ejemplos del impacto de la interoperabilidad².

Este bajo intercambio de datos e información se explica por las prácticas predominantes que se caracterizan por la independencia de los distintos organismos públicos que suelen defender celosamente su autonomía. La lógica de trabajo basada en la jerarquía, la división departamental y en la especialización de funciones, genera escasos (o nulos) incentivos para que, por ejemplo, los datos captados por un organismo sean entendibles por otro, teniendo en cuenta que en muchos casos el manejo de datos constituye un factor de poder y, por ende, compartirlos suele ser percibido como una señal más de debilidad que de fortaleza. Y a su vez explica en buena medida las razones por las cuales el paradigma de la apertura de datos públicos, en el cual los organismos disponibilizan datos en formatos estándares para que los ciudadanos generen aplicaciones, es aún incipiente en nuestras administraciones.

² Teniendo en cuenta las características del Estado argentino, es interesante considerar la denominada Plataforma por Dominios. Este modelo se basa en definir plataformas de interoperabilidad por dominios de negocios (salud, educación, competitividad, etc.). El modelo requiere de infraestructuras tecnológicas menos complejas que las plataformas únicas dentro del Estado y por ende es más viable para avanzar en el intercambio de datos e información.

Es oportuno mencionar que en algunos casos los organismos públicos tienen dudas (justificadas o no) sobre la calidad de los datos que sus bases de datos contienen y utilizan este argumento para no publicarlo. Sin embargo, si la calidad de los datos es realmente mala, la misma no va a mejorar por mantenerlos ocultos. En cambio, sí puede hacerlo si se transparentan o comparten con otros organismos de su comunidad de información a partir de mecanismos de depuración previamente acordados.

El desafío de la coordinación también se expresa en la transferencia de software. Ante cada decisión de incorporación de software, y a pesar de disponer de los permisos legales, la mayoría de los organismos públicos reinventa e incorpora de manera autónoma y discrecional diferentes soluciones para cumplir las mismas funciones, sin aprovechar lo que otros han hecho (Poggi, 2008). Más allá de las razones que tienen que ver con los costos que puede llegar a tener apropiarse un sistema desarrollado por otro (especialmente para los organismos más débiles), aparecen otras razones importantes esbozadas por diferentes entrevistados por Poggi en relación a esta problemática, entre las que se destacan las siguientes: *“no sabemos los sistemas que existen, por lo tanto jamás podemos pensar en una transferencia”*; *“la gente se resistió a absorber un sistema diseñado y desarrollado por otros, tanto las áreas de proveedoras de bienes y servicios como los informáticos”*; *“lo pedimos pero no quisieron darlo porque no hay buenas relaciones entre los ministros”*; *“no existen pautas para la gestión de la tecnología”*; *“no hay difusión de las experiencias de transferencia realizadas”*.

Ante este desafío de la coordinación, es de particular relevancia el rol que tiene el organismo rector para definir e implementar reglas de juego para la elaboración, verificación, publicación y difusión de los estándares que determinen un lenguaje común entre los organismos públicos; promover reservorios de software público para que puedan ser aprovechados por todos los organismos con el objetivo de establecer un círculo virtuoso de desarrollo y mejora continua; proveer pautas para la asignación de recursos financieros, humanos y tecnológicos para el desarrollo de servicios y de infraestructura; promocionar y difundir buenas prácticas; y brindar capacitación y asistencia técnica³.

2.4 Las buenas prácticas y su contexto

Partimos de la premisa de que existen importantes experiencias de utilización intensiva de TI en la gestión pública, tanto a nivel nacional como internacional, que merecen ser tenidas en cuenta. En este sentido, ponerse al tanto de las principales prácticas, aprender de estas iniciativas ajenas y aprovechar el conocimiento acumulado en torno a ellas resulta pertinente para transitar el camino hacia más y mejor gobierno electrónico.

