

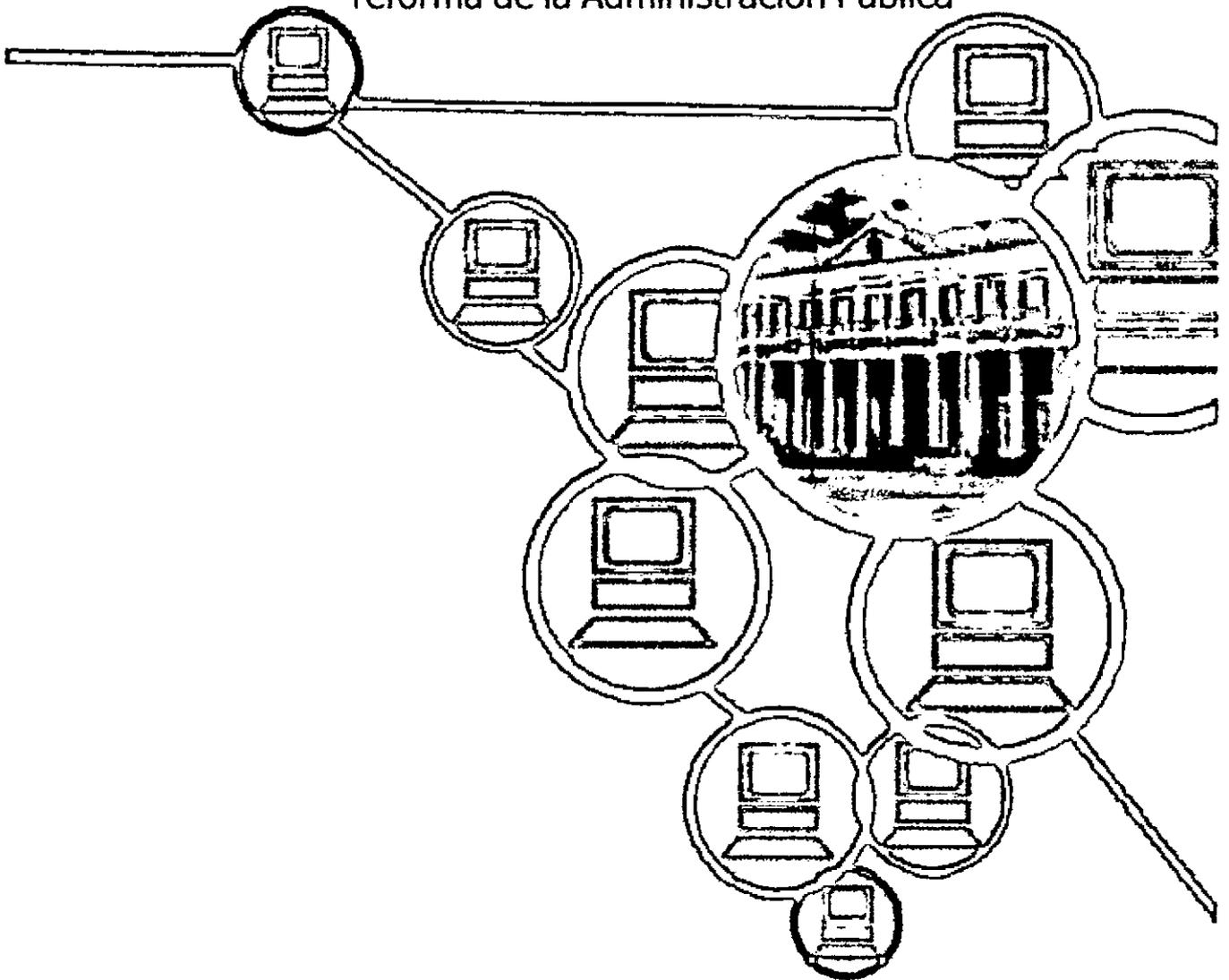
**UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**  
**DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA**  
**Tesis Licenciatura en Ciencia Política**

**Desburocratización:** estudio exploratorio sobre el gobierno electrónico como herramienta gerencialista en procesos de reforma de la administración pública

**María Frick Capurro**  
Tutor: Pedro Narbondo

# Desburocr@tización

Estudio exploratorio sobre el gobierno electrónico  
como herramienta gerencialista en procesos de  
reforma de la Administración Pública



"En el tiempo de la guerra civil americana no existía el pelotón como unidad y los altos oficiales mandaban directamente los movimientos de ejércitos enteros y de cuerpos de ejército (por lo cual ambas partes perdieron entonces muchos altos oficiales). Después de la guerra civil, la nueva técnica del armamento hizo inconveniente el operar con grandes formaciones cerradas. Al mismo tiempo, la comunicación telegráfica naciente permitió el coordinar desde lejos los movimientos de unidades más pequeñas en el campo de batalla. Estos dos desarrollos hicieron necesaria de un lado y posible de otro una mayor desmembración de las unidades y con ella la inserción de un nuevo rango. El ejemplo es especialmente importante porque pone a vista la influencia de los factores tecnológicos sobre los cambios estructurales".

*Renate Mayntz, "Sociología de la Organización", pp. 186*

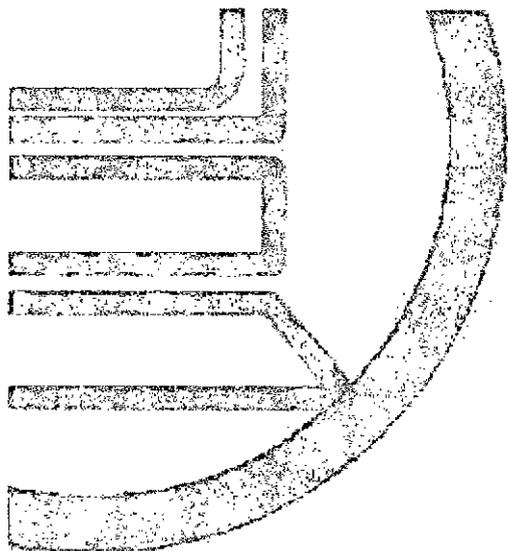
"Los nuevos medios de comunicación están cambiando las organizaciones políticas tradicionales y ello repercute en la administración y en el control de su gestión por parte del público".

