

EL PAPEL DE LAS INSTITUCIONES EN EL  
DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN  
AMÉRICA LATINA: ALGUNAS REFLEXIONES  
THE ROLE OF INSTITUTIONS IN THE DEVELOPMENT OF  
E-GOVERNMENT IN LATIN AMERICA: SOME REFLECTIONS

MILA GASCÓ  
Universidad Pompeu Fabra, España

RESUMEN

En los últimos años, los numerosos benchmarks publicados han coincidido en sus percepciones acerca del lento desarrollo del gobierno electrónico en América Latina. Así, a pesar de que, en su conjunto, los países han ido avanzando posiciones, todavía es posible observar cierto rezago con respecto a otras zonas geográficas. Esta realidad no es consecuencia de inactividad en la región por lo que respecta a la puesta en marcha de proyectos de estas características. Numerosas iniciativas han sido llevadas a cabo pero sólo algunas de ellas pueden ser calificadas como importantes logros. ¿Qué está condicionando, entonces, la implantación exitosa de las iniciativas de gobierno electrónico en la región? Este artículo tiene como objetivo explorar y plantear algunas hipótesis sobre esta cuestión.

PALABRAS CLAVE: Gobierno Electrónico, Instituciones, Benchmarking, Reforma del Estado, América Latina.

ABSTRACT

In recent years, numerous published benchmarks have agreed on their perceptions regarding the slow development of e-Government in Latin America. In this fashion, and despite of the fact that, in general, these countries have been moving positions, some delay can still be seen with respect to other geographical areas. This reality is not a result of inactivity in the region regarding the implementation of projects of this nature. Numerous initiatives have been undertaken but only some of them can be classified as major achievements.

What is then conditioning the successful implementation of e-Government initiatives in the region? This article aims to explore and propose some hypotheses on this issue.

KEYWORDS: E-Government, Institutions, Benchmarking, State Reform, Latin America.

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, se han publicado numerosos benchmarks. Aunque no todos han tenido en cuenta a América Latina, aquellos que sí lo han hecho coinciden en sus percepciones acerca del lento desarrollo del gobierno electrónico en la región. Así, a pesar de que, en su conjunto, los países han ido avanzando posiciones, todavía es posible observar cierto rezago con respecto a otras zonas geográficas. Esta realidad no es consecuencia de inactividad en la región por lo que respecta a la puesta en marcha de proyectos de estas características. De hecho, numerosas iniciativas han sido llevadas a cabo pero sólo algunas de ellas han conseguido importantes logros.

¿Qué es lo que condiciona, entonces, el exitoso desarrollo del gobierno electrónico en América Latina? Varios autores han hecho referencia al impacto que una pobre infraestructura de telecomunicaciones, así como la falta de capital financiero y humano, tienen sobre los resultados de los programas en este ámbito. No obstante, creemos que considerar únicamente estas dos variables supone adoptar una perspectiva, quizás, demasiado reducida. Por ello, en este artículo, queremos poner de manifiesto la existencia de otros factores de carácter más estructural, lo que supone incorporar al análisis un enfoque institucionalista que parte de la premisa de que la adopción de las tecnologías en el sector público es un proceso complejo cuyo éxito o fracaso está sometido al contexto institucional en el que tiene lugar.

Dado nuestro objetivo, el texto se divide en cuatro apartados. En el primero, y en función de los indicadores disponibles, se compara a los países de la región con otros del resto del mundo con el fin de dejar constancia de la posición que ocupa América Latina en los rankings. A continuación, se intenta explicar, desde un punto de vista cualitativo, cómo la tecnología y los recursos influyen en los resultados obtenidos. En una tercera sección, se añade al análisis efectuado el papel de las instituciones y, en concreto, el jugado por los procesos de reforma del Estado. Finalmente, se extraen algunas conclusiones y se reflexiona sobre las implicaciones de todo lo expuesto.

## ACERCA DE LA BRECHA EN GOBIERNO ELECTRÓNICO

Aunque muchos gobiernos ya han empezado a actuar llevando a cabo algunas iniciativas de gobierno electrónico, constituye una realidad el hecho de que los procesos de inserción por parte de las administraciones públicas en el nuevo contexto son intensos pero parciales, heterogéneos y desequilibrados. El impacto sobre la transparencia y la accountability, sobre la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios o sobre la modernización administrativa, por hacer referencia sólo a algunos importantes aspectos, es diferente según la región del mundo considerada. Así, mientras Estados Unidos, en primer lugar, y Europa, a continuación, pueden ser considerados los líderes en la implantación de programas de gobierno electrónico, a América Latina todavía le queda un importante camino por recorrer. Diversos estudios de benchmarking en los últimos años corroboran esta afirmación.

Es el caso, por ejemplo, del informe *Benchmarking E-Government: A Global Perspective*. Según este documento, en 2001, de los 190 gobiernos nacionales de los países miembros de las Naciones Unidas, 169 (88,9%) utilizaban Internet para proporcionar información a los ciudadanos y prestar servicios. De éstos, el 16,8% se encontraba en una etapa inicial, con un número limitado de páginas web y un contenido estático; el 34,2% proporcionaba información dinámica a través de una importante cantidad de websites de carácter oficial; aproximadamente, el 30% ofrecía servicios en línea interactivos donde los usuarios podían acceder a contenido actualizado regularmente así como a los documentos y a las direcciones de correo electrónico de políticos y funcionarios; y sólo el 9% tenía capacidad para llevar a cabo transacciones electrónicas (Ronaghan, 2002).