Sin embargo, creemos que también es relevante reconocer que estas acciones de uso intensivo de TI no se dan en el aire, sino que se enmarcan en una institucionalidad determinada, la cual determina los límites de factibilidad de dichas acciones. Si bien es necesario aprender de las experiencias que se dieron en otros lugares, poniéndose al

³ Un funcionario entrevistado señaló: *“Muchas veces nos pasamos invirtiendo horas y horas en hacer una rueda que ya está hecha. El organismo rector debe ser el abanderado en empujar la coordinación entre las instituciones, un gran vaso comunicante para no tener que estar reinventando la rueda todo el tiempo”*.

tanto de las principales novedades, la dificultad se presenta cuando se incorporan en forma pasiva fórmulas extranjeras sin el debido cuidado de adaptar tales instrumentos a la realidad local. Las mismas estrategias en contextos distintos llevan a resultados distintos (Acuña, 2007).

El problema radica no en identificar experiencias internacionales exitosas sino en querer copiar estas experiencias de manera acrítica sin reconocer las propiedades de cada caso y su contexto. Los contenidos y resultados específicos del gobierno electrónico no tienen validez independientemente del tiempo y del espacio en el que se insertan. Al no reconocer las especificidades políticas, económicas, sociales y culturales propias de nuestras sociedades, se tienden a proponer acciones que, aunque pueden ser pertinentes para algunos casos, se muestran desajustadas para otros, ya que se presentan débiles a la hora de identificar elementos contextuales que enmarcan y condicionan a las acciones de gobierno electrónico y se convierten más bien en “soluciones en búsqueda de problemas”.

No es lo mismo desarrollar prácticas de gobierno electrónico en Europa, Estados Unidos o Australia que en América Latina. La institucionalidad política, económica, social y cultural es diferente. Tampoco es lo mismo utilizar TI en países con estructuras federales de gobierno que con estructuras centralizadas. Y tampoco es lo mismo usar TI en áreas con destinatarios considerados fuertes como las comunidades de comercio exterior, tributaria o financiera que en áreas con destinatarios débiles como las de empleo, salud o educación. No existen fórmulas de incorporación de TI legítimas en todo momento y lugar.

2.5 La implementación, tan importante como la formulación

Las cuestiones vinculadas al diseño de iniciativas de TI (elaborar un buen diagnóstico, formular objetivos pertinentes y factibles, identificar indicadores funcionales a esos objetivos y definir las acciones necesarias para su alcance) son tan importantes como la puesta en práctica de las iniciativas. Usualmente se presta mucha atención a los problemas relativos al diseño de intervenciones y poca atención se ha prestado a las vicisitudes propias de la implementación. A modo de ejemplo, podemos mencionar la dificultades para establecer la demanda de los ciudadanos una vez que se incorpora TI a un determinado proceso o la presión que se desata cuando el ciudadano exige que servicios similares que no incorporaron TI tengan la misma calidad que tiene aquellos que sí incorporaron.

Según Cortázar Velarde (2007), la causa de esta poca atención a la implementación está en la mirada mecanicista de que la implementación consiste en la mera “aplicación” de un diseño de políticas, previamente elaborado, negociado y acordado. Desde este punto de vista “fordista”, los problemas que se manifiestan en la puesta en marcha de una política responderán a dos situaciones: a) los ejecutores no “ajustan” su labor a lo establecido en el diseño; o b) en el diseño no se han previsto situaciones, factores o procesos que deberán tenerse en cuenta en el rediseño. Ambas explicaciones concentran la atención en el diseño como el momento decisivo. En a) se sugiere “ajustar” el desempeño a las pautas del diseño y en b) se propone “volver atrás” y realizar un nuevo esfuerzo de diseño.

