

céfiro

ZÉPHYROS

**REVISTA DE
ECONOMÍA Y GESTIÓN**

AÑO 3 NÚMERO 2
PRIMAVERA 2016

Factores críticos para el uso intensivo de la tecnología de información en la gestión pública latinoamericana

Por Diego P. Pando¹

Introducción

La gestión pública latinoamericana no escapa a la tendencia general marcada por las profundas transformaciones que produce y puede producir la utilización intensiva de tecnologías de información (Ti) para que las organizaciones fortalezcan sus capacidades de gobierno.

Así, en la última década, la gran mayoría de los éxitos de transformación que han experimentado los organismos públicos en América Latina se ha logrado a partir de la utilización intensiva de las Ti, en la medida en que son poderosas herramientas que permiten mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión pública al simplificar trámites, reducir costos y tiempos de espera, fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas e incentivar la participación ciudadana.

Esto se refleja en el marco normativo para el desarrollo de lo que genéricamente se conoce como el gobierno electrónico en América Latina. En términos generales, y más allá de algunas carencias y otras superposiciones, el sustento normativo reconoce cada vez más la importancia del uso intensivo de las Ti para fortalecer las capacidades estatales. Aunque a veces desarticuladas entre sí, la elaboración de normas en la mayoría de los países demuestra el creciente reconocimiento de la relevancia que ha ido adquiriendo el gobierno electrónico. Complementando lo realizado a nivel país, en el plano regional y a través de distintas cumbres presidenciales y reuniones ministeriales, se fueron produciendo en la institucionalidad formal distintos aportes que también evidencian el creciente reconocimiento de la relevancia del tema².

En sintonía con estas transformaciones, el gobierno electrónico se ha convertido en un ámbito de conocimiento que ha crecido de una manera considerable durante los últimos años. En este sentido, el presente documento identifica y describe los factores críticos de éxito para avanzar hacia un uso intensivo de la Ti en la gestión pública.

1. Docente UNM y UDESA. Licenciado en Ciencia Política y Doctor en Ciencia Política y de la Administración. Correo electrónico: diegopando71@gmail.com

2. Entre estos aportes, cabe destacar la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico del CLAD (2007), el Libro Blanco de la Interoperabilidad de Gobierno Electrónico de CEPAL (2007a), los planes de acción regional eLAC 2007, 2010 y 2015 de CEPAL, el Marco Iberoamericano de Interoperabilidad del CLAD (2010a), el Modelo Iberoamericano de Software Público para el Gobierno Electrónico (CLAD, 2010b) y las Declaraciones de San José (2012) y Cartagena (2014) de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (OEA-IDRC-BID).

1. Más allá del hardware y del software

La comunidad epistémica del gobierno electrónico ha logrado abrirse camino dentro del ámbito de la gestión y las políticas públicas. Una primera etapa (mediados de los noventa a mediados de la década pasada) se caracterizó por el predominio en el debate académico y en el mundo de la gestión de una visión “dura” basada en cuestiones técnicas. Como señala Dawes (2013), existía una tendencia general a creer que la tecnología podía resolver problemas que no son tecnológicos, razón por la cual se aplicaban soluciones y miradas tecnológicas a problemas que requerían atención institucional y organizativa.

En una segunda etapa (mediados de la década pasada hasta la actualidad), se empieza a reconocer la importancia de los arreglos institucionales y organizativos en la selección, el diseño, la implementación y el uso de las Ti en la administración pública. El trabajo pionero que abre esta discusión es el de Fountain (2001), quien explicaba cómo las Ti inicialmente “objetivas” se ven influidas por diversos factores produciendo “*enacted technologies*”, que podríamos traducir como “tecnologías representadas”. Fountain (2001: 88) señalaba además que el “arraigo de los actores gubernamentales en estructuras institucionales cognitivas, culturales y sociales influye en el diseño, las percepciones y los usos de internet y de las Ti relacionadas”. Según Fountain (2001) esta influencia transformaría la tecnología objetiva original, que se vería moldeada por factores organizativos e institucionales, dando lugar a la denominada tecnología “representada”. Por ello, afirmaba, “no es sorprendente que organizaciones similares puedan utilizar los mismos sistemas de información de una manera tan marcadamente diferente” (Fountain, 2001: 89). Al mismo tiempo, y de manera inversa, concluía Fountain (2001), las tecnologías adoptadas pueden modificar las disposiciones institucionales y organizativas. En conclusión, según la autora la influencia de factores ajenos a la tecnología puede dar como resultado efectos diferentes a los previstos en su aplicación.