El *United Nations World Public Sector Report 2003*, realizado un año más tarde, volvía a arrojar resultados similares. Dicho informe emplazaba únicamente a Chile entre los 25 países con un índice de preparación de cara al gobierno electrónico (*E-Government Readiness Index*)<sup>1</sup> más elevado, tal y como muestra la siguiente tabla:

<sup>1</sup> El *E-Government Readiness Index* es un índice compuesto por los siguientes tres subíndices: índice de medición de la web (que mide la presencia en línea), índice de infraestructura de telecomunicaciones (que considera el número de usuarios de Internet por cada 100 personas, el número de ordenadores por cada 100 personas, el número de líneas de teléfono fijas por cada 100 personas, el número de teléfonos móviles por cada 100 personas y la disponibilidad de banda ancha por cada 100 personas) e índice de capital humano (que tiene en cuenta tanto la tasa de alfabetización de adultos como la tasa combinada bruta de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria). Su objetivo es valorar cuantitativamente la disponibilidad de información y servicios gubernamentales en línea. Su escala es de 0 a 1.

TABLA 1: *E-GOVERNMENT READINESS INDEX 2003: COMPARATIVA NACIONAL*

PAÍS	POSICIÓN EN EL RANKING	ÍNDICE
Estados Unidos	1	0.927
Reino Unido	5	0.814
Singapur	12	0.746
Italia	20	0.685
Chile	22	0.671
México	30	0.593
Argentina	31	0.577
Croacia	39	0.531
Brasil	41	0.527
Sudáfrica	45	0.515
Perú	53	0.463
República Dominicana	60	0.438
Costa Rica	66	0.427
China	74	0.416
Bolivia	78	0.411
Cuba	88	0.372
Namibia	104	0.340
Nicaragua	112	0.324
Honduras	124	0.280
Zambia	127	0.276
Pakistán	137	0.247
Madagascar	144	0.229
Mozambique	157	0.173
Etiopía	166	0.128

Fuente: Naciones Unidas (2003).

Los dos siguientes informes globales elaborados, los *United Nations E-Government Readiness Report*, de 2004 y 2005, utilizando el mismo índice compuesto que el del año 2003, llegaban a las mismas conclusiones. Así, en ambos años, de nuevo fue únicamente Chile el país latinoamericano que se encontraba entre las 25 naciones más adelantadas en términos de gobierno digital (ver Tabla 2 y Tabla 3).

TABLA 2: E-GOVERNMENT READINESS INDEX 2004: COMPARATIVA NACIONAL

PAÍS	POSICIÓN EN EL RANKING	ÍNDICE
Estados Unidos	1	0.9132
Reino Unido	3	0.8852
Singapur	8	0.8340
Chile	22	0.6835
Italia	26	0.6598
México	30	0.5957
Argentina	32	0.5871
Brasil	35	0.5675
Croacia	48	0.5227
Perú	53	0.5015
Sudáfrica	55	0.4902
China	67	0.4356
Costa Rica	73	0.4188
República Dominicana	77	0.4111
Bolivia	88	0.3863
Cuba	104	0.3478
Honduras	113	0.3301
Namibia	116	0.3272
Nicaragua	121	0.3216
Pakistán	122	0.3042
Madagascar	148	0.2214
Mozambique	150	0.2029
Etiopía	170	0.1365
Zambia	191	0.233

Fuente: Naciones Unidas (2004).

TABLA 3: *E-GOVERNMENT READINESS INDEX* 2005: COMPARATIVA NACIONAL

PAÍS	POSICIÓN EN EL RANKING	ÍNDICE
Estados Unidos	1	0.9062
Reino Unido	4	0.8777
Singapur	7	0.8503
Chile	22	0.6963
Italia	25	0.6794
México	31	0.6061
Brasil	33	0.5981
Argentina	34	0.5971
Croacia	47	0.5480
Perú	56	0.5089
China	57	0.5078
Sudáfrica	58	0.5075
Costa Rica	78	0.4612
República Dominicana	82	0.4076
Bolivia	85	0.4017
Cuba	103	0.3700
Namibia	111	0.3411
Nicaragua	113	0.3383
Honduras	115	0.3348
Pakistán	136	0.2836
Madagascar	141	0.2641
Mozambique	146	0.2448
Etiopía	171	0.1360
Zambia	191	0.2343

Fuente: Naciones Unidas (2005).

El último informe publicado, el correspondiente al año 2008, si bien nos lleva a las mismas conclusiones, es más desalentador en cuanto a América Latina se refiere. Así, por un lado, muestra que ningún país de la región se encuentra entre los 25 primeros países pero, por el otro, que los índices son menores, lo que ha provocado su desplazamiento a posiciones inferiores en el ranking (ver Tabla 4)<sup>2</sup>.

TABLA 4: *E-GOVERNMENT READINESS INDEX* 2008: COMPARATIVA NACIONAL

PAÍS	POSICIÓN EN EL RANKING	ÍNDICE
Estados Unidos	4	0.8644
Reino Unido	10	0.7872
Singapur	23	0.7009
Chile	40	0.5819
Italia	27	0.6680
México	37	0.5893
Argentina	39	0.5844
Brasil	45	0.5679
Croacia	47	0.5650
Perú	55	0.5252
Sudáfrica	61	0.5115
China	65	0.5017
Costa Rica	59	0.5144
República Dominicana	68	0.4943
Bolivia	72	0.4867
Cuba	111	0.3990
Honduras	110	0.4048
Namibia	126	0.3445
Nicaragua	117	0.3668
Pakistán	131	0.3160
Madagascar	135	0.3065
Mozambique	152	0.2559
Etiopía	172	0.1857
Zambia	158	0.2266

Fuente: Naciones Unidas (2008).