Parafraseando a Pressman y Wildavsky (1973), muchas veces no se puede apreciar lo difícil que es hacer que acontezca lo ordinario. La implementación supone necesariamente la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses y que no necesariamente coinciden con los que diseñan la iniciativa en ejecución, sobre todo si consideran o incluyen elementos de interoperabilidad. Esta interacción puede tener dimensiones y formas muy diversas en función de la iniciativa. Conocer la naturaleza, calidad y funcionamiento de las relaciones entre los actores resulta clave pues dichas características afectan directamente a la implementación del programa y a sus resultados (Gasco et al, 2012).

Cualquier acción estratégica de TI, más allá de la calidad de diagnóstico y formulación que cuente, una vez iniciada enfrentará eventos inesperados. Así, la capacidad de adaptación a circunstancias no esperadas durante la implementación, es clave para la producción de mejores resultados finales. Esto es particularmente relevante en nuestro objeto de estudio si tenemos en cuenta el dinamismo de la tecnología. Un ejemplo de esto lo encontramos en los nuevos paradigmas de diseño y desarrollo de arquitecturas tecnológicas, entre los cuales se destaca el denominado cloud computing o computación en la nube, en el cual los organismos públicos adquieren servicios (muchas veces en modalidades de contratación del tipo suscripción) en lugar de conseguir infraestructura. Esto plantea desafíos importantes a la hora de definir los presupuestos públicos que poseen un fuerte sesgo en privilegiar instalaciones físicas y de fiscalizar su cumplimiento a través de contraloría y auditoría.

Otro cuello de botella que suele aparecer en la implementación está relacionado con los plazos de compras y adquisiciones en el sector público al momento de realizar inversiones para fortalecer infraestructura. La excesiva lentitud de los plazos de compras y adquisiciones está en tensión con el dinamismo del cambio tecnológico y termina aumentando el riesgo de la desactualización tecnológica de las compras. En este sentido, un funcionario entrevistado nos decía que *“comprar mucho de algo en poco tiempo no suele ser una buena inversión, ya que a corto plazo los costos relativos cambian significativamente. No queda otra que monitorear continuamente la oferta y la demanda y tratar de aprovechar las oportunidades, siempre teniendo en cuenta que las adquisiciones no tienen la agilidad deseable”*.

2.6 El proceso que da forma al contenido

Los resultados de las acciones orientadas al uso intensivo de TI en la gestión pública dependen no sólo de sus contenidos sino también del proceso que acompaña las interacciones de los actores involucrados. Aun las mejores ideas pueden no lograr sus frutos si el proceso no es el adecuado.

Hay, al menos, tres cuestiones importantes para mirar en este proceso. Una de estas cuestiones es la tensión de carácter intertemporal. A veces, la definición y la primera fase de implementación de una iniciativa estratégica de TI genera costos a corto plazo y los beneficios sólo se perciben a mediano y largo plazo, momento en el que probablemente los puestos políticos estarán ocupados por autoridades distintas a las que impulsaron, trabajaron y “sufrieron” el proceso de mejora. Reconocer este problema intertemporal es importante para generar iniciativas sustentables a través del tiempo.

Una segunda cuestión está dada por la tensión inherente en las organizaciones entre el área de sistemas y las áreas responsables de proveer servicios. Uno de los puntos más conflictivos del proceso de sistematización de tareas es la definición de requerimientos por parte de las áreas usuarias y su comprensión por las áreas informáticas. En muchas ocasiones, el carácter específico y técnico de las funciones que cumplen las áreas de sistemas generan prácticas y circuitos de gestión que tienen efectos no deseados, ya que un área que debería ser de soporte se termina involucrando en las decisiones funcionales. Por ello, muchas veces, se crean sistemas de gestión que los funcionarios de las áreas no incorporan como propios. Esta situación suele percibirse desde las áreas de informática pero se interpreta de modo diferente al considerarse que los funcionarios responsables de las áreas encargadas de proveer servicios solicitan el diseño de sistemas y aplicativos que después no utilizan.