El trabajo de Fountain permitió reconocer el valor innegable de las herramientas pero al mismo tiempo el hecho de que no se puede “hacer de cuenta” que los factores institucionales y organizativos no existen, ya que su influencia es constitutiva de la gestión y las políticas públicas. Sobre estos factores en clave latinoamericana nos detendremos a continuación.

2. Factores críticos de éxito

Teniendo en cuenta la experiencia internacional en materia de gobierno electrónico en América Latina, es necesario enfatizar los principales factores críticos de éxito de una estrategia orientada al uso intensivo de la Ti. Se trata de condiciones necesarias vinculadas a arreglos políticos e institucionales que delimitan la viabilidad de las líneas de acción definidas. Estos factores se potencian, se retroalimentan, se superponen unos a otros y su presencia termina configurando un escenario favorable para el éxito de las iniciativas de gobierno electrónico.

2.1 Liderazgo político del más alto nivel

Para lograr que el gobierno electrónico sea sustentable a través del tiempo y, por ende, logre el impacto deseado, se requiere contar con el apoyo político del más alto nivel, comenzando por la máxima autoridad del país, estado o municipio, quien debe promover y el uso intensivo de las Ti alineado con la orientación de los principales objetivos gubernamentales.

Este apoyo del más alto nivel es el factor que más consenso reúne entre aquellos estudiosos y hacedores del gobierno electrónico dado que la utilización de Ti tiene una ineludible dimensión político-institucional en la medida en que significa modificar estructuras jerárquicas, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, reasignar recursos humanos y transferir partidas presupuestarias, entre otras cuestiones. Es decir, utilizar Ti implica en última instancia alterar el equilibrio de poder existente en las administraciones públicas.

Aquellos organismos pioneros en el uso de las tecnologías han contado y cuentan con el apoyo político de sus máximas autoridades electas y de los principales funcionarios, quienes a su vez han sabido transmitir los beneficios y afrontar los costos del uso intensivo de las Ti, con el consecuente impacto en términos de acceso a una mejor calidad de vida de sus ciudadanos.

2.2 Fortalecimiento del organismo responsable de la estrategia de gobierno electrónico

América Latina presenta una heterogénea, amplia y variada oferta de servicios electrónicos, tanto en sus instancias nacionales como subnacionales. El gobierno electrónico en cada país se ha construido fundamentalmente a partir de la iniciativa individual de distintos organismos públicos, con ritmos de crecimiento y desarrollo desiguales, que posicionan a la región en términos generales en un rango intermedio en esta materia a nivel internacional.

El hecho de que la incorporación de Ti por parte de las agencias gubernamentales se haya realizado principalmente a partir de la consideración por parte de cada una de ellas de sus necesidades particulares, ha generado "islas" que se caracterizan por un manejo poco eficiente y descoordinado de la información (más allá de los recursos disponibles), con diversidad de clasificaciones y diferentes codificaciones de los datos públicos (Poggi, 2008). En términos generales, la gestión de los datos públicos en los países de la región se caracteriza por el bajo grado de digitalización de los mismos (y, cuando lo están, muchas veces no cuentan con calidad, consistencia y disponibilidad), la disgregación de bases de datos relativas incluso a un mismo ámbito, escasos modelos de datos comunes, la baja práctica en el uso de estándares y las decisiones aisladas que ejercen los organismos a la hora de decidir la informatización de procesos de captura (Gasco, 2011).

Como consecuencia de lo mencionado hasta aquí, el intercambio de datos e información a través del diseño e implementación de servicios electrónicos coordinados (lo que se conoce como interoperabilidad) es bajo. Datos e información suelen encontrarse distribuidos en diferentes organismos y estar disponible sólo para las tareas propias de cada uno de ellos.

Si uno se pregunta, por ejemplo, por qué habitualmente los datos son pedidos por distintos organismos públicos de forma parecida una y otra vez y deben ser informados por parte de personas físicas o jurídicas en reiteradas oportunidades, la respuesta la encuentra en este bajo nivel de interoperabilidad.