<sup>2</sup> En realidad, hay que admitir que este hecho es observable para la mayoría de países que las tablas listan. No sólo los latinoamericanos han perdido peso. Ese ha sido el caso, también, de Estados Unidos, Reino Unido e Italia, entre otros. Algo que las tablas no muestran es que en el informe de 2008 los países nórdicos (Suecia, Dinamarca y Noruega) han avanzado posiciones y, en la actualidad, ocupan los primeros puestos del ranking.

Finalmente, una comparación del índice de gobierno electrónico a nivel regional, tal y como la que aparece en la Tabla 5, indica, una vez más, que son los espacios geográficos más avanzados, tanto desde el punto de vista económico como desde el político y social, los que más preparados se encuentran para llevar a cabo iniciativas exitosas de gobierno electrónico.

TABLA 5: *E-GOVERNMENT READINESS INDEX* 2003-2008: COMPARATIVA REGIONAL

REGIÓN	ÍNDICE 2003	ÍNDICE 2004	ÍNDICE 2005	ÍNDICE 2008
Norteamérica	0.8670	0.8751	0.8744	0.8408
Europa	0.5580	0.5866	0.6014	0.6052
Sudeste Asiático	0.4370	0.4603	0.4922	0.4290
Sudamérica y Centroamérica	0.4420	0.4558	0.4643	0.4838
Asia Occidental	0.4100	0.4093	0.4384	0.4857
Caribe	0.4010	0.4106	0.4282	0.4480
Asia del Sur y Central	0.2920	0.3213	0.3448	0.3638
Oceanía	0.3510	0.3006	0.2888	0.4338
África	0.2460	0.2528	0.2642	0.2963
Media mundial	0.4020	0.4130	0.4267	0.4514

Fuente: Elaboración propia a partir de Naciones Unidas (2008, 2005, 2004 y 2003).

En definitiva, las tablas anteriores ponen de manifiesto, entre otros aspectos, la existencia en Latinoamérica de una importante brecha en gobierno electrónico a dos niveles (Gascó, 2005): 1) Global o internacional, que hace referencia a la divergencia en la implantación de iniciativas de gobierno electrónico que pueden encontrarse entre los países desarrollados y la mayoría de países en América Latina, países que pueden considerarse todavía en vías de desarrollo, y 2) la regional, que explica la brecha existente entre los países de la región. Así, en relación a la primera, las cifras mostradas sugieren una distancia importante entre Norteamérica y la región y de menor calibre entre ésta y Europa. Por lo que respecta a la segunda, se pueden encontrar diferencias de magnitudes significativas (por ejemplo, en el año 2008, entre México y Nicaragua).



## LA INFLUENCIA DE LA DISPONIBILIDAD DE TECNOLOGÍA Y RECURSOS

Como ya hemos comentado, somos de la opinión de que las disparidades descritas no son consecuencia de inactividad gubernamental y que, en este sentido, las administraciones públicas de la mayoría de los países analizados ya han empezado a diseñar e implantar proyectos de gobierno digital.

Sin lugar a dudas, tal y como ya hemos mostrado en otras ocasiones (Gascó, 2005), el nivel de penetración de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento (TICs) en una sociedad, así como la disponibilidad de recursos financieros y humanos, determinan la posibilidad de éxito de los proyectos de gobierno electrónico.

Efectivamente, por un lado, si el acceso a las tecnologías es escaso, sólo unos pocos podrán beneficiarse de su uso y, consecuentemente, de las potencialidades de las iniciativas de gobierno electrónico. Pero, es más: si la adopción de la tecnología es pobre y lenta, los gobiernos y las administraciones públicas experimentan sus propias dificultades internas a la hora de implantar proyectos de gobierno digital. Ambos factores desaniman a políticos y servidores públicos a invertir en iniciativas de estas características y a priorizarlas en la agenda política.

La Tabla 6 recoge los valores para los años 2002 y 2007 del Índice de Desarrollo TIC (ITU, 2009) para la muestra de países que hemos seleccionado a efectos de este artículo, y pone de manifiesto que existe una brecha digital entre América Latina y el resto de países así como entre los propios países de la región.

Otras cifras, más actuales, también conducen a la misma conclusión. Es el caso de los datos que se encuentran disponibles en la página web de Internet World Stats (ver <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>) y que, en junio de 2009, mostraban que el 30% de la población latinoamericana tenía acceso a Internet (y, por tanto, podía realizar transacciones electrónicas con la administración), un porcentaje bajo si se compara con el 50,1% europeo, el 60,1% australiano o el 73,9% norteamericano pero por encima del de regiones menos avanzadas tales como África (6,7%) o Asia (18,5%).

La selección y formación de profesionales que puedan gestionar la tecnología es uno de los factores más importantes a la hora de diseñar proyectos de gobierno electrónico exitosos. Heeks (2006: 101), afirma al respecto:

...the impact of competency deficiencies is a continuous theme in e-government, with lack of competencies appearing on virtually every list of challenges and constraints. The dearth of competencies is a major brake on the spread of e-government and a major cause of system delays.

