

situarla únicamente en el horizonte de las posibilidades sin considerar los factores adversos a la misma. Su eficacia no depende de los objetivos y metas que se definen para cumplirla, sino de la capacidad que se tiene para hacerlos efectivos, a pesar de restricciones propias y ajenas.

Por tanto, la reforma de la administración pública forma parte de la estructura del Estado, y en esa medida su factibilidad depende de cómo los reformadores la conciben en el universo de los poderes y poderíos que debe afrontar. Si la valoran como una reforma de indicadores de productividad y estadísticas de rendimiento, se trata de una reforma introspectiva, es decir, de oficina. Si la valoran como abatimiento de costos en sí misma, la convierten en un ejercicio de alcance limitado. Si la valoran como una nueva forma de relación entre los ciudadanos y la administración pública a partir de procesos abiertos y participativos, será una reforma más completa y viable, porque una demanda de la sociedad es que los aparatos administrativos no sean cerrados ni sobrepuestos a la vida colectiva. La apertura de la administración pública con

resultados de efecto multiplicador —eficacia, calidad¹, consenso— es el punto cardinal de la reforma que se necesita para dar respuesta a las relaciones entre las instituciones administrativas y los ciudadanos.

Por otra parte, la reforma se desenvuelve en dos polos a saber: la permanencia y el cambio, lo cual implica que tendrá apoyos pero también resistencias. La permanencia se inscribe en la estabilidad que posibilita el funcionamiento de las instituciones y la preservación de las normas y valores que garantizan la vigencia la regulación eficaz de los problemas y conflictos. El cambio alude a la modificación, alteración y advenimiento de etapas novedosas que son indispensables para revitalizar la capacidad de los sistemas de operación que tienen a su

¹ "...La calidad... comprende varios componente —oportunidad, precisión, accesibilidad e idoneidad— que expresan valores de provisión del servicio y que forman parte de la relación entre el proveedor y el cliente. Esos valores difieren de un país a otro, dependiendo de su entorno político y cultural. Sánchez González, José Juan, "El modelo de innovación gubernamental" en *Diplomado: Liderazgo para la innovación de la gestión gubernamental*, pág. 68.

cargo las tareas estratégicas vinculadas con la gobernación y administración de la sociedad.

En consecuencia, la reforma no es un proceso unidireccional que puede seguirse de manera irrestricta; por el contrario, debe entenderse como un proceso diferenciado, tenso e incierto, lo cual no implica falta de capacidad para llevarla a cabo, sino toma de conciencia de que su recorrido se inscribe en el realismo institucional, que es al mismo tiempo, el realismo político que la define como una relación de conflicto y cooperación que es parte de la pluralidad de actores que en ella intervienen. Por tal motivo, el conflicto es inevitable, por lo cual es importante el funcionamiento continuo de instancias estabilizadoras para que sea regulado y encauzado. Respecto a la cooperación, sin duda es indispensable para que los actores involucrados en la reforma sumen capacidades, esfuerzos y formas de acuerdo para dar cuerpo a los objetivos y políticas que la animan.

En ocasiones, los reformadores de la administración pública omiten que el conflicto y la cooperación son parte esencial de los cambios institucionales;

son parte del motor que impulsa o retrasa las estrategias de reforma, sobre todo, cuando ésta no es producto de acuerdos y negociaciones que favorezcan un contexto de aceptación. Si el Estado tiende a la conservación, los cambios en la administración pública se han de orientar a establecer un nuevo estado de cosas que sea congruente y efectivo con la razón del propio Estado. Así, la reforma de la administración pública tiene tiempos de oportunidad y tiempos de inconveniencia que es fundamental tomar en cuenta para definir tanto su alcance como impacto en las estructuras dinámicas del poder.

Innovación y gobierno electrónico

Un paso clave en la reforma de la administración pública son los procesos de innovación que se han desencadenado para mejorar su rendimiento institucional, a partir de las nuevas realidades que se viven en el mercado, la sociedad, la política, la cultura, la tecnología y los intercambios. Los tiempos de la posmodernidad que corresponden a la innovación, dan cuenta de una panorama intenso en acontecimientos,

relaciones y actores sociales. En una época sin precedente, la revolución de los materiales es uno de los aspectos básicos a considerar para explicar la renovación continua de las fuerzas tecnológicas.