Para transitar el camino del desarrollo del gobierno electrónico, y sostener el esfuerzo inter-temporalmente, resulta clave el rol del organismo rector para la coordinación de las acciones así como también para la definición de una secuencia o plan temporal de acciones con metas realistas y responsables de alcanzarlas. La responsabilidad central del organismo rector es constituirse en el nódulo de un sistema de coordinación que asegure coherencia y complementariedad entre las instituciones (o dependencias municipales) y sus acciones, para lo cual es vital dotar al organismo rector de los recursos necesarios para asumir este rol clave.

Dentro de este rol, las principales tareas del organismo rector consisten:

- establecer una política de gestión de datos públicos;

- definir e implementar reglas de juego para la elaboración de los estándares que determinen un lenguaje común entre los organismos públicos;
- promover reservorios de software público para que puedan ser aprovechados por todos los organismos;
- proveer pautas para la asignación de recursos financieros, humanos y tecnológicos para el desarrollo de servicios y de infraestructura;
- identificar y difundir experiencias exitosas;
- brindar capacitación y asistencia técnica;
- monitorear y evaluar la estrategia y los proyectos en desarrollo, entre otras.

Comparadas desde un punto de vista metafórico con las de un director de orquesta, estas tareas del organismo rector deben estar orientadas a crear una lógica de funcionamiento para que todas las instituciones públicas puedan avanzar individualmente en la utilización de TI pero manteniendo un determinado nivel de coherencia y consistencia con los demás (Pando, 2014). Y todo esto aplicado a un conjunto heterogéneo de organismos en donde se deben respetar los principios de asincronía y asimetría y aplicar la subsidiaridad para no dejar privilegiados y rezagados que pongan en riesgo el avance global. Siguiendo con la metáfora, es responsabilidad del director de la orquesta sincronizar las participaciones de todos los integrantes, conociendo y reconociendo las particularidades de cada instrumento-ejecutante, para que el conjunto se perciba desde afuera armónico y ejecutado por una única unidad la orquesta y no por un conjunto de instrumentos individuales.

2.3 Orientación hacia los intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos

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

Ante este escenario, en la última década, diversos procesos de modernización de la administración pública en América Latina, en sintonía con experiencias anglosajonas y europeas continentales, hicieron hincapié en la necesidad de avanzar hacia una lógica de gestión orientada hacia los resultados (definidos por intereses, expectativas y necesidades de los ciudadanos). De lo que se trata con la gestión por resultados es de facilitar a las organizaciones públicas la máxima eficacia y eficiencia de su desempeño para la consecución de los objetivos de gobierno, más allá de las normas y procedimientos administrativos típicos de la burocracia tradicional. En términos de Moore (1998), el ejercicio estratégico conduce a tomar en consideración el despliegue consciente y especializado de recursos legales, financieros, materiales y humanos para obtener resultados concretos.

La orientación hacia la gestión por resultados es importante para que el uso intensivo de las TI no sea una mera informatización de las operaciones ya existentes, sin considerar el valor que éstas agregan (Pando, 2014). Toda iniciativa en materia de gobierno electrónico debe evitar automatizar tareas administrativas sin analizar sus objetivos y los requerimientos de los usuarios internos (otros organismos públicos) y externos (ciudadanos, empresas).

Sin perder de vista la importancia de la gestión por resultados para agregar valor público, y más allá de las inercias del path dependence que genera la tradicional visión del formalismo burocrático, la experiencia latinoamericana refleja la necesidad de alertar sobre un problema que dificulta el modelo de gestión por resultados: la producción de una explosión de indicadores de resultados que se autonomizan de los fines perseguidos por el accionar público (CLAD, 2010c). Se generan en este caso gobiernos que están más preocupados por los

controles derivados de la evaluación de resultados que por descubrir mecanismos que mejoren efectivamente la administración pública (y que no miden lo que hacen sino que hacen lo que miden). Aquí ocurre algo similar al formalismo burocrático, solo que en vez de que sean los procedimientos los que toman el lugar de los objetivos gubernamentales, son los indicadores los que se descolocan en relación con las finalidades principales del accionar público.

2.4 La implementación, tan importante como la formulación

El uso intensivo de Ti en el sector público no es solo una cuestión de definir objetivos pertinentes y factibles, identificar indicadores funcionales a esos objetivos y elaborar las acciones necesarias para su alcance. Usualmente se presta mucha atención a los problemas relativos al diseño de intervenciones y poca atención se ha prestado a las vicisitudes propias de la implementación. A modo de ejemplo, podemos mencionar la dificultades para establecer la demanda de los contribuyentes una vez que se incorpora Ti a los procesos de gestión tributarios, la tensión entre oferta y demanda que se produce cuando ante la mejora en el nivel del servicio el contribuyente aumenta su grado de expectativa o la presión que se desata cuando el contribuyente exige que servicios similares que no incorporaron Ti tengan la misma calidad que tiene aquellos que sí incorporaron.