TABLA 6: ÍNDICE DE DESARROLLO TIC<sup>3</sup>: COMPARATIVA NACIONAL

País	2002		2007	
	Posición en el ranking	Índice	Posición en el ranking	Índice
Estados Unidos	11	5.25	17	6.44
Reino Unido	10	5.27	10	6.78
Singapur	16	4.83	15	6.57
Chile	45	2.97	48	4.00
Italia	24	4.38	22	6.18
México	64	2.38	75	3.09
Argentina	44	3.06	47	4.12
Brasil	54	2.55	60	3.48
Croacia	42	3.19	43	4.68
Perú	71	2.15	74	3.11
Sudáfrica	77	2.11	87	2.70
China	90	1.95	73	3.11
Costa Rica	55	2.54	66	3.41
República Dominicana	87	1.97	90	2.65
Bolivia	80	2.03	98	2.45
Cuba	91	1.94	95	2.53
Honduras	114	1.31	102	2.28
Namibia	108	1.58	112	1.92
Nicaragua	112	1.37	111	2.03
Pakistán	146	0.89	127	1.46
Madagascar	140	0.96	133	1.36
Mozambique	148	0.77	148	1.02
Etiopía	147	0.78	147	1.03
Zambia	124	1.08	129	1.39

Fuente: ITU (2009).

<sup>3</sup> El Índice de Desarrollo TIC está compuesto por tres variables, cada una de las cuales agrupa un conjunto de indicadores. De este modo, el índice mide el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) (valorando el número de líneas telefónicas fijas por cada 100 habitantes, el número de líneas telefónicas móviles por cada 100 habitantes, el ancho de banda internacional (bit/s) por usuario de Internet, el porcentaje de hogares con

Pero tanto la adquisición de tecnología como la incorporación de personal formado son caros y si algo escasea en la administración pública es, precisamente, dinero. West (2005: 81) también hace referencia a este aspecto:

...organizational, fiscal, and political factors are important for e-government, but money is most crucial in terms of overall performance. States with the financial means to fund digital government are the ones that have earned the highest scores and received the highest ranks.

Puesto que la falta de recursos está fuertemente condicionada por la composición económica y social de un país<sup>4</sup>, utilizaremos el Índice de Desarrollo Humano que elabora el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para dejar constancia de las diferencias entre regiones y países dentro de América Latina con respecto a esta segunda variable (ver Tabla 7).

La comparación intuitiva de las diferentes tablas (y, sobre todo, de las Tablas 4, 6 y 7) parece indicar que son las naciones más avanzadas en términos de gobierno electrónico las más desarrolladas del mundo. Ello nos lleva a afirmar que, en términos generales, la situación social y económica de un país coincide con el nivel de desarrollo de sus programas de gobierno electrónico, lo que explica que los países de América Latina y el Caribe se encuentren por detrás de los norteamericanos y europeos en cuanto al diseño e implantación de proyectos de gobierno electrónico se refiere (incluso, dentro de la misma región, las disparidades entre unos países y otros son elevadas).

En definitiva, podemos afirmar que el acceso (y uso) a la tecnología y la disponibilidad de recursos determinan el desarrollo del gobierno electrónico. Desde una perspectiva más cuantitativa, y a pesar de no contar con cálculos estadísticos estrictos, no podíamos llegar a otra conclusión puesto que el *E-Government Readiness Index* se calcula teniendo en cuenta indicadores que también utilizan los otros dos índices considerados: indicadores de infraestructuras de telecomunicaciones (presentes en el Índice de Desarrollo TIC) e indicadores de capital humano (que coinciden exacta-

---

ordenador y el porcentaje de hogares con acceso a Internet), el uso de las TIC (teniendo en cuenta el número de usuarios de Internet por cada 100 habitantes, el número de abonados al servicio de Internet de banda ancha por cada 100 habitantes y el número de abonados a la banda ancha móvil por cada 100 habitantes) y las habilidades/competencias TIC (considerando la tasa de alfabetización de adultos, el ratio de matriculaciones en la educación secundaria y el ratio de matriculaciones en la educación terciaria).

<sup>4</sup> De este modo, se suele equiparar riqueza con desarrollo y, consecuentemente, se hace referencia a los países más desarrollados como los más ricos.

TABLA 7: ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO 2007/2008<sup>5</sup>: COMPARATIVA NACIONAL

PAÍS	POSICIÓN EN EL RANKING	ÍNDICE
Estados Unidos	Desarrollo humano alto	0.951
Reino Unido	Desarrollo humano alto	0.946
Italia	Desarrollo humano alto	0.941
Singapur	Desarrollo humano alto	0.922
Argentina	Desarrollo humano alto	0.869
Chile	Desarrollo humano alto	0.867
Croacia	Desarrollo humano alto	0.850
Costa Rica	Desarrollo humano alto	0.846
Cuba	Desarrollo humano alto	0.838
México	Desarrollo humano alto	0.829
Brasil	Desarrollo humano alto	0.800
Perú	Desarrollo humano medio	0.773
China	Desarrollo humano medio	0.777
República Dominicana	Desarrollo humano medio	0.779
Nicaragua	Desarrollo humano medio	0.710
Bolivia	Desarrollo humano medio	0.695
Honduras	Desarrollo humano medio	0.700
Sudáfrica	Desarrollo humano medio	0.674
Namibia	Desarrollo humano medio	0.650
Pakistán	Desarrollo humano medio	0.551
Madagascar	Desarrollo humano medio	0.533
Zambia	Desarrollo humano bajo	0.434
Mozambique	Desarrollo humano bajo	0.384
Etiopía	Desarrollo humano bajo	0.406

Fuente: PNUD (2008).

<sup>5</sup> El Índice de Desarrollo Humano es una medida cuantitativa compuesta que combina tres tipos de indicadores: ingresos (calculados a partir del PIB per cápita), esperanza de vida y logros educacionales (para los cuales se considera tanto la tasa de alfabetización de adultos como la tasa combinada bruta de matriculación en educación primaria, secundaria y terciaria).

mente con los de logros educacionales utilizados en el cálculo del Índice de Desarrollo Humano)<sup>6</sup>.

