

## INNOVACIÓN Y GOBIERNO ELECTRÓNICO, HERRAMIENTAS ESTRATÉGICAS DE LA REFORMA INSTITUCIONAL DE GOBIERNO

**Dr. Ricardo Uvalle Berrones**



### Resumen

En la vida de los Estados contemporáneos, la reforma de la administración pública es punto nodal para aumentar, potenciar y desarrollar sus capacidades de dirección e implementación para dar sentido a la institucionalidad y los procesos de gobierno. La ubicación estratégica de la administración pública es uno de los elementos a valorar en todo momento para situar su alcance y efectividad tomando

en cuenta el cúmulo de energías y acciones que se producen en la vida civil y política.

En este sentido, la reforma de la administración pública trasciende la visión instrumental y procedimental que la ciñe a ser únicamente el brazo ejecutor del Estado, cuando por su importancia y sistemas de operación, es la responsable de cumplir y producir las normas que garantizan la conservación efectiva y fáctica de la sociedad. Una faceta a destacar en la reforma de la administración pública, es la relación entre innovación y tecnología, la cual da paso a la instauración y funcionamiento del gobierno electrónico.

Así, la concepción del poder rebasa su comprensión axiológica y normativa que sin duda tiene y que es importante para el conjunto de la sociedad, pero en la visión de las realidades inéditas que vive la administración pública, no es aconsejable soslayar que la relación entre el poder y la tecnología transforma la organización burocrática tradicional, para ubicarla en una dimensión posburocrática que da cauce a los procesos

de diseño, rediseño e innovación.

Con la tecnología digital, la administración pública es una pieza importante en el diseño y operación del gobierno electrónico, el cual aprovecha el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para ampliar y mejorar su relación con la sociedad y los ciudadanos.

La presente ponencia analiza cómo el arquetipo del gobierno electrónico es un detonador para entender el grado de innovación que la administración pública debe asimilar para encauzarse por la senda de las transformaciones organizacionales que demanda un mundo en proceso de cambio y transformación.

### Contexto

La vida de las instituciones públicas transita por una diversidad de cambios que apuntan hacia la conformación de nuevas condiciones de vida que se inscriben en la lógica de la transformación estructural de la sociedad contemporánea. Las pirámides burocráticas que respondieron a la era de la industrialización y que tuvieron hasta la mitad del siglo XX, un

auge inusitado, son reemplazadas por formas de gestión que se caracterizan por la disminución de los tramos de control, la reestructuración de las plantillas de personal, el reciclaje de la capacitación, la revisión de los costos administrativos, la adopción de la tecnología para acelerar procesos y aumentar la calidad de los bienes y servicios; la referencia a los valores del mercado para aumentar la calidad de la gestión y la inserción de las organizaciones contemporáneas en los patrones de la apertura y la competencia, son entre otros, los factores que modifican tanto el perfil como el papel de las instituciones administrativas.

En este sentido, la administración pública no es ajena al cúmulo de transformaciones que se desarrollan en la sociedad y los mercados. Con el impulso estructural de la globalización, los Estados incursionan por derroteros que incluyen la apertura y la innovación tanto de las estructuras como de los sistemas de operación que se utilizan en la producción de los bienes, los servicios y las mercancías. Los Estados son actores y autores de cambios que se orientan a reencauzar

los movimientos administrativos que les corresponde llevar a cabo, para consolidar la estabilidad y gobernabilidad de la sociedad en un ambiente de presiones, intercambios, reestructuraciones y transformaciones.

El mundo administrativo que corresponde a la sociedad y el Estado modernos con la extensión de su complejidad – racionalidad, formalidad, control, jerarquía, procesos, burocratización – no ha desaparecido al igual que cuando se postulo el fin de las ideologías o el fin de la historia. Tiene ahora nuevos referentes que modifican la visión unidimensional que se tenía de los asuntos públicos y del juego político del poder. En consecuencia, no son las oficinas públicas, el lugar único donde se define ahora qué hacer para dar respuesta diferenciada a las demandas sociales.