*José Pini y Alberto Sayagués,  
Desburocratización y Desestatización,  
en "Gestión del Estado y Desburocratización", pp. 206*

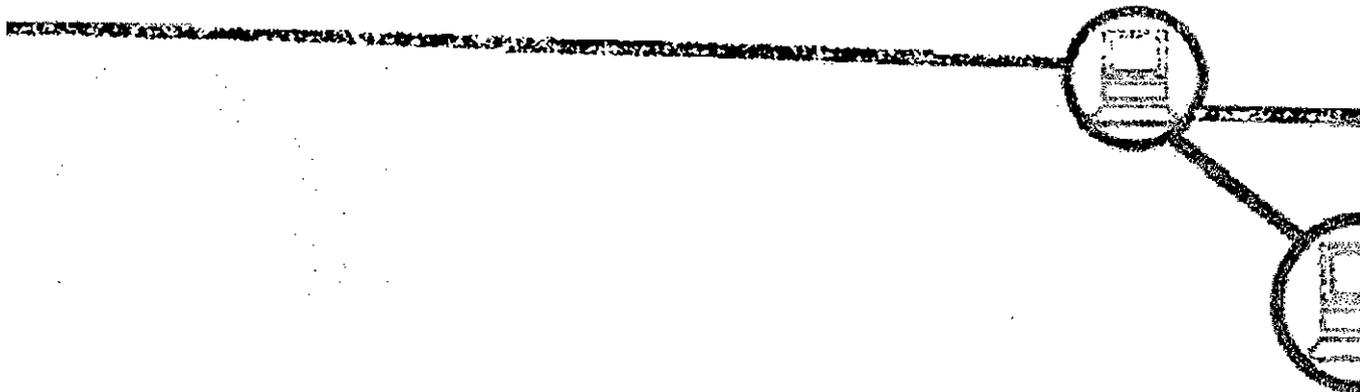
"Desde el principio de la historia, la tecnología ha servido como instrumento de poder, mejorando la capacidad de los humanos para manipular, controlar e imponerse a su medio ambiente. La tecnología empleada en las organizaciones modernas desempeña una función semejante. Proporciona a sus usuarios la capacidad de lograr resultados sorprendentes en una actividad productiva, y también la habilidad de manipular su poder productivo y hacerlo trabajar eficientemente para sus propios fines".

*Garreth Morgan, "Imágenes de la Organización", pp. 159*





<b>Introducción</b>	<b>5</b>
<b>Timones y remos</b>	<b>10</b>
<b>Un gobierno <i>electrónico</i></b>	<b>16</b>
<b>"Control Revolution"</b>	<b>26</b>
<b>Gobierno.gub.uy</b>	<b>32</b>
<b>Conclusión</b>	<b>45</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>52</b>



ICT and government, or public administration, are intensely intertwined. The nature of public administration explains this, for its primary processes always have been the processing of information and communication. So, the dominant technology of our age affects the heart of government. The impact of ICT on government and public administration therefore is revolutionary<sup>1</sup>.

Frissen, Paul A.; "The Virtual State"

## Introducción

El último cuarto de siglo ha presenciado transformaciones muy importantes en las sociedades, economías y sistemas políticos. Entre ellas es de especial importancia para este estudio la convergencia de un cambio de paradigma en la definición de las formas de gobierno y la revolución tecno-económica causada por las innovaciones organizacionales y técnicas basadas en el desarrollo de la Sociedad de la Información.

A partir de los años '70 se ha expandido a nivel mundial una ola de reformas que reconceptualiza al Estado respecto a su capacidad institucional y su rol en la estructura económica. Este movimiento critica los mecanismos del Estado burocrático en su relacionamiento con la comunidad y su eficacia de gestión, cuestionando su capacidad de gobernar en el complejo contexto político y económico de cambio de siglo. Frente a este diagnóstico, el movimiento propone el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado a través de reformas administrativas que den a los gobiernos *capacidad de gobernar*<sup>1</sup>. Así, mediante mecanismos de participación democrática, gestión y planificación<sup>2</sup>, busca instaurar nuevas modalidades de interacción entre los sectores público y privados, redistribuir las potestades y recursos en el ámbito público, y racionalizar y desburocratizar el Estado.

De forma paralela se ha desarrollado de forma vertiginosa la Sociedad de la Información, producto del impacto de las nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) en las sociedades, gobiernos y economías (OECD, 1994). En la combinación de la microelectrónica, la informática, las telecomunicaciones y la opoeléctrica, estas tecnologías aceleran los niveles de interactividad e instantaneidad de los intercambios, redimensionando el procesamiento e intercambio de información, alterando la raíz del sistema tecnoeconómico de las sociedades modernas y sus formas de control y coordinación social. En su coincidencia con el movimiento reformista, este desarrollo se presenta tanto como oportunidad como una presión que se agrega a la diagnóstica necesidad de transformación del sector público<sup>3</sup>.

"Un factor extremadamente importante, que motiva el cambio en las organizaciones públicas contemporáneas es la tecnología. El desarrollo de la Tecnología de la Información ha presentado nuevas oportunidades y nuevos imperativos para la mayoría de las organizaciones públicas".

Guy Peters, "Public Policy and Public Bureaucracy".

"En primer lugar, crea hábitos y expectativas en quienes interactúan con el gobierno sobre cómo pueden y cómo deben realizarse los business. En segundo lugar, la utilización de tecnología en otros sectores (...) crea una infraestructura que el gobierno puede utilizar para otros propósitos".

OECD; "IT as an Instrument of Public Management Reform".

En este escenario de convergencia y bajo la presión de un nuevo contexto socioeconómico, las demandas y expectativas de los ciudadanos y la dificultad de manejar gigantescos aparatos administrativos y enormes caudales de información, el modelo de gestión que proponen las nuevas tecnologías - eficaz para ciertas modalidades de producción de servicios - ha comenzado a ser adoptados por las organizaciones estatales (Chumbita e Impala, 2000). Su enfoque centrado en el incremento de la eficiencia y en las necesidades de los consumidores se articula con los intentos de reforma de las estructuras estatales, convirtiéndose en una herramienta potencial en los procesos de modernización de la Administración Pública.

"Como Osborne y Gaebler escribieron en "Reinventing Government", necesitamos gobiernos que sean catalizadores - guiando y promoviendo la acción más que haciendo ellos mismos las cosas; que sean propiedad de la comunidad, otorgando poderes más que sirviendo; que sean guiados por una misión, orientados hacia los resultados y enfocados hacia el consumidor. Los gobiernos, afirman ellos, deberían inyectar la competencia en la entrega de servicios; orientarse a las ganancias más que a gastar; cambiar de las jerarquías al trabajo en equipo y la participación; y orientarse a la prevención más que a la cura (...) La nueva tecnología de la información es la clave para posibilitar una transformación del gobierno (...) la tecnología puede lograr un nuevo paradigma en la gobernabilidad".

Tapscott, Don; "The Industrial Age Bureaucracy".

En esta redefinición de su *raison d'être* se observa que, en los últimos años, los gobiernos han adoptado un uso creciente de las nuevas Tecnologías, sosteniendo y dando forma al cambio de paradigma (Taylor, 1998). Con consecuencias todavía discutidas, esta convergencia técnica- ideológica ya se siente en las tradicionales jerarquías burocráticas, en las estructuras organizativas, en las prácticas y habilidades del personal, en la prestación de servicios y en la naturaleza monoprodutora y monopólica de muchas empresas públicas (Wright, 1997).

A partir de estas experiencias surgió en el ámbito de la Administración Pública un nuevo concepto: "gobierno electrónico" - *e- government*. Resultado de las agendas de trabajo de distintas administraciones - con raíces esencialmente prácticas - este concepto ha adquirido *status* hace pocos años en documentos de trabajo y conversaciones, sin embargo, sus implicancias toman cada vez mayor importancia a medida en que las distintas administraciones incorporan la tecnología en sus procesos de reforma y que los centros de investigación comienzan a prestarle atención.

El gobierno electrónico refiere, básicamente, a la utilización de Tecnología de la Información (particularmente redes informáticas y protocolos de comunicación) en la gestión del gobierno. Su particularidad e impacto radica en las posibilidades que significa a la reingeniería de procesos:

"El gobierno electrónico es un gobierno trabajado via Internet. Asocia nuevas tecnologías con sistemas heredados y, a la vez, asocia externamente las infraestructuras de información de dicho gobierno con todo lo digital, y con todos -contribuyentes, proveedores, clientes, votantes, y toda otra institución en la sociedad".