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

La implementación supone necesariamente la interacción estratégica entre actores que tienen distintos valores, visiones e intereses y que no necesariamente coinciden con los que diseñan el programa en ejecución. La puesta en práctica de programas y proyectos de gobierno electrónico, sobre todo si consideran o incluyen elementos de interoperabilidad, suele comportar la interacción entre diferentes niveles y tipos de organizaciones. Esta interacción puede tener dimensiones y formas muy diversas en función de la iniciativa. Conocer la naturaleza, calidad y funcionamiento de las relaciones entre los actores resulta clave pues dichas características afectan directamente a la implementación del programa y a sus resultados (Gasco et al, 2012).

Esto es particularmente relevante en nuestro objeto de estudio si tenemos en cuenta el dinamismo de la tecnología. A modo de ejemplo podemos señalar que, hace pocos años atrás, el principal problema en los datacenters era la administración del espacio físico ya que estaba completo debido al volumen de los equipos, mientras que en la actualidad, con el achicamiento de los componentes a partir de la miniaturización, el espacio dejó de ser un problema para pasar a ser el control de la temperatura, ya que los nuevos componentes generan mucho más calor por unidad de volumen que los anteriores. Más recientemente encontramos otro ejemplo en los nuevos paradigmas de diseño y desarrollo de arquitecturas tecnológicas, entre los cuales se destaca el denominado cloud computing o computación en la nube, en el cual los organismos públicos adquieren servicios (muchas veces en modalidades de contratación del tipo suscripción) en lugar de conseguir infraestructura. Todo esto plantea desafíos importantes a la hora de definir los presupuestos públicos que poseen un fuerte sesgo en privilegiar instalaciones físicas y de fiscalizar su cumplimiento a través de contraloría y auditoría (Pando, 2014).

Otro cuello de botella que suele aparecer en la implementación está relacionado con los plazos de compras y adquisiciones en el sector público al momento de realizar inversiones para fortalecer infraestructura (Poggi, 2008). En función de los procedimientos burocráticos, luego de detectada y justificada la necesidad de incorporar tecnología, el proceso de compras y adquisiciones de los organismos pasa por la evaluación del organismo rector, la publicación de pliegos, la atención de consultas, la evaluación de las ofertas y la selección. Muchas veces suelen aparecer impugnaciones (espurias o legítimas), variables comerciales de los proveedores, variaciones en los precios respecto a las previsiones y/o actualizaciones tecnológicas que afectan los tiempos previstos. Finalizada la etapa de selección, llega el momento de la adquisición, la cual puede dilatarse por problemas presupuestarios, administrativos o políticos, agregando más demora a todo el proceso y aumentando el riesgo de la desactualización tecnológica de la compra.

2.5 La evaluación para la mejora de las iniciativas

La evaluación de los planes de gobierno electrónico deviene un ejercicio imprescindible para las administraciones públicas latinoamericanas dado que estas valoraciones permiten obtener información acerca de, por ejemplo, hasta qué punto los objetivos se han logrado, qué resultados inesperados se han conseguido o qué cambios se necesitan para asegurar el éxito de los proyectos (Gasco et al, 2012). Esto es particularmente relevante si tenemos en cuenta que, como nos enseña el análisis de políticas públicas, raras veces los problemas públicos tienen una solución definitiva.

Lamentablemente, la práctica de la evaluación es escasa en general. Existe una brecha importante entre el consenso acerca de la importancia de la evaluación y las prácticas habituales de ella. Esta brecha en parte puede explicarse teniendo en cuenta que el interés de políticos y técnicos suele centrarse mucho más en el diseño que en el análisis de sus resultados y de los aspectos críticos que condicionan su desempeño y su sostenibilidad en el tiempo.

Muchas veces la ausencia de evaluación lleva a mayores inversiones insistiendo en esquemas erráticos de desarrollo de las experiencias de incorporación de Ti. Sin evaluación, es muy difícil mejorar el gobierno electrónico, dado que no se produce la suficiente información que sirva para (re) orientar y valorar las decisiones vinculadas al diseño, la gestión y el futuro de las iniciativas. Asimismo, además de ser un instrumento técnico, la evaluación cumple una función política de ofrecer un mecanismo de justificación de las decisiones y de rendición de cuentas de las organizaciones públicas ante los ciudadanos (Pando, 2013).