La tercera cuestión está relacionada con los esfuerzos necesarios para construir (y sostener) una coalición para el cambio. Ningún proceso de uso intensivo de TI suele ser prolijo. Abrir datos para su reutilización, rediseñar procesos, incentivar la rendición de cuentas o impulsar la participación de los ciudadanos, no son cuestiones neutras. Muchas veces no se percibe que incorporar TI es un camino pedregoso, en el cual hay actores que se oponen al cambio y que no necesariamente tienen una alternativa sino que no se comprometen con el proceso y muchas veces no hay incentivos concretos para operar sobre ellos.

De lo mencionado en este apartado, se desprende la importancia de prever la aparición de triunfos rápidos y de corto plazo en todo proceso de utilización intensiva de TI. Sin éstos, aun cuando sean modestos (simplificación de un trámite a partir de la posibilidad de iniciarlo por Internet, por ejemplo), el proceso de transformación puede perder credibilidad, muchos actores que apoyan pueden desanimarse y aquellos que resisten pueden tomar fuerza.

En este sentido, partiendo del reconocimiento de los costos y beneficios de los programas y proyectos, la experiencia demuestra que las iniciativas exitosas en gobierno electrónico se caracterizan por el incrementalismo, dado que es menos costoso en términos de recursos humanos, materiales y económicos y de resultados más previsibles, al mismo tiempo que permite responder con menos riesgo a la demanda. Asimismo, la incorporación de TI de manera incremental amplía la capacidad para prever el comportamiento de los individuos y de los grupos con intereses en el tema y, al ser más previsible, disminuye las resistencias al cambio. Además, la viabilidad de las decisiones queda asegurada porque se basa en un itinerario lento y sostenido en el que los errores pueden ser mejor absorbidos.

2.7 Evaluación para (re) orientar procesos de decisión y rendir cuentas

La evaluación de las iniciativas de gobierno electrónico deviene un ejercicio imprescindible dado que estas valoraciones permiten obtener información acerca de, por ejemplo, hasta qué punto los objetivos se han logrado, qué resultados inesperados se han conseguido o qué cambios se necesitan para asegurar el éxito de los proyectos (Gasco et al, 2012). Esto es particularmente relevante si tenemos en cuenta que, como nos enseña

el análisis de políticas públicas, raras veces los problemas públicos tienen una solución definitiva.

Lamentablemente, la práctica de la evaluación es escasa en general. Existe una brecha importante entre el consenso acerca de la importancia de la evaluación y las prácticas habituales de ella. Muchas veces la ausencia de evaluación lleva a mayores inversiones insistiendo en esquemas erráticos de desarrollo de las experiencias de incorporación de TI. Sin evaluación, es muy difícil mejorar el gobierno electrónico, dado que no se produce la suficiente información que sirva para (re) orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las iniciativas. Asimismo, además de ser un instrumento técnico, la evaluación cumple una función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las decisiones y de rendición de cuentas de los municipios ante los ciudadanos.

En sintonía con la orientación hacia el ciudadano que planteáramos anteriormente, consideramos necesario determinar el éxito o fracaso de los programas y proyectos de gobierno electrónico teniendo en cuenta la perspectiva del ciudadano. En definitiva, es importante conocer cuál es su percepción de las iniciativas analizando dos elementos clave: por un lado, las expectativas generadas y, por el otro, su experiencia concreta con los nuevos servicios⁴.

En función de los objetivos que se pretenden alcanzar y del momento en el que se realiza, existen diferentes modalidades de evaluación que deben contemplarse. Una modalidad es la evaluación ex ante, la cual se realiza con anterioridad a la implementación de la política y tiene como objetivo evaluar el diseño y si el mismo permite o no lograr las metas y objetivos deseados. Otro tipo de evaluación es la evaluación ex post, la cual se realiza con posterioridad a la implementación de la política y contrasta los resultados alcanzados con los esperados. También existe la evaluación de impacto, orientada a facilitar información sobre los efectos de las iniciativas y a mostrar en qué medida los efectos observados se deben a la política implementada y no a otras causas (variaciones en el problema, intervención de otras políticas, cambios en las condiciones sociales). Asimismo, otra modalidad es la evaluación de seguimiento de la política (o monitoreo), la cual se lleva a cabo de forma continua mientras se implementa la política y produce información en tiempo real que es suministrada a los responsables de las distintas fases del proceso para que introduzcan las correcciones oportunas.

