

E-gobierno. Gobernar en la sociedad del conocimiento

Jordi López Camps

Isaura Leal Fernández

Instituto Vasco de Administración Pública, 2002

Os logros tecnolóxicos das últimas décadas son a razón principal da abraiante riqueza e benestar nos países máis ricos do mundo. O comercio electrónico e as aplicacións de tecnoloxías de información e comunicacións (TICs) convertéronse en poderosos motores de crecemento económico e incrementos de produtividade e están a transforma-la estrutura do mundo en que vivimos. Sen embargo, estes desenvolvementos non se están a producir por igual en tódolos sectores da sociedade. Mentres que os ámbitos empresariais son xa expertos na utilización das novas ferramentas, a Administración pública avanza a modiño. ¿Que está a pasar? ¿Con que dificultades se atopan os xestores públicos? ¿Como poden as TICs axudar a que os gobernos sexan máis productivos?

Para responder a estas e outras cuestións Jordi López e Isaura Leal realizan unha análise do ámbito organizacional e institucional en que teñen lugar as transformacións relacionadas coa adopción das novas tecnoloxías no contorno público. O propósito desta obra é, polo tanto, levar a cabo unha primeira aproximación a esta cuestión, desde unha perspectiva analítica, contemplando as iniciativas de goberno electrónico como parte fundamental dos procesos de reforma do Estado e examinando, desde este contexto, o seu impacto. Para isto abórdanse aspectos como as tendencias reformistas e a modernización do Estado, a aplicación das novas tecnoloxías no sector público, os impactos organizacionais e institucionais dos proxectos de goberno electrónico, etc.

Moitos países, desde plurais tradicións administrativas, desenvolveron estratexias diferentes para transforma-las súas administracións públicas e recuperar, cuns novos termos, a confianza e a lexitimidade dos gobernos e as súas administracións. A tradición de goberno, a cultura administrativa, as propias inercias organizativas, condicionan, entre outros factores, os camiños que se deben emprender para construí-lo goberno e a Administración pública do futuro.

Unha destas tendencias modernizadoras é a denominada «*Nova xestión pública*». Os seus partidarios están convencidos, en primeiro lugar, do esgotamento do modelo burocrático. O modelo burocrático ideal imaxinado por Max Weber hoxe é incapaz de responder ás esixencias e ás necesidades, sempre en transformación, da sociedade do coñecemento. As correntes político-ideolóxicas, que no seu momento deseñaron un modelo de Estado de benestar, baseado nunha forte presenza e intervención do estado na sociedade, creron que para o bo éxito deste proxecto se precisaba unha importante e desenvolvida Administración pública que garantira, a través da propia estandarización dos procedementos, o trato xusto e o respecto da igualdade de oportunidades. Este modelo burocrático proporcionaba seguridade fronte ó desemprego, estabilidade, un forte sentimento de xustiza e equidade, así como todos aqueles bens e servizos agardados durante a época industrial (estradas, escolas, saneamento, autoestradas, etc)¹.

Pero hoxe, a sociedade do coñecemento baséase nuns contornos cambiantes fundamentados na diferenciación e a pluralidade de intereses. As propostas reformadoras dos partidarios da «*Nova xestión pública*» queren substituí-la burocracia weberiana por unha xestión flexible, eficiente, orientada ós obxectivos e preocupada polos resultados. Por isto, desde esta perspectiva, son importantes todas aquelas técnicas de xestión que permitan definir obxectivos, determinar responsabilidades, controlar custos, establecer indicadores e medir resultados. Trátase de velar pola economía, a eficiencia e eficacia das decisións de gobernos e as súas consecuencias administrativas.

Se a Administración pública tradicional se baseaba en dúas doutrinas básicas para o deseño organizativo (primeiro, o sector público debía ser distinto do sector privado en termos de continuidade, ética, métodos operativos, deseño organizativo, tipo de persoal recrutado e estrutura retributiva e de promoción; segundo, os políticos e os altos cargos públicos debían cingirse a uns procedementos estritos para limita-lo dano que puideran facer), o novo modelo de dirección e xestión pública fai súa a responsabilidade do sistema institucional no proceso de deseñar e produci-los bens públicos desexados. E é que as administracións públicas foron converténdose en grandes empresas de servizos cunha achega baseada na correcta e eficiente prestación de servizos.

¹ Osborne e Gaebler, *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit transforming the public sector*. New York, USA, Plume/Penguin Books, 1993. Estes autores remarcán que isto era especialmente certo en épocas de crise, como foron a Gran depresión e as dúas guerras mundiais.