Tapscott, Don; "The Industrial Age Bureaucracy".

El conjunto de las posibles aplicaciones de las Nuevas Tecnologías a la gestión estatal da forma al gobierno electrónico. Bajo un nombre que puede hacer confusa su naturaleza, estas aplicaciones se convierten en herramientas que procuran hacer más eficientes los mecanismos de gestión de forma de facilitar la toma de decisiones y la ejecución de políticas.

"Muchas veces se confunde la reforma de la Administración Pública con introducir el gobierno electrónico, que, en realidad, es la utilización de la economía de la información dentro de los procesos públicos (...) El gobierno electrónico es un instrumento, no es el objetivo (...), es introducir una técnica para mejorar la eficiencia de la gestión pública".

Eduardo Cobas, entrevista personal, 2000.

En su utilización, este nuevo instrumento crea un nuevo tipo de relacionamiento mediado digitalmente que modifica los flujos de información y recrea las formas políticas (Taylor, 1998): (1) internas a la maquinaria de gobierno - en la provisión de servicios y ejecución de actividades -, (2) entre las agencias y organizaciones del gobierno con los consumidores de sus servicios, (3) entre el gobierno y los ciudadanos - incluyendo aquellas relaciones mediadas por políticos -, (4) entre el gobierno y los proveedores de infraestructura relacionada a las nuevas tecnologías, y (5) entre los intentos de innovar mediante la utilización de las nuevas tecnologías y los patrones establecidos y expectativas concretas plasmadas en la agenda pública.

En las agendas reformistas estas transformaciones se integran bajo dos grandes metas<sup>11</sup>: la consolidación de los mecanismos de participación entre el gobierno y la sociedad civil, y el incremento de la capacidad institucional del sector público. La primera refiere al fomento de la organización y participación social en la defensa de los intereses, los deberes y derechos de ciudadanos y clientes del aparato estatal. En este ámbito, el gobierno electrónico se convierte en una herramienta muy publicitada debido a su potencial en términos de participación y representación. Las posibilidades que puede brindar a mecanismos de participación directa son el eje de desarrollo de numerosas iniciativas y estudios orientados hacia los procesos gobierno, la creación de políticas públicas, el proceso democrático y la representación. Conceptos como *democracia electrónica* o *cyber-ciudadanía* son parte de estos estudios.

Por otro lado, a través de un manejo más eficiente de la información, el gobierno electrónico permite la reducción de costos y la simplificación de los mecanismos de funcionamiento de la administración pública. En base a estas posibilidades, es utilizado como herramienta de racionalización de los procesos de gestión y fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público.

En este tipo de aplicación se enmarca este estudio. Dentro de los distintos problemas de investigación que pueden surgir, el tema de este trabajo refiere, específicamente, a la incorporación del gobierno electrónico en estrategias de *desburocratización* de los procesos y estructuras de la Administración Pública. Esta opción de análisis se apoya en las características que han presentado hasta ahora sus incorporaciones: si bien los proyectos vigentes presentan objetivos que apuntan tanto a la eficiencia productiva como a la democratización de las burocracias, se ha demostrado la preeminencia de los objetivos de eficiencia sobre las metas de fortalecimiento de los representantes electos sobre los cuerpos administrativos (OECD, 1999).

El desarrollo de innovaciones en las áreas de organización y procesos, y la complejización del entorno social, político y económico, han debilitado las ventajas técnicas del modelo burocrático de organización, abriendo paso a los intentos de reforma que buscan los beneficios prometidos por las nuevas técnicas. En este escenario, el gobierno electrónico se articula con las metas reformistas y se transforma en una herramienta que permite superar las debilidades del viejo modelo a través de la creación de nuevos mecanismos de gestión. Se convierte entonces en una herramienta de *desburocratización* que, apoyada en los nuevos desarrollos de la teoría económica y gerencial, construye un nuevo modelo organizacional<sup>12</sup>. Desde esta perspectiva, su incorporación es entendida como la introducción de un modelo gerencial de gestión que busca incrementar, desde un punto de vista mercantil, los niveles de eficiencia y eficacia del aparato estatal a través de la transformación de su modelo de coordinación.

El gobierno electrónico aparece en estos escenarios acompañado de grandes promesas de éxito. Sin embargo, lo cierto es que la aplicación de las nuevas tecnologías en la administración pública es un proceso complejo, que si bien logra beneficios en términos de eficiencia y eficacia, tiene repercusiones fundamentales en los equilibrios de poder a través de la transformación de sus formas de coordinación. En este sentido, el

gobierno electrónico puede causar procesos de desburocratización entendidos no ya en el desmantelamiento del modelo tradicional sino en su acepción más clásica: la distorsión del equilibrio entre la autonomía y especificidad a favor de los clientes o de los propios miembros de la organización (Correa Freitas y Franco, 1989). Bajo este supuesto, y apoyada en la revisión y recopilación bibliográfica de distintos investigadores, la hipótesis de este trabajo sostiene que el gobierno electrónico superpone un modelo de comunicación en red a una estructura jerárquica de coordinación; y que, en tanto herramienta de la reforma managerialista, este proceso establece un movimiento de descentralización centralizada que consolida los mecanismos de control autoritarios (ver Mayntz, 1979) del aparato administrativo.

El objetivo de este trabajo es explorar las características del impacto de este doble movimiento en los equilibrios de poder al interior de las estructuras burocráticas a través de la transformación de los mecanismos de control jerárquicos. Para ello, estructura su desarrollo en cuatro partes. La primera, repasa las características de las reformas administrativas en marcha, centrandose en los cambios en el modelo de autoridad que éstos suponen al interior del aparato administrativo.

La segunda parte recorre las raíces y argumentos en que se sostienen los augurios exitistas de la nueva herramienta de gestión y describe sus bases tecnológicas y posibles aplicaciones. Con la intención hacer énfasis en el halo de promesas que ha acompañado el nacimiento del gobierno electrónico, este recorrido se basa en trabajos y declaraciones que traslucen el entusiasmo con que el gobierno electrónico ha sido adoptado por los reformadores.

La tercera parte del trabajo es su corazón teórico. Sobre una revisión y recopilación de las conclusiones a las que han arribado distintos investigadores, se exponen los cambios en los equilibrios de poder que la incorporación de aplicaciones del gobierno electrónico en agendas gerencialistas puede suponer al interior de la administración pública.

La cuarta y última parte, es una continuación de este desarrollo. En ella se explora en base a entrevistas en profundidad y recopilación de reportes y artículos, según las hipótesis manejadas, la aplicación de un caso nacional de utilización de redes en la reforma administrativa: el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF).

Algunas advertencias sobre los límites y dificultades de este trabajo deben hacerse antes de su desarrollo. En primer lugar, si bien el gobierno electrónico abre un vasto escenario de posibles investigaciones, este estudio se centra específicamente en los impactos de esta nueva forma de gestión en las relaciones de poder dentro de las estructuras burocráticas. Esto quiere decir que se dejan fuera sus repercusiones en la relación de la Administración con los proveedores y los ciudadanos o clientes de sus servicios. Con este corte, temas como la universalización del acceso, las repercusiones en cuestiones de *accountability* y transparencia, los cambios en la relación Estado- Sociedad y los nuevos modelos de gobernanza no son profundizados. Esto se debe a que son temas de estudio en sí mismos, sobre los que hay desarrollo académico específico y aplicaciones tecnológicas particulares.