Más allá de los objetivos y del momento en el cual se realizan, cabe señalar una forma alternativa de evaluación en materia del grado de utilización de TI en el ámbito público. Se trata de una forma de medición que parte de una mirada integral del gobierno electrónico que incluye cuatro dimensiones: 1- empoderar al ciudadano; 2- facilitar la actividad económica; 3- aumentar la eficiencia de la administración pública y 4- generar las condiciones para el desarrollo del gobierno electrónico (Pando y Poggi, 2013). Las cuatro dimensiones o áreas temáticas definidas no sólo son interdependientes sino que

⁴ Entre otras cuestiones, gestionar adecuadamente en el ámbito de lo público implica que los ciudadanos sepan que las iniciativas están siendo bien elaboradas. Un principio sociológico básico –conocido como el teorema de Thomas– sostiene que si la gente define una situación como real, ésta será real en sus consecuencias. En la misma línea se encuentra el clásico trabajo de Majone (1989) en el cual se sostiene que es fundamental para un gobierno convencer a los ciudadanos con evidencias y argumentos sobre el valor de las iniciativas que lleva a cabo y sus resultados.

la cuarta es transversal a las tres primeras, siendo la que agrupa las acciones que permiten que las iniciativas de las otras tres sean viables y sustentables (autenticación, identificación, firma digital, estándares abiertos, apropiación tecnológica, seguridad, privacidad, marco legal, entre otras cuestiones). Esta forma de medición constituye un aporte interesante por su intento de avanzar en captar la complejidad del fenómeno del gobierno electrónico, al mismo tiempo que pretende brindar las herramientas suficientes para determinar un estado de situación completo con posibilidades de ser actualizado periódicamente para servir de insumo a la planificación estratégica.

2.8 Recursos humanos

Avanzar hacia el desarrollo del gobierno electrónico no es una mera cuestión de conseguir recursos económicos para fortalecer infraestructura tecnológica (cuestión que, desde ya, es muy importante). Sin recursos humanos adecuados se debilita cualquier proyecto de incorporación de TI. La escasez de una burocracia (en el sentido weberiano de la palabra) de profesionales informáticos estables, capacitados y bien remunerados dificulta la posibilidad de éxito de los procesos de cambio asociados a las TI. La mayoría de los organismos públicos tienen dificultades para conseguir, formar y retener a su personal técnico, porque el mercado ofrece mejores salarios, otorga más posibilidades de desarrollo de carrera y brinda más prestigio.

A diferencia de lo que sucede en el resto de las áreas de la administración pública, en las que la falta de competitividad suele darse en los niveles gerenciales y no en los niveles operativos, en el área informática la falta de competitividad salarial se presenta en ambos niveles⁵. Por otro lado, son escasas las estrategias de reconocimiento no monetario (algo que tampoco suele ocurrir en otras áreas de la administración pública).

Finalmente, cabe señalar que en la administración pública es frecuente detectar patologías vinculadas a una elevada rotación de jefes, tratos excesivamente jerarquizados, elevado peso de los criterios de lealtad partidaria en las designaciones, bajas posibilidades de desarrollo de carrera, todo compensado desde el punto de vista legal por la inamovilidad y por, en el mejor de los casos, una ritual evaluación del desempeño con pocos fines prácticos⁶.

Todo esto refleja la falta de una política con horizontes temporales de mediano y largo plazo en materia de gestión recursos humanos (generalizando y a riesgo de generalizar).

2.9 Estándares abiertos

⁵ En el mejor de los casos, existe un salario de “retención”, es decir, aquel requerido para que los funcionarios no emigren a otro trabajo, ya sea por razones monetarias, personales o motivacionales. Lejos se suele estar en general de un salario de “atracción”, aquel necesario para atraer desde el sector privado a funcionarios de similares responsabilidades.