## LAS INSTITUCIONES (TAMBIÉN) IMPORTAN

Achacar los pobres resultados de las iniciativas de gobierno electrónico en América Latina únicamente a una infraestructura de telecomunicaciones subdesarrollada y a un capital humano insuficiente constituye, desde nuestro punto de vista, una perspectiva demasiado reducida. Por ello, en esta sección, queremos hacer hincapié en una tercera variable, de carácter institucional, que, al igual que limitó en el pasado la implantación de innovaciones en las administraciones públicas de la región, está en la actualidad condicionando el éxito de los proyectos de gobierno electrónico: los procesos de reforma del Estado y modernización de la administración pública.

En este sentido, somos de la opinión de que la evolución de la incorporación de las TICs al sector público 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 el rol de las TICs en el desarrollo de la administración pública, y consecuentemente la importancia que se les confiere y los resultados que de su utilización se derivan, es diferente en cada etapa del proceso de modernización (ver Tabla 8)<sup>7</sup>.

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.

<sup>6</sup> No obstante, un estudio completo requeriría realizar los cálculos pertinentes para establecer el detalle de las correlaciones existentes entre los diferentes índices.

<sup>7</sup> Es más, es diferente también en función de cómo se ha conceptualizado el proceso de reforma del Estado y de cómo se está implantando.

TABLA 8: EL PAPEL DE LAS TICS EN DIFERENTES MOMENTOS

TIPO DE ORGANIZACIÓN	FASE DE MODERNIZACIÓN	PAPEL DE LAS TICS
Burocrática	Inicial. El objetivo es ganar en eficacia y eficiencia.	En la automatización de flujos de trabajo y reorganización de procesos internos.
Profesional	Avanzada. Ya se ha adoptado el enfoque de la gestión pública (énfasis en la eficiencia pero, también, en la de servir al ciudadano).	Sin olvidar lo anterior, las TICS facilitan la interacción con los ciudadanos a través de portales y páginas web.
Relacional	Finalizando el proceso. Se ha adoptado el paradigma de la gobernanza (el ciudadano no es sólo un cliente sino que participa en los procesos de gobernabilidad).	Clave en relación a la transparencia y la accountability, por un lado, y con respecto a la colaboración interinstitucional, por el otro.

Fuente: Elaboración propia.

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 ciudadanos<sup>8</sup>. 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 funcio-

<sup>8</sup> 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. Utilizamos, no obstante, el término ciudadano para simplificar la exposición.

namiento 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 brechas, 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.

Finalmente, sobre todo en la última etapa, las TICs tienen un rol en relación con la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas. Por ello, en este momento, se priorizan iniciativas de 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, de 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 de fomento de una mayor interactividad 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.

Pero, también, en esta tercera fase, aparecen objetivos políticos y sociales, referencias territoriales y segmentos de población que fuerzan al sector público a adoptar visiones, ópticas de trabajo o referencias estructurantes de su intervención que no se ajustan a las divisiones clásicas de organización y que requieren nuevas respuestas organizativas o nuevas formas de trabajo. En palabras de Serra (2003: 9):

...las necesidades de adaptación organizativa que plantean determinadas cuestiones llevan también a la experimentación interna y a la generación de nuevas estrategias organizativas, entre las que destaca, por las expectativas que genera y por las dificultades que presenta, la perspectiva de trabajo transversal.

Dadas estas circunstancias, gobiernos y administraciones públicas se han dado cuenta de que las TICs pueden apoyar y transformar los procesos externos de la gobernanza de las sociedades, a través del procesamiento y comunicación de los datos, facilitando la integración de procesos de instituciones diferentes y la cooperación interadministrativa en materia tecnológica, también denominada interoperabilidad (Gascó, 2007b).

En el caso de América Latina, la brecha digital en gobierno electrónico, identificada con anterioridad, puede explicarse, también, a partir de esta

tercera variable. De este modo, aunque la mayoría de los países de la región ha puesto en marcha procesos de modernización de sus administraciones públicas, sólo en unos pocos casos se ha podido hablar de verdadera reforma institucional. Y es que, aunque dichas iniciativas han provocado, inexorablemente, un cambio organizacional definido éste como el diseño e implantación deliberada de una innovación relacionada con la estructura, políticas, objetivos u operaciones de una organización (Thomas y Bennis, 1972) y, por tanto, como un proceso general y a gran escala que implica una importante transformación del modo en que las organizaciones hacen realidad sus fines, lo que ya no es tan evidente es que hayan originado procesos de cambio institucional; es decir, procesos de reforma de las instituciones (formales o informales), o en palabras de North (1990) de las reglas de juego o, más estrictamente, de los límites que los hombres imponen a la interacción de tipo económico, político o social. Ello ha supuesto, como afirma Oszlack (2001), que los cambios a los que han apuntado las políticas y las decisiones adoptadas, entre las que se encuentran las relacionadas con los proyectos de gobierno electrónico, no hayan conseguido resolver el conflicto subyacente entre la racionalidad técnica en que se han fundado y las condiciones (instituciones, diríamos nosotros) culturales y políticas del medio en que han pretendido ser implantadas.

En resumen, para nosotros, el desarrollo exitoso de las iniciativas de gobierno electrónico en la región está también condicionado por las reglas del juego que guían el actuar de las administraciones públicas latinoamericanas<sup>9</sup>. Éstas, en términos generales, y a pesar de casi dos décadas de modernización administrativa, todavía no se caracterizan por haber consolidado la adopción de nuevos paradigmas en la gestión de sus administraciones públicas.