Tampoco se profundizarán las características de las reformas administrativas. Esta decisión, como la anterior, parte de las dificultades intrínsecas al trabajo. Este estudio trata un tema netamente interdisciplinario: la Administración, la Teoría Organizacional, la Informática y la Teoría de la Administración Pública convergen en el análisis del gobierno electrónico, suscitando resquemores y haciendo definitivamente más complejo el análisis. Por otro lado, la investigación académica no ha acompasado el ritmo de su desarrollo empírico, por lo que el tema, no sólo se presenta a la agenda académica en busca de un lugar propio, sino que lo hace desamparado de los clásicos de la Ciencia Política y las Ciencias Sociales. Como en todo nuevo tema, los clásicos recién se están construyendo, y la investigación avanza muchas veces con la colaboración de nuevos (y muchas veces desconocidos) autores.

Este escenario determinó la estrategia de limitar al máximo el objeto de estudio en pos hacer un esfuerzo en la explicación del gobierno electrónico desde sus raíces. Es decir, si bien hubiera resultado muy interesante focalizar el estudio en las más teóricas repercusiones y causas de este fenómeno, se ha optado por una "primera presentación del tema" lo más sólida y concreta posible.

Otra dificultad surge de la demora de la academia en sumergirse en el área, que reduce en muchos casos las fuentes de consulta a la superabundancia de informes y trabajos de gobiernos, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales, *think tanks*, y empresas del sector privado; escasez y superabundancia a la que se suma la limitación de las fuentes de consulta, en su mayor parte muy recientes y de difícil acceso y de escasa disponibilidad local.

Si se pueden mencionar algunas oportunidades que abre de este trabajo, podría decirse que la ardua recopilación del material y selección de los autores representan horas de investigación (en su sentido más básico) que correrán a favor de los futuros interesados en el tema. Por otro lado, y sin ningún tipo de pretensión, iniciando un "tanteo" en el tema o, por lo menos, poniéndolo sobre el tablero, este trabajo puede evitar el descompasamiento que otros países han presentado entre los estudios académicos y las actividades de las agencias públicas.

En conclusión, el gobierno electrónico es un tema que todavía no tiene un lugar definido en los centros de investigación y que rompe algunas de las barreras tradicionales y relaciones históricas entre los distintos campos de estudio. En este sentido, este trabajo se enfrenta a una difícil apuesta: mantenerse dentro de una línea de análisis estrictamente politológica y convencerlos a Ustedes, lectores, de que reciban el tema al menos con cierta curiosidad.

"Los gobiernos empresariales han comenzado a instaurar sistemas que separan las decisiones políticas (timonear) de la prestación de servicios (remar)."  
Osborne y Gaebler; "Reinventing Government".

## Timones y remos

Desde mediados de 1970 's existe en el mundo una ola de reformas que reconceptualiza el rol del Estado en la sociedad poniendo en tela de juicio su papel y capacidad de gobierno en un nuevo contexto social, económico y político, caracterizado por presiones fiscales e inexorables demandas de servicios y reglamentaciones. Habiendo comenzado con reformas económicas y políticas, el movimiento supone también reformas gubernamentales que, partiendo del diagnóstico de un Estado ineficiente e ineficaz, proponen el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado a través de reingenierías administrativas que den a los gobiernos capacidad de gobernar, es decir, de diseñar y ejecutar políticas públicas y alcanzar efectividad en el desenvolvimiento de sus actividades (Correa Freitas y Franco, 1989). Cuando se trata del Estado como aparato de poder, como centro en el que se procesan las actividades de interés público<sup>3</sup>, este fortalecimiento ha tendido a buscarse, prioritariamente, a través de estrategias de racionalización y desburocratización que atacan el modelo organizacional burocrático del Estado y proponen su transformación mediante nuevas técnicas de gestión.

El Estado moderno se ha organizado y desarrollado bajo un sistema administrativo burocrático en el que la coordinación y ejecución de políticas se organiza según los principios de: jerarquía (cada oficial tiene una competencia claramente definida dentro de una división jerárquica del trabajo y debe responder por su actuación ante un superior); continuidad (el cargo constituye una ocupación asalariada de tiempo completo, con un escalafón que ofrece la posibilidad de un avance regular); impersonalidad (el trabajo se lleva a cabo de acuerdo a reglas preestablecidas, sin arbitrariedad ni favoritismo, y se lleva un registro escrito de cada transacción); y experticia (los oficiales son elegidos de acuerdo al mérito, son entrenados para su función, y controlan el acceso al conocimiento archivado)(Beetham, 1996). Bajo este esquema, cada uno de los principios alimenta un criterio de eficiencia que prioriza la calidad de la gestión (rápida, previsible, etc), el costo/efectividad de cada operación y en la extensión de su alcance:

"La subdivisión de un completo conjunto de comandos en sus elementos constitutivos y su reordenamiento en un proceso coordinado, logra una enorme expansión del espectro, la precisión y la efectividad de las operaciones. Otros aspectos de la burocracia contribuyen al mismo fin. Su impersonalidad asegura que no haya favoritismo, ya sea en la selección del personal - que será nombrado de acuerdo al mérito -, ya en la acción administrativa, que se haya libre de las impredecibilidades de las conexiones personales. El ser regida por normas le permite a la burocracia lidiar con un gran número de casos de una manera uniforme (...) La separación entre el oficial y la propiedad de los medios de producción aseguró que la operación en su conjunto se vea libre de las limitaciones financieras del hogar privado, y que el individuo se vuelva dependiente de la organización para su medio de vida y, por lo tanto, sujeto a su disciplina. Estos factores aseguraron una enorme expansión de la capacidad y predicibilidad administrativa".

Beetham, David; "Bureaucracy".

Este modelo ha sido en los últimos años blanco de simultáneas e interrelacionadas presiones: la internacionalización de los mercados; las presiones económicas y financieras causadas por problemas de deuda y déficit públicos; el cambiante escenario político; la presión democrática y el descontento generalizado ante la actuación del sector público; y el cambio tecnológico (Wright, 1997). En su convergencia, estas presiones han teñido de "burocratismo" a la burocracia y han obligado a reingenierías organizacionales: los aspectos

positivos del proceso burocrático - la racionalización de la gestión mediante mecanismos que equilibran la autonomía y la especificidad de las acciones haciéndolas previsibles y susceptibles de control - se pierden hoy ante el desarrollo de tendencias actitudinales y comportamentales que cuestionan sus mecanismos para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades del contexto mediante un ejercicio legítimo y eficaz de sus funciones.