En la actualidad, las autoridades, la burocracia y los ciudadanos han establecido sistemas de comunicación y cooperación que dan cuenta de cómo lo público ha dejado de ser un monopolio exclusivo del Estado para convertirse en un

lugar de convivencia plural que incluye a las autoridades y los ciudadanos. En consecuencia, la racionalidad burocrática no se impone *per se* a través de la autoridad, el saber y los controles administrativos, sino que se toma en cuenta qué sucede en la vida asociada y cuáles son los actores que se involucran en el comportamiento de los asuntos colectivos.

El mundo administrativo no es más una sociedad cerrada que decide por sí misma, sino que tiene relaciones complejas con las organizaciones de la sociedad. Frente a la racionalidad burocrática – dominio de procedimientos, cálculos, rutinas, reglas y normas-, la emergencia cada vez más vigorosa de la racionalidad pública –gobierno de los ciudadanos-, juega un papel central porque es producto de interacciones y sistemas de realización que son propios de las sociedades abiertas y activas, dado que son consecuentes con los valores de la democracia contemporánea.

Los valladares burocráticos que en el pasado fueron garantía de la racionalidad estatal irrestricta, han tocado

límite frente al mundo de lo público – social que cada vez es más diferenciado, intenso, contestatario y corresponsable en la medida en que se desestatiza el ámbito de la sociedad. Frente a tal situación, las instituciones administrativas replantean medios y acciones para articular con flexibilidad y eficacia los cometidos que deben cumplir.

No hay duda de que la administración pública vive en la intensidad de la redistribución del poder que es fruto de los reacomodos dados entre los Estados, las economías y los diferentes órdenes de gobierno que se han creado con el desarrollo de la democracia política. Las relaciones horizontales que actualmente prevalecen en la sociedad civil, son indicador de cómo el poder se expresa con más actores, recursos, estrategias y acciones que reclaman un lugar en los procesos y beneficios de la vida pública para evitar que la exclusión sea un auténtico modo de vida. Por eso, lo público ha dejado de ser equivalente a lo "oficial" que representa invariablemente a las autoridades legales y legítimas que se constituyen

con la voluntad política de los ciudadanos. Esta situación influye para que la administración pública no sea un referente de sí misma, sino actor constructivo en el nuevo entramado de las relaciones sociales.

Como actor constructivo – definición, construcción y cumplimiento de proyectos de vida-, la administración pública no acapara, sino que aprovecha los recursos y capacidades de las organizaciones sociales para definir e impulsar el cumplimiento de las políticas públicas. Es por la senda de la racionalidad pública – cooperación y eficacia junto a las acciones de la sociedad-, donde las instituciones administrativas recuperan su prestigio para que no sean valoradas como males sociales que frenan la inventiva de las energías colectivas. La administración de lo público y hacia lo público, es una de las tendencias más significativas para dar cauce a sus acciones, objetivos y resultados finales. En esta línea, las transformaciones de la sociedad son la clave para situar la dimensión valorativa e institucional de la administración pública.

### Valor positivo de la administración pública

Una vez que la administración pública ha superado las etapas de escepticismo, desencanto y desconfianza que vivió desde finales de los años setenta y con intensidad en los años ochenta, se reconoce su importancia en el desarrollo de la vida productiva y en la determinación de los objetivos y políticas que son necesarias para alentar las capacidades individuales y sociales para dar sentido al cumplimiento de las metas que corresponden a la acción colectiva. Empiezan a quedar atrás las reformas que la sometieron durante largo tiempo a los procesos de ajuste, privatización y férrea disciplina fiscal que disminuyeron la vida económica que alentaba y la calidad misma de los servicios que proporcionaba a la población civil y ciudadana.

En los años noventa, con el oleaje de la democratización en cuanto fuerza que se estimula y extiende desde diversos puntos del planeta, surge una nueva visión de la administración pública fincada en la necesidad de revitalizar su papel, y para ello se alientan reformas vinculadas con la

rendición de cuentas, la transparencia, la profesionalización del servicio público, la gobernabilidad y la gobernanza democráticas y la ética gubernamental. Esas reformas no fungen como un bisturí que eliminan órganos y funciones, sino que tienden a convertirla en una palanca de aptitudes reconocidas para impulsar mejor la capacidad instalada –real y potencial- de la sociedad. Dichas reformas la consolidan como una institución que es capaz de reconocer lo que se demanda en la vida pública y para ello asume el cambio como un imperativo que fortalece su razón de ser, esto es, desarrollar las capacidades individuales con un sentido comunitario que haga factible la efectividad de las capacidades colectivas.