2.6 Alejarse de los cantos de sirena de la tecnología

A partir del enorme potencial de cambio que significa la utilización de Ti, algunas veces se le asigna, ya sea por conveniencia o por error, a lo tecnológico una función casi mágica que solucionaría todos los problemas de gestión. Sin embargo, por tratarse (nada más ni nada menos) de herramientas, las Ti constituyen un conjunto particular de medios y, como tales, dependen de su integración y coherencia con los objetivos que se persigan. El riesgo de pedirle a las Ti lo que ellas no pueden dar consiste en generar falsas expectativas que terminen deslegitimando los beneficios reales y potenciales que conlleva su utilización en la administración pública.

En esta misma línea, Gauld y Goldfinch (2006) describen lo que consideran cuatro tipos de entusiasmos que conducen al fracaso de planes de Ti. El primer entusiasmo es el enamoramiento, definido por la idealización de la tecnología por medio de la cual los directivos públicos esperan que las Ti cambien por completo los procesos del sector público. El segundo entusiasmo es la tecnofilia, la cual se produce cuando los tecnólogos

le asignan a las Ti propiedades que van más allá de su real potencial a tal punto que resuelven todos los problemas asociados a las prácticas del sector público. El tercer entusiasmo es el lomanismo³, caracterizado por el entusiasmo fingido o real que un proveedor tiene por los productos/servicios de su empresa sin considerar las reales restricciones de sus productos/servicios en un proyecto en particular⁴. Finalmente, el cuarto entusiasmo es la moda gerencial, definida por la tendencia de consultores y directivos por abrazar tempranamente las nuevas ideas y/o metodologías que se inician generalmente en el ámbito privado.

La utilización intensiva de Ti requiere desprenderse del fetichismo tecnológico (o mito tecnicista -CLAD, 2010c-) que a veces acompaña a las iniciativas de gobierno electrónico en el ámbito latinoamericano y que considera a la Ti como un fin en sí mismo que solucionaría todos los problemas de la gestión y las políticas públicas. Muchas veces se percibe a la Ti como la respuesta pero se pierde de vista cuál es la pregunta.

2.7 Condiciones para el desarrollo

Aquí hacemos referencia al conjunto de elementos que son los pilares sobre los cuales se apoyan las iniciativas de gobierno electrónico.

Al respecto, un elemento central es la gestión del capital humano en el ámbito de la TI del sector público. En este sentido, mucho se habla en los últimos años sobre las competencias que debe tener un CiO (Chief Information Officer) para poder realizar su trabajo en el sector público, a partir del reconocimiento de que no necesariamente quien más sabe de software y hardware es el mejor CiO (de la misma manera que no necesariamente el mejor médico es el mejor director del hospital o el mejor docente es el mejor director de la escuela) y considerando que el acentuado sesgo tecnológico de los CiOs no tiene tanto que ver con ambiciones hegemónicas sino más bien con un marcado déficit de atención en materia informacional en las administraciones públicas. Es importante entonces que el CiO, además de ser una persona experta en sistemas de información, esté dispuesto y tenga capacidad para asumir las implicancias del proceso de apropiación tecnológica, razón por la cual entre sus responsabilidades más importantes sobresale la creación y el desarrollo de comunidades de prácticas para fortalecer la cooperación entre los actores involucrados en el desarrollo del gobierno electrónico⁵.

En las administraciones públicas latinoamericanas, las competencias del CiO cobran especial relevancia ante la escasez de una burocracia de profesionales tecnológicos capacitados y bien remunerados, sumada a las dificultades para conseguir y retener personal informático, en un contexto en el que el mercado ofrece mejores salarios, otorga más posibilidades de desarrollo de carrera y brinda más prestigio. A diferencia de lo que sucede en el resto de las áreas de la administración pública, en las que la falta de competitividad suele darse más en los niveles gerenciales y no tanto en los niveles operativos, en el área informática la falta de competitividad salarial se presenta en ambos niveles (excepto en algunos sectores particulares que tienen destinatarios fuertes como recaudación de impuestos y comercio exterior).