"Los problemas pueden reducirse a dos elementos básicos: discreción y rutina. En tanto las burocracias se vuelven más grandes y complejas, concentran tareas especializadas en subunidades. Con la especialización, llega una irreductible discreción en el proceso de decisiones de día a día; la habilidad de cualquier autoridad aislada para controlar todas las decisiones se atenúa hasta el punto de cesar de ser real en un sentido práctico (...) Con el aumento de la discreción llega también el aumento de la rutina. Tanto los individuos como las subunidades manejan espacio creado por discreción, de manera de mantener y acentuar su posición en la organización. Crean rutinas operativas, en parte para simplificar su trabajo, pero también para demostrar su especialización o habilidad en controlar y mantener las tareas que les son asignadas. Individuos y subunidades resisten los intentos de alterar su discreción o de cambiar sus rutinas operativas - en otras palabras, resisten el manejo jerárquico - porque estas cosas son una expresión concreta de su especial competencia, conocimiento y status dentro de la organización".

Hogett, Paul; "New Modes of Control in the Public Service".

Estas tendencias, pautas y comportamientos surgen, básicamente, del centralismo del modelo burocrático, que hace depender de la decisión formal de autoridades superiores la solución de los problemas más rutinarios de la administración, enlenteciendo los procesos, obligando a los ciudadanos a prolongadas esperas, ocupando a las jerarquías en cuestiones menores y consolidando un estilo autoritario y un consciente o inconsciente manejo y retención del poder. Esta centralización es fortalecida en muchos casos por la creencia de que los problemas se solucionan aprobando normas formales, universales, y ejecutando y exigiendo trámites y requisitos en procesos que priorizan la forma ante la sustancia y que parten de la desconfianza hacia el usuario (Correa Freitas y Franco, 1989).

" En definitiva, las principales críticas al centralismo se basan en que las decisiones escapan a la esfera de acción de los afectados, pasando a depender de una burocracia creciente en tamaño, remota, ajena a las preocupaciones de los interesados, inaccesible, que dado su aislamiento y distancia carece de información para resolver adecuadamente y que ha generado sus propios intereses, que son contradictorios o que pueden serlo, con los objetivos para los que fue organizada. A ello se agrega que los funcionarios dispondrían de un poder sin control y que persiguirían, ante todo, la supervivencia de su puesto aún cuando las funciones que les fueron encargadas originariamente se hayan tornado obsoletas e inútiles. (...) Se agrega que el centralismo impide la legítima participación ciudadana en asuntos de su interés. Dada la forma y el ámbito donde se toman las decisiones resulta difícil que los ciudadanos influyan en ellas o, incluso, que fiscalicen la forma en que se manejan los asuntos que les interesan"

Franco, Rolando; "Gestión del Estado y Desburocratización".

Esta visión crítica del modelo burocrático ha sido alimentada por el desarrollo de nuevas técnicas y modelos de gestión y por un cambio paradigmático general con fuerte prejuicio ideológico contra el Estado, desarrollos que coinciden en el cuestionamiento de la capacidad y eficiencia del modelo tradicional en el ciclo completo de la actividad del gobierno. En primer lugar, sostienen que la concentración del modelo tradicional en la eficiente ejecución de las políticas olvida la importancia de sus procesos de formación y su posterior evaluación. En segundo lugar, remarcan la ceguera de su perspectiva "maquinista" respecto a la ineficiencia que surge de las

cuotas de autoridad que se independizan de estructuras jerárquicas de coordinación mediante el control de redes sociales informales, información o experticia (Beetham, 1996).

Tales críticas han sido adoptadas por políticos y burócratas bajo la forma de un nuevo paradigma en la Administración Pública: el Nuevo Gerenciamiento Público o *New Public Management*. Sobre tales cimientos, el *New Public Management* cuestiona la capacidad de gobierno del modelo tradicional y propone su fortalecimiento mediante el mejoramiento de la gestión a través del incremento de sus niveles de eficiencia productiva, tanto en los procesos de ejecución de las actividades como en la toma de decisiones y evaluación de sus resultados.

Uno de los puntos centrales de la transformación propuesta es el desarrollo de nuevas y más sofisticadas formas de control. Presionadas por la demanda de mejores servicios y bajo la influencia de los modelos privados, las reformas del sector público centran sus esfuerzos en transformar los sistemas de autoridad mediante los que las decisiones políticas son ejecutadas e implementadas. El eje de esta transformación es la reingeniería de los mecanismos de coordinación del modelo burocrático.

Tal como lo describe Golembievsky, el modelo burocrático se caracteriza por:

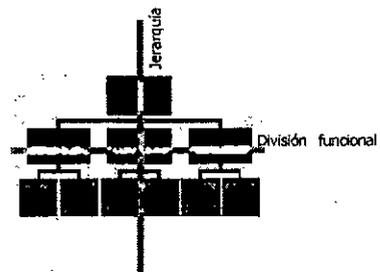
- "Una cadena de comando bien definida en la que cada subordinado reporta a su superior, siendo reducido el número de subordinados de manera de reforzar la "unidad de comando" a través de un control cercano;
- Departamentos subordinados al Jefe Ejecutivo que están separados por funciones en los niveles superiores y por procesos en los inferiores. Ello fragmenta deliberadamente el flujo de trabajo de manera de impedir que un agente o agencia por sí sólo realicen una transacción completa, lo que hace más estrecho el control;
- Un sistema de procedimientos y reglas para enfrentar todas las contingencias, el que refuerza la insularidad de cada unidad o persona a la vez que contribuye a la unidad de comando;
- La impersonalidad de las relaciones entre los miembros de la organización, y entre ellos y sus clientes;
- Aún con un modesto crecimiento y complejidad, los *staffs* deben aumentar la calidad de control personal que el Jefe Ejecutivo tiene sobre todo el sistema. Consistente con el sentido literal del término, la palabra *staff* es considerada una suerte de prótesis para las limitaciones físicas del Jefe Ejecutivo: el *staff* apoya al ejecutivo y es considerado como consejero sólo por fuera de la cadena de comando, de manera de preservar la unidad de comando"

Conrado Ramos; "Teoría Tradicional de la Administración Pública".

El rasgo central de la burocracia es la división sistemática del trabajo, por la que los complejos problemas administrativos son desarmados en tareas manejables y repetitivas, cada una la provincia de una particular oficina, y luego coordinadas bajo una jerarquía de mando centralizado (Beetham, 1996). Este modelo se sostiene a través de procedimientos sustentados en reglas y personal imparcial en la ejecución de sus funciones (Butcher, 1995), sin embargo, es su esqueleto jerárquico - y la cadena de comunicación que éste supone - el núcleo central de su estructura. Combinada con los demás elementos, esta arquitectura establece líneas de autoridad que permiten un control detallado de la gestión pública, facilitando su consistencia, precisión, formalidad y susceptibilidad al control político.

Dos dimensiones de coordinación se distinguen: la coordinación efectiva y la coordinación progresiva. La primera distingue los deberes de planeamiento, realización y decisión dentro del aparato administrativo<sup>28</sup>, mientras que la segunda

Ejes de coordinación del modelo burocrático



refiere a la gradación de deberes dentro de las distintas funciones, según los grados de autoridad y correspondiente responsabilidad. Bajo estos ejes de coordinación, el modelo burocrático mantiene una forma arbórea que coordina las actividades mediante un modelo de trabajo definido precisamente y organizado a través de líneas descendentes de mando y comunicación.