En definitiva, xorde un novo termo, o de «Nova xestión pública» que representa un enfoque de xestión distinto. A xestión pública é substantivamente xestión (é dicir, un conxunto de regras e decisións dirixidas a incentivar e a coordinar accións) e é pública (porque persegue metas colectivas e se desenvolve no marco dunhas restricións xurídico-políticas peculiares), pero pon especial énfase en responder á especificidade e á complexidade das administracións públicas e do espazo en que estas operan. Así, quedan establecidos os novos marcos de actuación e responsabilidade (novas regras de xogo) que comportarán novas implicacións para a Administración pública.

Os promotores da «Nova xestión pública» suxiren crear un novo consenso arredor do público. Para isto propoñen considera-las relacións que o Estado establece coa cidadanía. Avogan por un sector público con menor protagonismo e dimensión. Unha nova Administración pública con maior capacidade para desenvolver un papel relacional entre o público e o privado. Resumindo, os principios básicos do paradigma proposto polos partidarios da «Nova xestión pública» son «orientación ó cliente, maior liberdade na xestión de recursos e persoas, medición do rendemento, inversión en recursos tecnolóxicos e humanos e receptividade ante a competencia».²

Sen embargo, J. López e I. Leal pensan que os problemas ós que a «Nova xestión pública» quere dar resposta non son os únicos que deben preocuparles ós gobernos das sociedades avanzadas. Tódolos elementos nucleares da sociedade están sometidos a profundos cambios. Os novos problemas introducidos polo novo paradigma tecnolóxico esixen repostas inéditas ata estes momentos. O paradigma proposto pola «Nova xestión pública» é limitado. Carece de horizonte político e hoxe os problemas deben resolverse a partir da política. O momento actual é unha boa ocasión para recupera-lo sentido da política. Porque, a pesar das oportunidades formuladas polo desenvolvemento tecnolóxico, non todas elas conducen a situacións desexadas para unha sociedade de persoas libres e emancipadas. De aí o interese de volver ó debate político para prefiguralo futuro e, desde este debate político, axunta-los intereses sociais, empresariais e individuais que permitan moldear-los principais parámetros para construír un futuro mellor que o momento presente.

Efectivamente, é o momento de recupera-la política porque a primeira condición para a boa gobernación do futuro é recupera-la confianza dos cidadáns co goberno. E é nos concellos onde mellor se aprecia a evolución da gobernabilidade. Nos concellos, ademais da dirección política exemplificada na acción de goberno, adquiren relevancia as estruturas necesarias para exercer-la acción de goberno, os métodos de goberno, a propia organización da dirección e a admi-

² LÖFFLER, E., «La modernización del sector público desde una perspectiva comparativa: conceptos y métodos para evaluar y premiar la calidad en el sector público en los países de la OCDE». Documentos INAP, nº 8, Madrid, 1996, páx. 8 e 9.

nistración do goberno. O goberno local, pola súa proximidade ós cidadáns, é a institución máis axeitada para que as persoas dunha comunidade se relacionen, deliberen e creen ámbitos e marcos de referencia onde as persoas e a sociedade poidan atopar as respostas ás súas necesidades.

Respecto das estratexias de modernización e novas tecnoloxías, os programas de reforma que se desprenden do contexto que se describe contan na actualidade con novas ferramentas de implantación: as TICs.

¿Como pode o sector público facer uso das innovacións ás que nos referimos no marco das transformacións da Administración?

Como se viu anteriormente, nos últimos anos os cidadáns, as empresas e a sociedade en xeral, están premendo para ter uns gobernos máis transparentes e responsables, e unhas administracións públicas máis receptivas. Motivados por este interese, varios gobernos están explorando as posibilidades que ofrecen as tecnoloxías da información e das comunicacións para construír unha democracia de maior calidade, transformar profundamente a Administración e facer a sociedade civil máis responsable cos seus compromisos públicos. Estas tecnoloxías, e moi particularmente Internet, apúntanse como bos instrumentos para lograr unha mellor gobernación, combater a nova exclusión social e mellorar a vida pública. As tecnoloxías abren novas oportunidades e crean numerosas expectativas.

Moitos dos logros acadados polas empresas privadas son resposta a problemas semellantes ós formulados actualmente ás administracións públicas. Esta coincidencia estimulou a analizar en que medida as solucións adaptadas no sector privado poden servir, directa ou indirectamente, no proceso de modernización das administracións públicas. Isto deu pé ó que sinteticamente se denominou estratexia de *e-goberno*.

Na actualidade boa parte dos procesos modernizadores das administracións públicas agrupan as súas propostas de cambio baixo os denominados proxectos de *e-goberno*. Nos últimos tempos consolidáronse as expresións *e-goberno* ou *goberno electrónico*, *electronic governance* ou *e-governance* como metáforas que simbolizan un cambio nos modos e xeitos de actuación dos gobernos a través da implantación dos desenvolvementos tecnolóxicos.