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

4. Los indicadores que marcan el rumbo de los proveedores de bienes y servicios tecnológicos y los de las administraciones públicas son conceptualmente diferentes. Esto determina tensiones en la relación principalmente por la propia lógica de producción y comercialización de tecnología, la cual hace que muchas veces se prometan productos inmaduros, sin valorar la utilidad de los mismos. Las organizaciones públicas de gran tamaño son clientes potenciales muy atractivos por las necesidades de apropiación de tecnología y por los recursos que manejan, pero distan mucho de ser entes de investigación y desarrollo (Poggi, 2009).

5. Para profundizar sobre este tema, recomendamos los trabajos de Sandoval-Almazán y Gil-García (2011), Lapuente (2011), Tesoro (2011), Zerpa (2011) y Pando (2012).

Otro elemento central de las condiciones para el desarrollo es la inclusión digital. Difícilmente se puede hablar de gobierno electrónico exitoso en un contexto de exclusión digital. Según Criado y Gil García (2013), los gobiernos de la región han invertido más en la vertiente de la oferta de servicios públicos electrónicos que en lo que respecta a la mejora del acceso y alfabetización, con el consecuente riesgo de consolidar la brecha digital. Además de continuar operando sobre la entrega de equipos y la ampliación de la cobertura de conectividad, esto implica para las administraciones públicas latinoamericanas la necesidad de avanzar hacia un mayor grado de alfabetización digital que promueva la apropiación de la tecnología no sólo en la sociedad sino también en la propia administración pública. Ciudadanos y funcionarios públicos deben estar alineados a la oferta de servicios que emanan de los planes de gobierno electrónico para que éstos sean realmente aprovechados.

Finalmente, pero no menos importante, aparecen otros elementos que generan condiciones para el desarrollo del gobierno electrónico, tales como una adecuada calidad de los datos (digitalización, estándares, agregación de bases de datos); seguridad informática, marcos legales; medios avanzados de autenticación e identificación digital; protección de datos personales; y cumplimiento del principio de neutralidad tecnológica para no generar dependencia de terceros ni obligar a los ciudadanos a acceder a servicios electrónicos a través de aplicaciones propietarias cuya adquisición puede no estar al alcance de todos.

Utilizando el poder de las metáforas para simplificar y representar ideas, podemos decir que las condiciones mencionadas en este apartado son como el mantenimiento que hacen las líneas aéreas de sus aviones. Es algo invisible a los pasajeros, pero esencial para el buen funcionamiento de la industria aérea.

3. Reflexiones finales

Las diversas y profundas transformaciones políticas, económicas y sociales experimentadas tanto en el ámbito mundial, regional y a nivel país, generaron desafíos cada vez más complejos en nuestras sociedades. Para estar en sintonía con estos desafíos, el fortalecimiento de las capacidades estatales a partir del uso intensivo de la Ti se fue convirtiendo en una cuestión clave. En este fortalecimiento no sólo está en juego la eficiencia en el uso de recursos escasos, sino que fundamentalmente lo que está en cuestión es el poder de transformar la realidad de una sociedad a través de su Estado.

En este sentido, avanzar hacia una mayor y mejor utilización de Ti para fortalecer el aparato estatal no es un trabajo lineal ni se desarrolla en un espacio homogéneo: se trata de un proceso eminentemente político, en el sentido que para la pluralidad de actores que intervienen significa tensiones, negociación, incertidumbres, costos y beneficios.

La política y la redistribución de poder son cuestiones constitutivas e ineludibles en el análisis e implementación de iniciativas orientadas al desarrollo del gobierno electrónico. Esto implica un distanciamiento de los principios que animaron la ilusión y pretensión de tomar (tanto en el estudio como en la acción) al uso de la Ti como un fenómeno preponderantemente técnico, valorativamente neutro y despojado de intereses.

El reconocimiento de esta conflictividad inherente a toda iniciativa de impacto basada en el uso de Ti para fortalecer la gestión pública, sirve para llamar la atención de los riesgos asociados a promover esfuerzos guiados pura y exclusivamente por la apelación a la buena voluntad de los organismos.

Bibliografía consultada:

CEPAL (2005): *Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC2007)*, Conferencia Preparatoria Regional Ministerial de América y Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, Río de Janeiro.

CEPAL (2007a): *Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe*, Programa de Cooperación de la Comisión Europea: @LIS - Alianza para la Sociedad de la Información, Santiago de Chile.

CEPAL (2008): *Plan de Acción Regional sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (eLAC2010)*, II Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe, El Salvador.