Como ya se ha descrito, este modelo presenta debilidades importantes. Desde una perspectiva organizacional, su dependencia de los puntos de enlace acarrea el peligro de crear cuellos de botella y retrasos, la predominancia de enlaces indirectos facilita la distorsión de la información y la ejecución de errores, y su naturaleza jerárquica dificulta la comunicación ascendente. Si bien garantiza una gestión eficaz en contextos estables a través de la coordinación de las actividades mediante la supervisión estrecha y el respaldo de cánones de socialización profundos, con el crecimiento del número de empleados y programas el modelo conduce a la suboptimización y balcanización operativa y cultural de las unidades, y a la dificultad para mantener mecanismos de coordinación y comunicación entre las unidades, lo que lleva a la sobrecarga de las unidades del nivel ejecutivo y, consecuentemente, a retrasos en la toma de decisiones (Ramos).

Frente a este cuadro, el *New Public Management* propone una estrategia productiva que ataque el sistema tradicional de autoridad. Al interior de la Administración, esto supone el reemplazo de las reglas y la autoridad jerárquica como mecanismos de regulación de la actividad administrativa por nuevas estrategias y elementos de coordinación, en general, relacionamientos más contractuales, participativos y discrecionales entre los niveles jerárquicos y funciones del aparato administrativo<sup>4</sup>. Como estrategia clave, el movimiento reclama el fortalecimiento de la capacidad de acción de los oficiales administrativos (Aucoin). El punto de quiebre de esta propuesta se encuentra en la transformación de su rol: los oficiales dejan de ser administradores del proceso de toma de decisiones y ejecución públicas y se transforman en conductores y supervisores de la actividad estatal (Hughes, 1994).

Los nuevos "gerentes públicos" se convierten en esta estrategia en piezas fundamentales en la búsqueda de eficiencia productiva. Para ello, deben contar con márgenes de maniobra que les permitan llevar a cabo sus tareas de planeamiento, implementación y evaluación de la gestión. El Nuevo Gerenciamiento Público propone la generación de estos espacios mediante un esquema de descentralización operativa bajo control centralizado:

"El principio de descentralización (...) subraya la necesidad de que los gerentes tomen la iniciativa para que las cosas se realicen y los resultados se alcancen. Las estructuras descentralizadas son los medios para estos fines precisamente porque necesitan gerentes de línea que decidan qué hay que hacer; para ser breves, fuerzan a los gerentes a manejar operaciones y personas más que a administrar procesos y sistemas".

Peter Aucoin, "Paradojas y Péndulos de la Reforma Administrativa".

La descentralización operativa supone la redistribución de tareas de forma de aliviar la carga de los oficiales administrativos respecto a decisiones de rutina y focalizar su actividad en la definición de estrategias políticas, en la evaluación de la gestión y en el control del aparato público. Implica la ampliación de la autoridad y responsabilidad del personal de línea centralizando en los escalafones superiores la definición de las cuestiones estratégicas y de distribución de recursos, de forma de facilitar su concentración en asuntos de planificación y dirección.

Esta desconcentración de las actividades y responsabilidades no supone una descentralización del poder. El control se mantiene centralizado como estrategia de coordinación de las actividades desconcentradas. Para ello, el proceso de descentralización operativa o desconcentración se acompaña de cambios en los principios

de formalización del modelo tradicional<sup>5</sup> que eliminan y perfeccionan los mecanismos de control del aparato burocrático en la creación de nuevas formas de coordinación e integración de las unidades.

Uno de estos cambios refiere a un proceso de desregulación administrativa que transforma las estrategias de control reemplazando el énfasis tradicional en el control *ex ante* (*input*) por el control *ex post* (*output*) y de gestión (Hogget, 1997).

"Entre otras medidas de racionalización administrativa se ha propuesto (...) sustituir el control previo por un acompañamiento eficiente de la ejecución y por el control a posteriori. Por esa vía, se eliminan controles superfluos, que coartan el adecuado funcionamiento de la administración, privilegiando en cambio la confianza, facilitando la aplicación del principio de delegación de funciones y promoviendo la responsabilidad funcional, al mismo tiempo que estimula en el empleado público la decisión de asumir riesgos"

Franco, Rolando; "Gestión del Estado y Desburocratización".

Junto a esta "desregulación" de los procedimientos, en la Administración Central, el Nuevo Gerenciamiento ha desarrollado formas de coordinación de tipo contractual. Este tipo de relación distingue las funciones de implementación y decisión en un esquema que reemplaza el control jerárquico por formas de control contractuales, inspiradas en el sector privado. Respetando los lineamientos de la estrategia reformista,

"Este modelo de contrato separa el proceso político de determinación de objetivos y especificación de los servicios de su entrega, evitando el conflicto de intereses que ocurre cuando quienes especifican un servicio son también quienes lo proveen (...) Reduce el fenómeno de lobbying para la expansión de los burócratas al introducir presiones competitivas internas. Facilita la revisión de los objetivos de las políticas al requerir una reafirmación y reespecificación dentro de un marco democrático. Fortalece las oportunidades para el control de calidad y la concentración de recursos en supervisión y obediencia".

Stewart, John; "The limitations of Government by Contract".

Un tercer principio complementa la estrategia gerencialista refiere al establecimiento de procesos de planificación y evaluación de la gestión. Bajo el Nuevo Gerenciamiento Público, la planificación se incorpora con el objetivo de cumplir con las tareas de previsión y estrategia, de mejoramiento de la toma de decisiones y facilitamiento del logro del consenso (Correa Freitas y Franco, 1989). Esto exige cambios en los procedimientos administrativos, particularmente la creación de sofisticados sistemas de evaluación de *performance* y procedimientos de rutina (Hogget, 1997).

"Si el gobierno central va a mantener el control sobre las implementación de políticas descentralizando al mismo tiempo la responsabilidad del día a día, los indicadores de *performance* se vuelven una herramienta esencial: es necesario centralizar el conocimiento sobre los aspectos clave de la *performance* de manera de poder descentralizar la actividad".

Hughes, Owen E.; "Public Management and Administration" (Lauter, Klein and Day, 1992).

En su conjunto, estas estrategias y elementos focalizan la consecución de los objetivos trazados, bajo la responsabilidad de los gerentes públicos. Para ello, consolidan un proceso de gestión en cinco pasos:

"Primero, la organización determina su estrategia global y fija objetivos (...). Segundo, se diseñan programas para cumplir los objetivos especificados por la estrategia global (...). Tercero, la estructura de la organización y su presupuesto es por programas (...). Cuarto, y como resultado de los pasos anteriores, hay una necesidad de medir la performance en todos los niveles (...) [para determinar] si el programa es llevado a cabo eficientemente. Quinto y final, hay necesidad de evaluar el logro de los objetivos (...), determinar si los recursos están siendo bien usados de una forma eficiente y efectiva".

Hughes, Owen E.; " *Public Management and Administration*".

A los efectos de este estudio, el punto clave de este nuevo modelo de gestión es que combina elementos de regulación y autonomía, simultánea liberalización y sujeción. Mientras que los oficiales operativos adquieren control sobre los recursos necesarios para su gestión (los remos), la cúpula administrativa retiene el control sobre cuestiones estratégicas, como la distribución de recursos, los marcos normativos sobre asuntos financieros y de personal, y los criterios de evaluación de performance que enmarcan los nuevos espacios de acción (el timón). Este proceso de simultánea centralización y descentralización derrumba aspectos importantes del modelo burocrático tradicional y abre las puertas de reingeniería administrativa en la búsqueda de un nuevo equilibrio entre la autonomía y la coordinación y, consecuentemente, a nuevos equilibrios de poder entre las partes involucradas en el proceso de gobierno (Hogget, 1997).