Sin ánimo de ser exhaustivos, tres importantes factores explican que, independientemente del éxito de ciertas acciones aisladas en, por ejemplo, Brasil, Chile, Uruguay o Argentina, los procesos de reforma no hayan dado los frutos esperados.

El primero de ellos hace referencia a la falta de un paradigma propio que guíe la implantación de las reformas institucionales en la región. Efectivamente, O'Donnell (2002, 2003) afirma que el principal tema de una reforma del Estado debería ser para qué tipo de sociedad y de nación se propone que ese Estado sea. Esta pregunta ayudaría a determinar qué agencias estatales son o no innecesarias, cuáles deberían ser reformadas y, así mismo, cuáles

<sup>9</sup> En realidad, esto ha sido así para cualquier innovación (tecnológica o no) que se haya intentado implantar en los últimos años en el sector público latinoamericano.



creadas. Pues bien, en América Latina, no ha existido un debate político y social previo sobre el modelo de Estado que se deseaba implantar, lo que ha desembocado en una agenda política compleja e imprecisa que ha dado lugar a resultados inesperados.

En buena parte, este debate, particularmente en la primera oleada reformista, ha sido impedido por los organismos internacionales que han condicionado su apoyo a la adopción por parte de los países de lo que ellos han considerado las mejores medidas de ajuste, medidas que se han basado en las estrategias reformistas de países avanzados. Este isomorfismo coercitivo, utilizando palabras de Ramió (2001), ha ido acompañado de un isomorfismo mimético. Así, muchas de las *elites* políticas y administrativas, al estar formadas en Estados Unidos y Gran Bretaña, han considerado como referentes y ejemplos a seguir los procesos de reforma llevados a cabo en estos países.

La imposición y la imitación de estrategias indiferentes al sistema político, económico y social latinoamericano ha desembocado, en fin, en su fracaso y es que la reforma del Estado en América Latina debería haber sido necesariamente diferente a aquellas desarrolladas en los países que conforman el G-7 puesto que las circunstancias que las justificaron eran sustancialmente distintas (no es posible considerar como equivalentes la crisis del Estado del bienestar y la crisis populista, afirma Bresser-Pereira, 2001<sup>10</sup> al respecto).

El segundo aspecto que deseamos destacar, el imperio de lo económico, tiene que ver con el carácter de las reformas. En su mayoría, y a pesar de la ampliación de la agenda en la década de los noventa, éstas han sido de naturaleza económica y han estado guiadas por principios neoliberales que han descuidado cuestiones políticas y que, por ello, en realidad, han acentuado la brecha entre los diferentes estratos sociales. Así, la mayoría de los ajustes realizados han perseguido el desarrollo en términos de crecimiento económico, han impulsado la privatización y el fortalecimiento del sector privado pero han dado poca importancia a la mejora del sector público, al mantenimiento del equilibrio adecuado entre el Estado y el mercado. Por eso, como refiere Santiso (2001), todavía hoy, entre los retos más importantes a los que debe enfrentarse América Latina se encuentra la resolución de las tensiones entre reformas políticas y reformas económicas, no sólo en términos de diseño y sinergias, pero de manera más fundamental en términos de compatibilidad. Existe, en definitiva, una imperiosa necesidad de conseguir una mayor convergencia y mejor sincronía entre reformas económicas y reformas políticas para sustentar un desarrollo humano con equidad. Esto requiere la reinención de la política y la reactivación de la ciudadanía.

<sup>10</sup> Citando a Francisco Gaetani.

El último factor es la desigualdad históricamente heredada. Como afirman Ferranti *et al.* (2004), la historia ha jugado un importante papel a la hora de determinar el éxito o fracaso de las reformas pues ha dotado a América Latina de estructuras económicas, sociales y políticas desiguales, lo que ha limitado los resultados de los intentos de cambio iniciados.

De este modo, a pesar de que existen diferencias entre los países de la región, en términos generales, el bajo crecimiento económico, el importante déficit fiscal y las profundas divisiones sociales, por un lado, y la precariedad de los Estados, por el otro, son herencia de las consecuencias de la conquista europea y reflejo de los antiguos patrones de división étnica y racial, cuya extrema desigualdad ha perdurado como resultado de la evolución de las instituciones económicas y políticas, que ha tendido a reproducir y reforzar las elevadas disparidades en la distribución de la renta, el capital humano y la influencia política.

¿Cómo condicionan el dispar contexto socioeconómico y la reproducción de las estructuras de desigualdad en el interior del Estado el éxito de las reformas?

Por un lado, la pobreza y la fragmentación social (particularmente intensa en aquellos países con una gran diversidad étnica) están imponiendo unos costes que impiden la emergencia del amplio consenso social que se necesita para la efectividad de los ajustes. Así, las variables de carácter socioeconómico influyen de manera determinante en la capacidad de un país a la hora de tomar decisiones políticas. De este modo lo explica Prats Cabrera (2003: 391):

Uno de los factores más relevantes en la formación de coaliciones políticas estables y de la cooperación social es el grado de polarización social y económica existente en una sociedad determinada (...). Otra lacra evidente para el desarrollo que influye directamente en el mismo, son los niveles iniciales de pobreza de los que parte el país. Los niveles elevados de pobreza presionan a favor de una mayor redistribución y establecen incentivos a la corrupción mucho más elevados, lo que hace más difícil la inversión productiva y la innovación. Finalmente, un tercer factor de especial importancia es el crecimiento del país, que indica la disponibilidad de recursos y la capacidad para forjar consensos en torno a propuestas políticas, puesto que cuando las cosas van bien todo resulta más fácil de comprender y el sacrificio es menor al que se produce en condiciones de crisis.