CEPAL (2010): *Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe (eLAC2015)*, III Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, Lima.

CLAD (2007): *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*, Documento aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Pucón, Chile.

CLAD (2010a): *Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad*, Documento de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Buenos Aires.

CLAD (2010b): *Modelo Iberoamericano de Software Público para el Gobierno Electrónico*, Documento de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Buenos Aires.

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

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

Criado, J. y Gil García, J. (2013): "Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: Estado actual y tendencias futuras en América Latina", en *Gestión y Política Pública*, 2013, pp. 3-48, Centro de Investigación y Docencia Económicas, México.

Dawes, S. (2013): "Advancing Digital Government: The Research-Practice Knowledge Connection", *Gestión y Política Pública*, CIDE, Special Issue on Electronic Government, pp. 49-67, México.

Fountain, J. (2001): *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington: Brookings Institution Press.

Gascó, M (2009): "El papel de las instituciones en el desarrollo del gobierno electrónico en América Latina: Algunas reflexiones", en *Estado, Gobierno, Gestión Pública*. Revista Chilena de Administración Pública, número 14, Santiago, diciembre.

Gascó, M. (2011): "Los retos de la colaboración. ¿A qué, si no a eso, pretendemos hacer frente con la interoperabilidad?", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, número 49, febrero, Caracas.

Gasco, M. (2012): "Approaching E-government Interoperability", *Social Science Computer Review*, 30 (1), pp. 3-6.

- Gascó, M.; Ysa Figueras, T. y Fernández Pie, Ch. (2012): "Variables clave en la gestión estratégica de un modelo de interoperabilidad: ¿decisiones políticas o cooptación tecnológica?", *XVII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia.
- Gauld, R. y Goldfinch, S. (2006): *Dangerous Enthusiasms: E-Government, Computer Failure and Information System Development*, Otago University Press.
- Lapuente, O. (2011): "CIO 2.0: el arte de dominar el liderazgo situacional", *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Asunción, Paraguay.
- Moore, M. (1998): *Gestión Estratégica y Creación de Valor en el Sector Público*, Barcelona, Editorial Paidós.
- Pando, D. (2012): "Pistas teóricas para el aterrizaje de los procesos de incorporación de tecnologías de información en la gestión pública latinoamericana", *XVII Congreso Internacional sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Cartagena, Colombia.
- Pando, D. (2013): "Más allá de los cantos de sirena: apuntes para un mayor y mejor uso de las tecnologías de información en la gestión pública", *VII Congreso Argentino de Administración Pública*, organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Mendoza.
- Pando, D. (2014): "Desafíos y oportunidades de la planificación estratégica en la utilización de tecnologías de información en las administraciones públicas latinoamericanas", en Jorge Walter y Diego Pando (comp.): *Planificación estratégica. Nuevos desafíos y enfoques en el ámbito público*, SAAP-CERALE, Buenos Aires.
- Pando, D. y Poggi, E. (2013): Materiales de trabajo para el desarrollo de proyecto de consultoría, mimeo.
- Poggi, E. (2008): *La transferencia de software entre las unidades informáticas de la Administración Pública Nacional*, Tesis de Maestría en Administración y Políticas Públicas, Universidad de San Andrés, Buenos Aires.
- Poggi, E. (2009): *La Planificación Estratégica de las TIC: dilemas que plantea el entorno actual en la visión de la Administración Federal de Ingresos Públicos*, 43° Asamblea General del CIAT, Santo Domingo, República Dominicana.
- REDGEALC (2012): Declaración de San José, Segunda Reunión Ministerial Interamericana de Gobierno Electrónico y Cuarta Reunión de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, San José.
- REDGEALC (2014): Declaración de Cartagena, Tercera Reunión Ministerial Interamericana de Gobierno Electrónico y Octava Reunión de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe, Cartagena.
- Sandoval-Almazán, R., y Gil-García, J. (2011): "The Role of the CIO in a Local Government IT Strategy: The case of Merida, Yucatán Mexico", *Electronic Journal of E-Government*, 9 (1), pp. 1- 14.
- Tesoro, J. L. (2011): "Programa formativo en gestión informacional para CIOs públicos de Iberoamérica", *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Asunción, Paraguay.
- Zerpa, C. (2011): "El CIO estatal y la gestión informacional pública en la República Oriental del Uruguay", *XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Asunción, Paraguay.