"La información es la base del funcionamiento de un gobierno, y en cualquier proceso de modernización o reforma del sector público hay que considerar el papel fundamental de la utilización de la tecnología de la información para proveer eficiencia, eficacia y aun ser un agente de transformación".  
Balao y Seco.

## Un gobierno *electrónico*

En la articulación del nuevo modelo de coordinación del sector público, la Tecnología de la Información juega un rol importante. Tal como lo menciona la OECD, es uno de los elementos principales del modelo managerialista:

"Los principales elementos ( involucrados en el modelo *managerialista*) en el punto de vista de la OECD podrian resumirse como: (i) mejoramiento los recursos humanos (...); (ii) involucramiento del personal en la toma de decisiones; (iii) debilitamiento de los controles, pero imponiendo controles de *performance*; (iv) utilización de la tecnología de la información; (v) servicio al cliente; (vi) *user charges*; (vii) *contracting out*; y (viii) desregulación de los monopolios".

Hughes, Owen E.; " Public Management and Administration".

En general, y en un juicio menos prudente que el anterior, podría decirse que la tecnología es una de las palancas que respalda y da forma concreta al conjunto de elementos y principios del movimiento reformista. Esto resulta particularmente claro en la caracterización que Cristoper Polti hace de tales creencias managerialistas (Ramos):

- "La ruta del progreso social se consigue a través de mejoras en la productividad (definida económicamente).
- Esta mejora llega a través de la aplicación de tecnologías cada vez más sofisticadas
- informacionales, organizacionales así como de hardware para producir bienes.
- La aplicación de dichas tecnologías sólo puede ser obtenida con una fuerza de trabajo disciplinada según un ideal organizacional.
- El "management" es una función organizacional separada que juega un rol crucial en la planificación, implementación y medición de las mejoras en la productividad. El éxito empresarial dependerá crecientemente de las cualidades y profesionalismo de los "managers".
- Para ello, el rol de los "managers" deberá tener un razonable margen de maniobra".

Conrado Ramos; "Teoría Tradicional de la Administración Pública".

La tecnología es la herramienta que articula los principios managerialistas de gestión. Si bien la clave de la reingeniería es la transformación del rol del oficial administrativo en "gerente" de la Administración, la tecnología aparece como la herramienta a su disposición en la búsqueda de la eficiencia productiva, especialmente en las estrategias de reingeniería de los procesos administrativos:

"La reingeniería (busca) reemplazar los procesos laborales existentes (...) Es un proceso to-p- down en el cual la organización, típicamente guiada por la restricción de recursos y las presiones competitivas del mercado, intenta servir mejor a sus clientes mediante la reducción del tiempo de duración del ciclo del proceso laboral, lo que a su vez puede reducir costos tanto en el corto como en el largo plazo (...) El mayor uso de computadoras y de otras tecnologías de la información es un elemento crítico para el cumplimiento de las metas de la reingeniería, pues permite que menos empleados realicen el trabajo desempeñado anteriormente por un mayor número de personas. La reingeniería modifica el flujo de trabajo y las relaciones dependientes de tareas secuenciales o recíprocas, recortando los procesos tradicionales en parte a través de la sustitución de la labor manual de los empleados por la computarización de la obtención, análisis, decisión y manejo de datos".

Jones, Lawrence & Thompson, Fred; "Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública".

En esta estrategia, la tecnología es incorporada entonces en los procesos gerencialistas de reforma del Estado como una herramienta que permite rediseñar los flujos de trabajo organizacional y los mecanismos y estructuras de control, mejorando el desempeño administrativo y disminuyendo la burocracia organizacional:

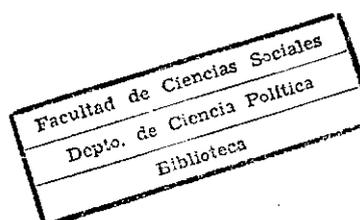
"Para prácticamente todos lidiar con el gobierno es complicado. Los (ciudadanos) se quejan de que el gobierno es demasiado lento o confuso en la prestación de sus servicios o de que tienen que ir o llamar a demasiados lugares. Los empleados del gobierno se quejan cada vez más sobre la necesidad de lidiar con otras partes del gobierno. Una razón importante es el increíble volumen de información que el gobierno procesa y archiva (...) La tecnología de la información, con las posibilidades que brinda para almacenar y clasificar rápidamente, transmitir y acceder a la información, es la llave para resolver este problema (...) Hoy en día, la tecnología de la información puede crear el gobierno del futuro: el gobierno electrónico".

United States National Performance Review; "Reengineering Through Information Technology".

De esta forma, así como el Estado administrativo moderno, nacido como respuesta al desarrollo de la Sociedad Industrial y sostenido en los principios del Management Científico, construyó sus formas organizacionales sobre los desarrollos tecnológicos de la Revolución Industrial (las máquinas a vapor, el telégrafo, los teléfonos y otras tecnologías permitieron la integración vertical y la dispersión territorial de la burocracia)<sup>40</sup>, hoy, ese Estado, presionado por el desarrollo de la Sociedad de la Información, es reformulado bajo la influencia del New Public Management, que propone su reconstrucción en base al desarrollo de las Nuevas Tecnologías y las formas organizacionales que éstas permiten.

Entre estas Nuevas Tecnologías caben destacarse en este estudio las redes informáticas, que establecen protocolos de comunicación para el intercambio estandarizado de datos en velocidades, y niveles de interactividad y capacidad nunca antes logrados. Básicamente, pueden describirse tres tipos de redes informáticas: (1) las redes internas, que son redes locales o regionales que conectan las computadoras de una organización mediante cables o plaquetas de red o a través de conexiones telefónicas para la gestión interna de las actividades; (2) las redes externas, que involucran a múltiples agentes en áreas geográficas expandidas (ejemplos de ellas pueden ser redes académicas o estatales e Internet); y (3) las redes externas o "Extranets", que representan un nivel intermedio entre las redes internas de gestión e Internet y refieren al control del acceso a la información publicada en la WWW (servicio búsqueda de recursos en Internet) mediante códigos restringidos de acceso.