⁶ Un funcionario de rango media nos decía que una de las frases más escuchadas es: “*no te preocupes, no hagas ni digas nada, déjalos hacer* (por las autoridades políticas), *en poco tiempo ellos se van y nosotros seguiremos acá*”.

La ausencia del principio de neutralidad tecnológica en la gestión pública implica dos problemas con consecuencias muy importantes.

Por un lado, se genera dependencia de terceros. La utilización de estándares documentales cerrados significa compromisos presentes y futuros de los organismos públicos con un tipo particular de tecnología propietaria. Si los organismos desean migrar sus contenidos a otras plataformas, el costo será importante porque será necesario rescatar los documentos que se encuentran en formatos obsoletos que resultan ilegibles para la tecnología del futuro. A modo de ejemplo, podemos mencionar la documentación pública que se encuentra en formatos como Lotus o WordStar, cuyo acceso y manipulación de la información allí contenida (que además es pública) depende de la utilización de programas propietarios (Barros, 2012).

Por otro lado, la ausencia del principio de neutralidad tecnológica obliga a los ciudadanos a acceder a servicios electrónicos a través de aplicaciones propietarias cuya adquisición puede no estar al alcance de todos por el costo de las licencias. Así, por ejemplo, resulta inaceptable que los ciudadanos no puedan realizar un trámite a través de Internet si no usan un determinado sistema operativo o que no puedan acceder a las bases de datos de las ordenanzas en línea porque para ello es necesario hacerlo solo a través de sistemas computacionales propietarios pagos.

Prestar atención sobre la forma en la que la documentación pública es almacenada y accesible por parte de funcionarios y ciudadanos, es clave para que la tecnología sea aprovechada en todo su potencial.

2.10 Entornos seguros

Los distintos tipos de intercambios vía electrónica deben realizarse en entornos seguros y, en este sentido, las políticas de seguridad informática resultan esenciales. Garantizar la disponibilidad, autenticidad, integridad, confidencialidad y trazabilidad de los datos, implementar sistemas de auditorías, control de activos, control de accesos y dotar de seguridad a las comunicaciones y operaciones, entre otros aspectos, son cuestiones relevantes para que los organismos públicos puedan llevar a cabo sus iniciativas de gobierno electrónico.

Considerando que los servicios con mayor valor agregado para los ciudadanos son los que se basan en el intercambio de datos e información entre los propios organismos públicos, la normativa relacionada con la privacidad y los datos personales de las personas adquiere especial relevancia. Las administraciones públicas deben garantizar que los proyectos respeten la validez de los intercambios de información y que la protección de datos personales se mantenga tanto en el origen como en el destino de dichos intercambios.

También es especialmente importante la implementación de medios avanzados de autenticación e identificación digital con sello de tiempo, tanto para personas como para organismos, así como de la firma digital a través de certificados provistos por autoridades certificadoras reconocidas. En este ámbito, dada la diversidad existente y la necesidad de certificar las transacciones, deberían impulsarse grupos de trabajo con

funcionarios no solo del mismo nivel jurisdiccional sino también de distintos niveles que tuvieran como objetivo lograr el reconocimiento mutuo de determinadas autoridades y certificados raíz así como implantar las infraestructuras de clave pública.

2.11 Brecha digital

Pese a los esfuerzos realizados por los distintos niveles de gobierno, la brecha digital sigue siendo el talón de Aquiles del gobierno electrónico. Difícilmente se puede hablar de gobierno electrónico de calidad en un contexto de exclusión digital. Los servicios electrónicos brindados por los organismos públicos son actualmente aprovechados fundamentalmente por los sectores más capacitados y con mayor poder adquisitivo de la sociedad, quedando relegados los sectores con menos educación e ingresos (que paradójicamente son los que más necesitan del Estado).