Dichas reformas la rescatan de la tesis del Estado "mínimo" y del fundamentalismo del mercado que se han extendido de manera incontrovertible como si fueran un axioma sagrado. La ubican en todo caso, en la visión constructiva del Estado, el mercado y los sistemas de intercambio, entendidos como instituciones indispensables para el desarrollo consistente y

productivo de la sociedad moderna. Se toma distancia así, de la polarización innecesaria entre el mercado y el Estado; entre el mercado y la administración pública para dar paso al reconocimiento de aquellas instituciones que son imprescindibles para asegurar las ventajas comparativas de la vida asociada.

La visión positiva —hogar común de las personas y organizaciones civiles— de la administración pública es un paso en favor de su institucionalidad democrática, la cual favorece que su alcance legítimo sea su carta de aceptación en el mundo de los ciudadanos y sus organizaciones. Relacionada con los espacios privados y públicos, tiene a su cargo el cumplimiento de las tareas relacionadas con el interés general y con la mejor conservación del Estado.

Por ello, no es viable prescindir de sus aportaciones institucionales, funcionales y operativas, porque son fundamentales para organizar, coordinar y desarrollar las actividades productivas de la sociedad. A través de las políticas públicas, asegura la dirección, coordinación,

estímulo e implementación de las decisiones y acciones que se vierten a la vida en común para responder a las demandas y necesidades en competencia. Ubicada en el corazón de los procesos de gobierno, se encarga de la coordinación e implementación de aquellas políticas que dan cumplimiento a los valores de la equidad, el bienestar, la inclusión social, la participación de los ciudadanos y la dignidad de las personas. Sus tareas no son sólo normativas en sí, sino que responden al sistema axiológico que define a la sociedad moderna como un tipo de sociedad comprometida con el liberalismo, la democracia y el republicanismo.

Frente a la postura reduccionista —reformas economicistas— que la alejan de la savia social y política que le es consustancial, la administración pública se ha reencontrado con la vida pública después de un largo periodo de ajuste, recuperación y cambio que han implicado conservarla no obstante los procesos que han intentado reducirla para que sea un apéndice en la cosmovisión de las posturas tecnocráticas. Éste proceso ha sido largo,

elementos medulares para el mejor desarrollo de la vida pública.

En consecuencia, el valor institucional de la administración pública deviene del *contrato social* que se establece entre los ciudadanos y la autoridad, el cual se renueva de manera periódica, a partir de relaciones de confianza y reciprocidad. Su valor público se origina en que es la encargada de asumir la gestión de los asuntos comunes. En todo caso, las fallas o errores en que incurre, no son motivo válido para intentar desmembrarla para que sea eficaz; lo efectivo es asumir su reforma para rehabilitarla como el sistema que se relaciona con los fines del Estado, los compromisos del gobierno y el desenvolvimiento productivo de la vida asociada.

#### Reforma de la administración pública

Así como las instituciones tienen momentos de auge y plenitud, también pueden ser afectadas por la ley de los rendimientos decrecientes. En este caso se impone la revisión de sus aptitudes, potencialidades y capacidades para identificar los caminos que

hasta reconocer que es el camino de las reformas institucionales y organizacionales, el medio más confiable para enfrentar su responsabilidad como el gobierno de la comunidad civil y política.

De este modo, la administración de la sociedad es al mismo tiempo la administración de la vida pública, situación que es importante resaltar para no confinarla al patrón de la productividad —reducción de costos en sí mismos— que la valora más como un aparato oneroso para los ciudadanos, no como una institución clave para la gobernabilidad de la propia sociedad. La administración de la sociedad es un compromiso en gran escala que debe cumplirse sin enajenar los principios vitales —depositaria del interés compartido, público, social y solidario— que identifican a la propia administración pública como una opción imprescindible para mejorar de modo continuo las condiciones de la vida pública. La administración de la sociedad implica un papel activo con las personas, los grupos y las organizaciones que también pueden y deben aportar

permitan a los sistemas de gestión acreditar sus formas de intervención pública, para que sean objeto de transformación estratégica y efectiva.