Hay en el presente, contextos – sociedad del conocimiento- que dan cauce a la innovación en todos los órdenes de la vida, y en particular, las instituciones administrativas han ingresado al terreno de su exigencia, después de haber formado parte de la sociedad industrial y la revolución productiva que sacudió los sistemas técnicos y tecnológicos que permitieron consolidar las economías del capitalismo avanzado. Estos acontecimientos son importantes en el desarrollo que las mismas han tenido y forman parte de los activos que nutren su riqueza intelectual y operativa. La innovación es un tipo de fuerza productiva que se desarrolla en el ámbito de la sociedad del conocimiento, que debe entenderse a la vez, como la sociedad posmoderna¹.

¹ “La globalidad y la revolución tecnológica que ha transformado de manera radical el concepto sociedad, hoy entendida como posmoderna, de la comunicación masiva, de la complejidad y el caos como lo

En este sentido la innovación, siguiendo el pensamiento de Joseph Schumpeter, es “destrucción creativa”, implica dar paso a lo inédito, lo novedoso², lo genuino y lo original. En el tiempo actual, la clave de la innovación es el conocimiento, es decir, el conjunto de disciplinas, prácticas, saberes, teorías y metodologías que con

entiende Gianni Vattimo, desde una propuesta teórica que parte de aceptar la imposibilidad de pensar la historia como un recurso unitario, dando fin a la modernidad como resultado de la crisis del capitalismo”. León y Ramírez, Juan Carlos, *La construcción de espacios públicos en la democracia*, p. 103.

² “... lo nuevo también tiene que incorporarse en la organización. Específicamente, toda organización tiene que incorporar en su estructura misma tres prácticas sistemáticas. Primero necesita mejora continua de todo lo que hace el proceso que los japoneses denominan *Kaizen*... El propósito de la *kaizen* es mejorar el producto o servicio de tal suerte que se convierta en un producto o un servicio realmente distinto en dos o tres años. En segundo lugar, toda organización tendrá que aprender a explotar, esto es, a desarrollar nuevas aplicaciones de sus propios éxitos... finalmente, toda organización tendrá que aprender a innovar y la innovación se puede organizar como un proceso sistemático y debe organizarse como tal. Drucker, Peter F. *La sociedad postcapitalista*, p. 67

orientación aplicada, transforman significativamente los modos de vida. La innovación en cuanto tendencia y fuerza productiva, altera el orden regular de las organizaciones e instituciones administrativas, porque da paso a un conjunto de ingenios relacionados con los tipos de diseño, productividad, calidad y consistencia que permiten transformar el perfil y el contenido de las propias organizaciones.

De este modo, los patrones rutinarios e inerciales no están distantes de los efectos de la innovación y viven periodos de desestabilización hasta que se adaptan a los retos que se derivan con los cambios acelerados del comercio, las finanzas, la tecnología, las nuevas demandas sociales y las nuevas formas de organización económica y política. La innovación acelerada es propia de la sociedad del conocimiento, la cual, para crecer y desarrollarse, necesita de la producción del conocimiento significativo que permite la construcción y consolidación de la base productiva y distributiva de la propia sociedad.

Como “destrucción creativa”, la innovación significa cambios de fondo que afectan las estructuras medulares de los sistemas de vida. Implica la construcción de los elementos que dan vida a las instituciones para que puedan adaptarse, sobrevivir y desarrollarse en el contexto acelerado de la globalidad. La innovación se sitúa más allá del conservadurismo dinámico, el incrementalismo desarticulado y las inercias improductivas que en ocasiones responde a los periodos de larga estabilidad que provienen de la regularidad de los acontecimientos y los hechos.