En este sentido, además de continuar operando sobre la cobertura de conectividad, resulta necesario avanzar hacia un mayor grado de alfabetización digital que promueva la apropiación de la tecnología no sólo en la sociedad sino también en la propia administración pública. Ciudadanos y funcionarios públicos deben estar alineados a la oferta de servicios que emanan de las iniciativas de gobierno electrónico para que éstos sean realmente aprovechados. Es importante que, desde su diseño, los servicios sean trabajados con altos niveles de usabilidad, expresada en una navegación, vocabulario, gráfica y contenidos orientados al ciudadano.

Debe ponerse especial atención en la elaboración de políticas que permitan el acceso generalizado a Internet a través de distintos dispositivos (multicanalidad) y, especialmente, potenciando la oferta de servicios a través de los medios que estén más al alcance del ciudadano. A modo de ejemplo, podemos mencionar el paradigma de la movilidad: según distintas estimaciones, al año 2020 los principales dispositivos de acceso a la web serán móviles, cuestión que no es contemplada en los nuevos sitios web de los gobiernos que siguen pensados para el mundo de la computación de escritorio (Barros, 2012).

Reflexión final

El valor de las herramientas tecnológicas es innegable pero no se puede “hacer de cuenta” que las cuestiones planteadas en esta ponencia no existen ni trata de minimizarlas, ya que su influencia es constitutiva de la gestión y las políticas públicas. La utilización de TI significa modificar estructuras jerárquicas, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, reasignar recursos humanos, transferir partidas presupuestarias, entre otras cuestiones. Es decir, avanzar hacia el desarrollo del gobierno electrónico implica en última instancia alterar el equilibrio de poder existente en los organismos públicos.

Gestionar las tensiones que implica el uso intensivo de TI es una competencia clave para todos aquellos políticos y funcionarios públicos del más alto nivel que estén dispuestos desarrollar y consolidar procesos con valor agregado. El reconocimiento de

esta conflictividad inherente al desarrollo del gobierno electrónico, sirve para llamar la atención de los riesgos asociados a promover esfuerzos guiados pura y exclusivamente por la apelación a la buena voluntad.

Bibliografía

Acuña, C. (2007): “Introducción”, en Carlos Acuña (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires.

Barros, A. (2012): *Polis digital*, en <http://www.polisdigital.info/>

Calderón, C. y Lorenzo, S. (coords.) (2010): *Open Government- Gobierno Abierto*, Algón Editores, Jaén, España.

CLAD (2010): *Gestión Pública Iberoamericana para el Siglo XXI*, Documento aprobado por la XL Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD Santo Domingo, República Dominicana.

Cortázar Velarde, J.C. (2007): “Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales”, en: Cortázar, J.C. (Ed.) *Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*, BID, Washington.

Gascó, M.; Ysa Figueras, T. y Fernández Ple, Ch. (2012): *Variables clave en la gestión estratégica de un modelo de interoperabilidad: ¿decisiones políticas o cooptación tecnológica?*, XVII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Cartagena, Colombia.

Gauld, R. & Goldfinch, S. (2006): *Dangerous Enthusiasms: E-Government, Computer Failure and Information System Development*, Otago University Press.

Majone, G. (1989): *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*, Yale University Press, Yale.

Pando, D. y Poggi, E. (2009): *El desafío de la interoperabilidad para una gestión pública multinivel en Argentina*, V Congreso Argentino de Administración Pública, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, San Juan.

Pando, D. y Poggi, E. (2013): Materiales de trabajo para elaboración de consultoría, mimeo.

Poggi, E. (2008): *La transferencia de software entre las unidades informáticas de la Administración Pública Nacional*, tesis de la Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.

Poggi, E. (2009): Recomendaciones para la implementación generalizada de la interoperabilidad, mimeo.

Wildavsky, A. y Pressman, J. (1973): *Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland; or, Why it's Amazing that Federal Programs Work at All*, University of California Press.