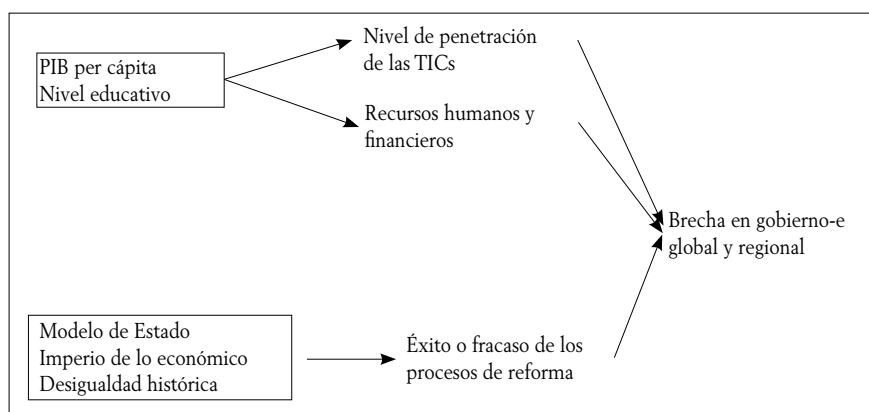
Por el otro, el patrimonio histórico ha minado las capacidades del Estado para poner en práctica acciones efectivas que acabaran con sus disfunciones. En este sentido, ha sido, sobre todo, la tradición clientelista que ha caracterizado durante décadas a las instituciones públicas la que ha frenado el

desarrollo de un modelo de reforma que funcionara adecuadamente. Así, la existencia de un sector privado débil, incapaz de generar empleo para los trabajadores de la clase media, las constatadas deficiencias de las normas y los procedimientos formales, la manera en que los políticos intentan ganar apoyo electoral a través de la distribución de empleos públicos o de otros tipos de rentas o la fragmentación del sistema de partidos, generadora de gobiernos de coalición, son sólo algunas de las causas que han conducido a la presencia estructural de la informalidad y del padrinazgo en muchos Estados y administraciones públicas de América Latina. Como consecuencia, la resistencia al cambio de paradigma se ha manifestado con mayor fuerza en estas construcciones burocráticas, 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 de la región 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.

## CONCLUSIONES

El Gráfico 1 resume gráficamente el tipo de relaciones que hemos pretendido mostrar a lo largo de este artículo.

GRÁFICO 1: ¿QUÉ ORIGINA LA BRECHA EN GOBIERNO ELECTRÓNICO?



Fuente: Elaboración propia.

El gráfico anterior pone de manifiesto que los resultados de la implantación de iniciativas de gobierno digital no sólo dependen de la infraestructura tecnológica del país o de su capital humano y financiero, sino que, así mismo, están condicionados por la institucionalidad que rige el actuar de las administraciones públicas.

Ningún país está totalmente preparado para implantar acciones de gobierno electrónico, pero ello no significa que no se tengan que llevar a cabo iniciativas de estas características. Lo que verdaderamente es importante, si se persigue el éxito con respecto a las dimensiones referidas, es tener 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.

La experiencia de otros países, así como las recomendaciones contenidas en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, muestran que la planificación es fundamental a la hora de crear una visión, establecer objetivos a largo plazo y obtener voluntad y compromiso político. En este sentido, los gobiernos de América Latina deben, necesariamente, diseñar planes estratégicos de gobierno electrónico. Sin embargo, la articulación de esta visión, que tomará, sin duda alguna, tiempo dada la necesidad de alcanzar consensos, convencer a los actores estratégicos implicados de los beneficios potenciales y crear nuevos departamentos a nivel interno, no debe impedir que se lleven a cabo proyectos pequeños de gran impacto que motiven a las agencias gubernamentales a proseguir con los cambios y a continuar impulsando la concepción de una estrategia nacional y un sistema legal adecuado. Es importante, en este sentido, escoger debidamente dichos proyectos para poder maximizar la rentabilidad de los escasos fondos disponibles.