Así, innovar significa alterar, modificar y transformar los sistemas de vida para que se conviertan en palancas determinantes en la producción de las condiciones institucionales y organizativas que son base de la acción colectiva. No implica el regreso a lo que dio de sí. No es una moda. Tampoco una reiteración de lo conocido. En este caso, su impacto obliga a revisar no la naturaleza –razón de ser, compromisos, responsabilidad- de las instituciones, sino las capacidades operativas que tienen para optar por su

mejoramiento radical, es decir, de raíz, para que cumplan mejor las tareas que tienen encomendadas.

No es casual que de la innovación se desprendan conceptos como diseño, rediseño, reestructuración, cambio estructural y reforma para situar el estado que guardan las instituciones y las organizaciones contemporáneas, entre ellas, el Estado y la administración pública. Cada uno de esos conceptos, se relacionan desde la óptica de la sociedad posmoderna, con el impacto de la innovación tanto en lo referente a las relaciones verticales como a las relaciones horizontales que estructuran el mundo institucional de las organizaciones complejas.

Así, los sistemas administrativos deben entenderse de manera abierta, correlacionada, transparente, productiva y creativa para que se desenvuelvan con capacidad en los espacios de crisis, turbulencia, cambio, renovación e incertidumbre que son la constante de la sociedad liberal y la economía de mercado.

Gobierno electrónico

Las respuestas institucionales para garantizar la gobernación y administración de la sociedad contemporánea, son el indicador más fehaciente de cómo los conflictos y problemas ingresan al núcleo de las reglas, los procedimientos y los códigos para orientar su tratamiento y formas de solución. En este sentido, el gobierno electrónico es un medio para incidir en el comportamiento democrático de las sociedades y una respuesta de magnitud importante para que las administraciones públicas tengan los elementos idóneos que permitan institucionalizar las necesidades y requerimientos que cesan en su generación.

El gobierno electrónico debe entenderse como una etapa mayor de innovación. Como nunca, la tecnología se utiliza con fines de poder. Su impacto, en este caso, tiene como efecto positivo procurar una nueva relación entre los ciudadanos y las instituciones públicas. El gobierno electrónico es, en palabras de Daniel Bell, "una tecnología intelectual." No se trata de un artefacto mecánico, sino de un conjunto de ingenios

electrónicos, cuya aplicación favorece la combinación del cálculo, la velocidad, la programación, la sistematización y la efectividad de la información para tomar decisiones y movilizar recursos que tienen impacto público.

Como tecnología intelectual, el gobierno electrónico es una forma de funcionamiento de los Estados contemporáneos que es fruto del desarrollo tecnológico, y que obliga a que las dimensiones organizativas de los propios Estados sean revisadas a la luz de los imperativos de la globalidad. La tecnología intelectual es fruto del conocimiento de punta que se sintetiza en *software* de altísima elaboración que tienen la capacidad para almacenar, registrar y utilizar volúmenes de información relacionados con la complejidad organizada de los Estados, y que éstos aprovechan a través de la red de redes que es el Internet.¹

¹ "La aparición en la escena mundial de la red de redes, la Internet, especialmente durante los últimos diez años ha gestado cambios en nuestra comprensión y utilización de las comunicaciones electrónicas remotas, y que ha afectado todos los aspectos de nuestra cotidianidad, incluso la percepción de las dimensiones del tiempo y espacio, tendiendo efectos

El gobierno electrónico es un testimonio fehaciente de la sociedad del conocimiento. En este sentido, los Poderes que lo integran Ejecutivo, Legislativo y Judicial, han ingresado en cuanto a su operación y funcionamiento, a la era de la tecnología avanzada para que sus estructuras, procesos y procedimientos sean objeto de revisión, inclusión y mejoramiento en la amplitud de las operaciones que dan vida a las decisiones y acciones de gobierno.

En el caso del Poder Ejecutivo, instancia en la cual se encuentra adscrita la administración pública, la idea del gobierno electrónico obliga a revisar la relación que guarda la misma con el público ciudadano. Además de la comunicación más directa que puede establecerse entre la propia administración y el público ciudadano, no hay duda que las exigencias de calidad, oportunidad y efectividad relacionadas con la

profundos en nuestra manera de acceder, procesar, producir, compartir y entender la información." León y Ramírez, Juan Carlos, *La construcción* ... p. 164.

producción y prestación de los servicios públicos son ahora más intensas.