Por ello, la reforma de la administración pública es la opción funcional para adaptarla a las exigencias de un mundo globalizado que acelera la tasa del cambio económico, social, político y tecnológico con velocidad inédita. La administración pública moderna no puede anclarse en patrones de desempeño que han llegado al tope de su eficacia, el cual es equivalente al agotamiento de las capacidades y posibilidades que tenía para cumplir las tareas asignadas.

Ninguna etapa que se vive es inmutable para la administración pública y los medios de gestión operativa. La visión de la administración pública consiste en que opta por la prospectiva, es decir, por el descubrimiento del mundo que está por venir. En este sentido, su reforma no se agota únicamente en la modificación instrumental de los medios que utiliza, sino que tiene como referente principal las transformaciones de la sociedad y simultáneamente, el

sentido de transformación del Estado. Ninguna reforma tiene éxito cuando se omite la base del poder que la sustenta. Como estructura de poder, la administración pública tiene oportunidades y restricciones para desenvolverse como un organismo que tiene capacidades multifacéticas para sobrevivir. Ambas se conjugan para dar vida a nuevas etapas que se consideran deseables y esperadas. Lo importante en la reforma de la administración pública es valorarla como una redistribución del poder, es decir, como la modificación del orden administrativo existente, en el cual surgirán nuevos actores que desempeñarán un rol distinto al que tienen.

La redistribución del poder es una categoría básica para no caer en la óptica imprecisa de que todo seguirá igual. Redistribuir el poder significa la ampliación de los círculos de decisión en la operación de los sistemas administrativos para dar cauce a nuevos arquetipos —proyectos— que tienen como objetivo reorientar patrones de conducta y desempeño en una dirección determinada. Redistribuir el poder implica afectar estructuras, procesos y procedimientos para dar paso a

otras pautas relacionadas con el diseño de las políticas y los programas que se encaminan a modificar el estado prevaleciente de las cosas.

El alcance de las reformas es la reorientación de los sistemas de poder para garantizar que el funcionamiento de las instituciones administrativas sea más efectivo. La lógica de las reformas es la conservación eficaz del poder a partir de criterios, estrategias, tácticas y acciones consustanciales a su naturaleza. Si reformar implica dar una nueva forma a lo que existe —el poder— lo importante es hacer compatible los medios con los fines para evitar su dislocación. Por eso, la reforma de la administración pública más allá de las metas productivas y técnicas que en algunas ocasiones la animan, debe tener como eje de orientación que el poder es motivo de negociación, intercambios, costos, ventajas, límites y márgenes de acción. Intervienen en él, directivos, operadores, cuerpos de apoyo, camarillas y cenáculos de decisión que no es conveniente soslayar cuando se definen los cambios a realizar, los objetivos a cumplir y las metas a implementar.

La reforma de la administración pública no es un proceso holístico, es decir, no se lleva a cabo de conjunto y mediante un golpe de timón. En razón de la institución que es, la reforma se debe caracterizar por un conjunto de etapas que deben impulsarse de manera incremental. El cambio incremental es la suma de etapas que se articulan y concretan hasta consumir la gran reforma de la propia administración. La reforma de la administración pública es una reforma del poder, y en ese sentido, sus tiempos, pasos y objetivos tienen un valor político que corresponde al inicio y el término de los calendarios que rigen la vida democrática. De este modo, la aceleración y desaceleración de la reforma es parte medular de los tiempos políticos porque se enlaza con tipos de proyecto que se impulsan a partir de actores específicos del poder organizado. El viejo esquema de que es un proceso permanente no tiene efectividad plena cuando es situada en el contexto de las opciones y las limitaciones formales y reales.

El horizonte de las reformas no es abierto, sino restrictivo. El peor riesgo de una reforma es