Las administraciones públicas de América Latina necesitan consolidar sus procesos de reforma y arrojar resultados positivos. En la actualidad, cuentan con una herramienta más, el gobierno electrónico, para poder ser más eficaces y eficientes, ganar en transparencia y accountability y trabajar transversalmente. Sin embargo, implantar este tipo de proyectos sin más sólo puede dar lugar a frustraciones. En este artículo hemos intentado arrojar algo de luz sobre aquellos aspectos que hay que tener en cuenta en el diseño y puesta en funcionamiento de estas iniciativas, haciendo especial énfasis en el papel de las instituciones.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BRESSER-PEREIRA, LUIZ CARLOS. 2001. Reforma de la Nueva Gestión Pública: Ahora en la Agenda de América Latina, sin Embargo... *International Journal of Political Studies* 3: 143-166.
- FERRANTI, DAVID, GUILLERMO PERRY y FRANCISCO FERREIRA. 2004. *Inequality in Latin America. Breaking with History?* Washington DC: Banco Mundial.
- GASCÓ, MILA. 2007a. *Latin America Online. Cases, Successes and Pitfalls*. Hershey, PA: IRM Press.
- GASCÓ, MILA. 2007b. Mejoras del Servicio al Ciudadano. Experiencias de Interoperabilidad en la Administración Catalana. Ponencia presentada en el XII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública., 30 de octubre-2 de noviembre, Santo Domingo (República Dominicana).
- GASCÓ, MILA. 2005. Exploring the E-Government Gap in South America. *International Journal of Public Administration* 28 (7 y 8): 683-701.
- ITU. 2009. *Measuring the Information Society. The ICT Development Index*. Ginebra: International Telecommunication Union.
- NACIONES UNIDAS. 2003. *World Public Sector Report 2003. E-Government at the Cross-Roads*. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs and United Nations Division for Public Administration and Development Management. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012733.pdf> [1-10-2009].
- \_\_\_\_\_. 2004. *Global E-Government Readiness Report 2004. Towards Access for Opportunity*. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs and United Nations Division for Public Administration and Development Management. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019207.pdf> [1-10-2009].
- \_\_\_\_\_. 2005. *Global E-Government Readiness Report 2005. From E-Government to E-Inclusion*. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs and United Nations Division for Public Administration and Development Management. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf> [1-10-2009].
- \_\_\_\_\_. 2008. *UNE-Government Survey 2008. From E-Government to Connected Governance*. Nueva York: United Nations Department of Economic and Social Affairs and United Nations Division for Public Administration and Development Management. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf> [1-10-2009].
- NORTH, DOUGLASS. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- O'DONNELL, GUILLERMO. 2002. Notas sobre el Estado de la Democracia en América Latina. Documento de trabajo preparado para el proyecto *El Estado de la Democracia en América Latina*, patrocinado por la división regional para América Latina y el Caribe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- \_\_\_\_\_. 2003. Gobierno y Estado en América Latina. Algunos Problemas y Desafíos". En *Anuario Elcano América Latina 2002-2003*, editado por el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, 142-155. Madrid: Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos.
- OSZLAK, OSCAR. 2001. El Servicio Civil en América Latina y el Caribe: Situación Actual y Retos de Futuro. Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 5-9 de noviembre, Buenos Aires (Argentina).
- PNUD. 2008. *Informe sobre Desarrollo Humano 2007/2008. La Lucha contra el Cambio Climático: Solidaridad frente a un Mundo Dividido*. Madrid: Grupo Mundi-Prensa.
- PRATS CABRERA, JOAN ORIOL. 2003. ¿Superando la Administración Patrimonial?: Sistema Administrativo y Sistema Regulador en Bolivia". En *El Desarrollo Posible, las Instituciones necesarias. Diagnóstico Institucional de la República de Bolivia*, dirigido por Prats i Catalá, Joan, 389-444. La Paz: Plural Editores e Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña.
- RAMIÓ, CARLES. 2001. 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*, 21. Disponible en <http://www.clad.org.ve/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/021-octubre-2001/0041100> [1-10-2009].
- RONAGHAN, STEPHEN. 2002. *Benchmarking E-Government. A Global Perspective*. Nueva York: United Nations Division for Public Economics and Public Administration and American Society for Public Administration. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UN/UNPAN021547.pdf> [1-10-2009].
- SANTISO, CARLOS. 2001. Gobernabilidad Democrática y Reformas Económicas de Segunda Generación en América Latina. *Instituciones y Desarrollo* 8: 325-366.
- SERRA, ALBERT. 2003. *La Transversalitat en la Gestió de Polítiques Públiques*. Barcelona: Diputació de Barcelona. Disponible en <http://www.diba.es/pdfs/sintesi7.pdf> [1-10-2009].
- THOMAS, JOHN M. y BENNIS, WARREN G. (eds). 1972. *The Management of Change and Conflict*. Baltimore: Penguin.
- WEST, DARRELL. 2005. *Digital Government. Technology and Public Sector Performance*. Princeton-Oxford: Princeton University Press.
- MILA GASCÓ es Licenciada y MBA por ESADE (Escuela Superior de Administración y Dirección de Empresas) y Doctora por la Universitat Rovira i Virgili en evaluación de políticas públicas (Premio Enric Prat de la Riba a la mejor tesis doctoral sobre gestión pública, organización y función pública, otorgado por la Escola d'Administració Pública de Catalunya). En la actualidad, es colaboradora académica de ESADE, profesora del Departamento de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Pompeu Fabra y profesora externa de la Universitat Oberta de Catalunya (UOC). Es, además, co-fundadora de Estratic, una empresa dedicada a la consultoría, la formación y la investigación en el ámbito de la sociedad de la in-

formación. Con anterioridad ejerció como analista senior en el IIGC (Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña).

Tiene una amplia experiencia docente (fue profesora en el Departamento de Gestión de Empresas de la Universitat Rovira i Virgili) e investigadora lo que le ha llevado a participar en numerosos congresos nacionales e internacionales y a publicar varios libros y artículos, tales como *Latin America Online: Cases, Successes, and Pitfalls* o *Sociedad del Conocimiento: Aciertos y Carencias de las Administraciones en el Estado Español, Cataluña, Euskadi y Madrid* (entre los primeros) y "Mejora de indicadores de gobierno electrónico", "Panorama de la interoperabilidad en la administración pú-

blica catalana", "E-government and multi-level governance: A comparative examination of Catalonia, Spain and Ontario, Canada" o "Exploring the e-government gap in South America" (entre los segundos). Colabora con diversas instituciones como el CLAD, la Universidad de Hull en Reino Unido, la Diputación y el Ayuntamiento de Barcelona, la Alcaldía de Valencia (en Venezuela) o los gobiernos nacionales de Brasil y República Dominicana. Sus intereses se centran en las políticas públicas de transición a la sociedad del conocimiento (y, particularmente, en el gobierno y la gobernanza electrónica), en la utilización de las TICs para el desarrollo y en la evaluación de políticas. E-Mail: mila.gasco@upf.edu