¿Que é o *e-goberno*? A pesar de que son varias as definicións que axudaron a clarificarlo concepto de goberno electrónico, para nós, este termo inclúe todas aquelas actividades baseadas nas modernas tecnoloxías da información e a comunicación (en particular, Internet) que o Estado desenvolve para aumentar a eficiencia da xestión pública, mellorar os servizos ofrecidos ós cidadáns e prove-las accións de goberno nun marco moito máis transparente có actual.

Como se deduce, dixitaliza-lo goberno non é sinónimo de instalar uns cantos ordenadores ou de deseñar unha páxina *web* que ofrezca información, senón que supón transforma-la relación fundamental que existe entre o goberno e o público. O *e-goberno* é unha estratexia de cambio profundo das administracións públicas a partir da aplicación nelas de modelos experimentados nas empresas privadas de

cómo sacarles o máximo partido ás novas tecnoloxías. Xenericamente o *e-goberno* debe entenderse como unha estratexia para mellora-las relacións entre os gobernos e as persoas. Gracias a isto, a cidadanía é máis responsable cara ás persoas e estas poden participar máis activamente nos procesos democráticos.

Son varias as accións que se poden implantar ó considerar como administracións e goberno poden aplica-las novas tecnoloxías nas súas relacións externas con terceiros:

- acceso cidadán a diferentes tipos de información³
- transaccións co goberno. Portelo único - firma dixital
- prestacións de servizos públicos: telemedicina, etc.
- proceso democrático e participación cidadán: democracia dixital, votación electrónica, interacción electrónica co parlamento ou os referendos *on line*.⁴

Dado este contexto, a conclusión é clara: as iniciativas que o goberno e a Administración levan a cabo como obxecto das tecnoloxías provocan, inexorablemente, un cambio organizacional, definido este como o deseño e implantación deliberada dunha innovación relacionada coa estrutura, políticas, obxectivos ou operacións dunha organización e, polo tanto, coma un proceso xeral e a grande escala que implica unha importante transformación do modo en que as organizacións fan realidade os seus fins.

O que xa non é tan evidente é que as aplicacións tecnolóxicas no sector público orixinen un proceso de cambio institucional, é dicir, un proceso de reforma das institucións (formais e informais) ou das regras de xogo ou, máis estrictamente, dos límites que os homes lle impoñen á interacción de tipo económico, político ou social.⁵

O problema real na implantación de proxectos de administración e goberno electrónico non é o cambio organizacional ó que dan lugar, senón as transformacións das normas, procesos e valores asumidos polos actores como válidas para interpreta-las situacións ás que se enfrontan e que, necesariamente, deben acompañar ás innovacións tecnolóxicas se se pretende unha verdadeira modernización do Estado.

A necesidade de eficacia e eficiencia deron lugar a múltiples intentos da reforma das administracións públicas e de modernización dos estados que, nos últimos anos, contaron con novas ferramentas: as tecnoloxías da información e


³ Ver OCDE/PUMA «*Information Policy and Democratic Quality*». Resumo do encontro patrocinado pola OCDE en Berna, 14-15 de setembro, 1998.

⁴ Hacker e Van Dijk (2000), a democracia dixital é «*a collection of attempts to practise democracy without the limits of time, space and other physical conditions using ICT or CMC instead, as an addition, not a replacement for traditional 'analogue' practices*».

⁵ «*Electronic government projects are being implemented considering the type of institutionalities they are insert into, that is the current formal and informal rules and incentives systems embedded in the governmental structures*» (Gascó, 2002).

do coñecemento. Estas innovacións tecnolóxicas no ámbito do público tomaron a forma de programas de administración e goberno dixital.

A introducción das novas tecnoloxías provocou importantes procesos de cambio organizacional pero non necesariamente cultural ou institucional. Neste traballo de J. López e I. Leal téntase amosar que, en realidade, os factores de resistencia ó cambio tecnolóxico non difiren daqueles relacionados con outros procesos de transformación das administracións públicas, xa que todos eles teñen a súa orixe na institucionalidade presente, definida polos atributos que caracterizan o sistema burocrático.

Todo isto leva a afirmar que os retos que debe enfronta-lo xestor público ante a implantación de proxectos de goberno electrónico van máis alá de facilita-lo cambio tecnolóxico. A cultura de eficacia e eficiencia, de orientación ó cidadán, de transparencia e responsabilidade só será posible se é asumida como tal polos servidores públicos, se se consegue o cambio institucional das administracións públicas. 

Juan Manuel González Hiltner

Bolseiro investigación EGAP