Por tal motivo, la tecnología utilizada con fines de poder, implica para la administración pública el cumplimiento de los elementos siguientes en escala amplia: 1) comunicación; 2) transparencia; 3) control; 4) cultura y 5) legitimidad.

En cuanto a la comunicación, la administración pública tiene que diseñar e implementar los sistemas que favorezcan que la información civil de la población, pueda ser registrada atendiendo a la seguridad, la protección y confiabilidad de que será utilizada con fines constructivos. Se abre así, la oportunidad de confiar en la administración pública para que sea la depositaria de información que concierne a la vida privada.

Respecto a la transparencia, una demanda reiterada de los ciudadanos es que la administración pública no sea un coto cerrado. Que sea abierta, visible y receptiva, es una exigencia para que los ciudadanos accedan a ella consultando las fuentes de información relacionadas con la utilización de los impuestos y el

destino último de las políticas públicas. La transparencia es parte de las relaciones de reciprocidad que deben establecerse entre las instituciones administrativas y los usuarios de las mismas: los ciudadanos. Con ello se dejan atrás formas de opacidad que únicamente provocan desconfianza y desencanto en los propios ciudadanos.

En relación al control, los ciudadanos tienen la oportunidad de exigir a la administración pública claridad en el uso de la información que tiene a su cargo. Con el uso de la tecnología se amplia el control democrático de los ciudadanos sobre la administración pública, dado que toda duda o aclaración puede despejarse incluso a distancias geográficas significativas. El control democrático sobre la información que la administración resguarda, produce y distribuye tiene ahora sistemas de monitoreo - desde la sociedad civil- que facilitan un seguimiento más efectivo.

Sobre la cultura, el arquetipo del gobierno electrónico no responde únicamente a cuestiones tecnológicas y

tengan la oportunidad de comunicarse con ella para dar cumplimiento a las necesidades de información que tienen.

Si la administración pública logra que los ciudadanos acepten y practiquen las reglas para acceder al mundo electrónico de la información, la relación directa que tengan con las instituciones administrativas sería fuente de una nueva legitimidad a saber: ser parte activa en la información pública que debe considerarse como bien público, es decir, accesible a todos los que la solicitan. Por tanto, la legitimidad estaría dada por el reconocimiento que los ciudadanos le confieren a la administración pública al responder¹ en la sociedad de la

¹ De este modo los ciudadanos y las unidades productivas demandan "información accesible con facilidad y trámites administrativos sencillos y cómodos. Se ha de tener en cuenta que actualmente, en muchos de los ámbitos administrativos, la dificultad en conocer la exhaustiva y compleja normativa unido a la complejidad organizativa de la propia Administración, obliga a ciudadanos y empresas a hacer uso de intermediarios con las administraciones públicas, incrementando sustancialmente los costos de transacción", Martín Rodrigo, Tomas "Proyectos para una

operativas, sino que implica también pautas de comportamiento que es importante tener presente en el ejercicio del poder. Se abre de este modo, la viabilidad para dar paso a la cultura de la información entendida como un sistema de conductas vinculadas con la forma en que los ciudadanos ingresan al aprendizaje del mundo de la tecnología administrativa y gubernamental para aumentar y fortalecer el conocimiento sobre la información que se registra y produce en las instituciones públicas. La prestación de los servicios públicos de las instituciones gubernamentales, es el indicador más confiable para ubicar la cultura de la información que debe favorecer a los ciudadanos para que la administración pública sea reconocida como el hogar natural y confiable de la vida pública.

Finalmente y sobre la legitimidad, la administración pública tiene el compromiso de responder a los ciudadanos de manera eficaz y equitativa. El uso de la tecnología en los asuntos del gobierno, debe ser oportunidad para que los usuarios -los ciudadanos- de la propia administración pública