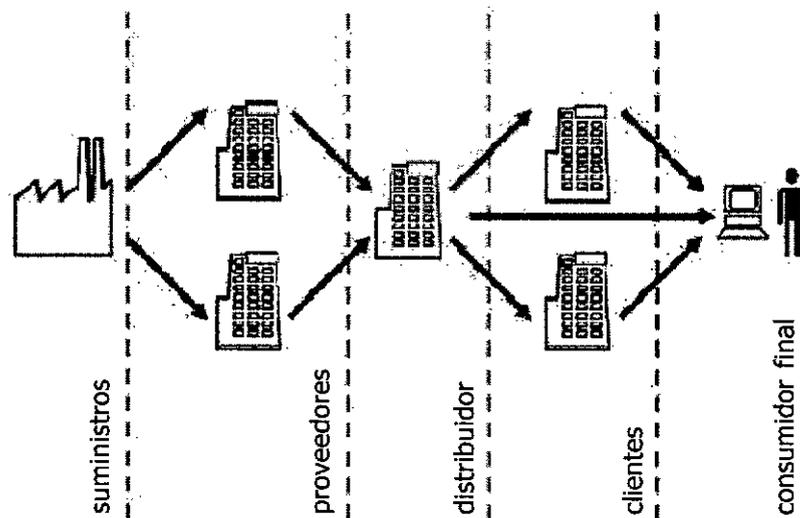
Sobre el desarrollo de estas redes, la Sociedad de la Información ha creado un nuevo modelo organizacional "virtual", que transforma las estructuras y procesos de gestión tradicionales a través del rediseño de los flujos de comunicación organizacionales. El impacto de este modelo surge de las posibilidades que supone al modelo burocrático de gestión: a través de la ampliación de los canales de comunicación, el modelo virtual supera las vulnerabilidades de la estructura piramidal burocrática y sus riesgos de creación de cuellos de botella, retrasos o distorsiones en el flujo de la información. Mediante la utilización de redes amplía los canales de comunicación en una forma eficiente y ordenada, y crea un esquema de gestión en que se incrementa los niveles de coordinación entre los miembros de la organización. Este potencial lo ha transformado en una herramienta común a los procesos de reestructuración organizacional en el sector privado: :



"En la mayoría de las empresas el objetivo de la reestructuración del funcionamiento (es) habérselas con estructuras organizativas y procesos caducos y engorrosos (...) La estrategia de la reestructuración [es] centrar los recursos de la empresa en los procesos básicos (...) [Un] elemento clave para entender este concepto es comprender que la reestructuración de las empresas es una estrategia de gestión que se puede aplicar con éxito gracias a las tecnologías de la información (...) Si el sistema de información apoya el proceso, no es necesario transferir ni controlar los datos al pasar de un campo a otro. Esta es la transición a que estamos abocados: conforma se logre la integración, se va a eliminar en todas las empresas el procesamiento burocrático de las transacciones".

Gulledge, Thomas R. & Haszko, Ruth A.; "La Tecnología de la Información Incorporada a la Empresa".

Con la utilización de los distintos niveles de redes, las transformaciones que la organización virtual supone al modelo tradicional de gestión no se agotan en la reestructura de las redes internas de comunicación y coordinación, sino que involucran también cambios en los flujos de comunicación de la organización con el ambiente. La utilización de redes externas y de Internet permite crear sistemas que integren a clientes y proveedores en los procesos de gestión a través de las estrategias de producción y logística. Mediante el intercambio electrónico de datos puede crearse una dinámica de cooperación y competencia en la que los consumidores ganen control sobre la creación de valor a través de la personalización de los productos y los proveedores se integren en la cadena productiva al estrechar vínculos con la organización en la búsqueda de un servicio rápido, flexible y personalizado a los consumidores finales. El resultado para la organización es una ganancia en términos de eficiencia y eficacia a través de la disminución de los costos y tiempos de procesamiento de las actividades, producto del mejoramiento de los flujos de comunicación.



Fuente: Deloitte & Touche

El concepto de organización virtual puede graficarse de la siguiente manera: las solicitudes realizadas por clientes en el sitio web de una organización ingresan automáticamente a las estructuras internas correspondientes de la organización, éstas las procesan según la información acumulada en la red interna. En caso de necesitarlo, transfieren o consultan el pedido con sus proveedores, y, finalmente, responden la solicitud al cliente. Este proceso se completa electrónicamente, sin necesidad de traslados geográficos, mediación humana o largos tiempos de espera. El resultado de este modelo es una estructura de gestión de empresa extendida, orientada hacia el cliente, con sistemas de información integrados a los procesos que permiten la disminución de los costos de producción y la reducción de los costos.

Bajo la presión del contexto socioeconómico, las demandas y expectativas de los ciudadanos y la dificultad de manejar gigantescos aparatos administrativos y enormes caudales de información, este modelo de gestión, eficaz para ciertas modalidades de producción de servicios, ha sido adoptado por los programas de reforma administrativa en la construcción de un "gobierno electrónico" (Chumbita e Impala, 2000). Su enfoque centrado en el incremento de la eficiencia y en las necesidades de los consumidores se articula con las metas gerencialistas, y convierte su aplicación en una herramienta potencial en los procesos de reingeniería y modernización de la Administración Pública.

"La revolución de la tecnología de la información está sobre nosotros. Un autor llama a esta tecnología la mas poderosa herramienta de cambio en la era moderna. Los negocios en América (...) están dándose cuenta (...) Las computadoras y las telecomunicaciones están reformulando la estructura básica de la empresa americana, y cualquier negocio competitivo debe darse cuenta que la nueva tecnología mejorará sus productos y servicios o creará unos enteramente nuevos. El sector privado está usando la tecnología de la información para rediseñar la forma en que hace sus negocios, usando más eficientemente los recursos humanos y materiales (...) Los oficiales públicos deberían ver la tecnología de la información como la infraestructura esencial para el gobierno del siglo XXI, un moderno gobierno electrónico que de a los ciudadanos más amplio y rápido acceso a la información y a los servicios a través de procesos eficientes y orientados al cliente".

United States National Performance Review; "Reengineering Through Information Technology".

"El gobierno electrónico establece una dirección estratégica para la manera en que el sector público se transformará a sí mismo implementando los modelos de negocios que exploran las posibilidades de las nuevas tecnologías (...) Un elemento central de la estrategia es el uso de los métodos del e-business (usando tecnologías de Internet para aprovechar la información para un mejor manejo de las relaciones con clientes, proveedores y socios), como medio para cumplir las metas del Gobierno en la entrega electrónica de servicios, comercio y tramitaciones electrónicas".

United Kingdom Government; "White Paper Strategic Framework".

Bajo las presiones del desarrollo tecnológico y el cambio ideológico, el gobierno electrónico se consolida de esta forma como la versión electrónica del *New Public Management*<sup>42</sup>, tal como es descripto por el gobierno argentino:

"Las presiones sobre los organismos para mejorar los servicios brindados a la comunidad y sobre el sector público en general, para aumentar su eficiencia, son cada vez mayores y en ese marco, las nuevas tecnologías de la información juegan un rol fundamental. La reinención del gobierno puede ser hoy una realidad de la mano de Internet y sus tecnologías asociadas (...) Dentro del marco del Plan Nacional de Modernización del Estado puesto en marcha por el gobierno argentino, le cabe al proyecto de Gobierno Electrónico un papel primordial como instrumento necesario para la concreción de parte importante de las reformas horizontales y verticales en él incluidas".

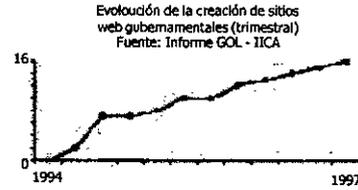
United States National Performance Review; "Reengineering Through Information Technology".

Como herramienta para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco más transparente, el gobierno supone la incorporación de distintas aplicaciones tecnológicas. Siguiendo el modelo de la organización virtual, se "extendiende" hacia los proveedores y los ciudadanos mediante la utilización de la WWW, e integra a organismos y agencias a través de redes internas de gestión, implicando en ambos casos cambios profundos de las modalidades tradicionales de gestión y prestación de servicios.

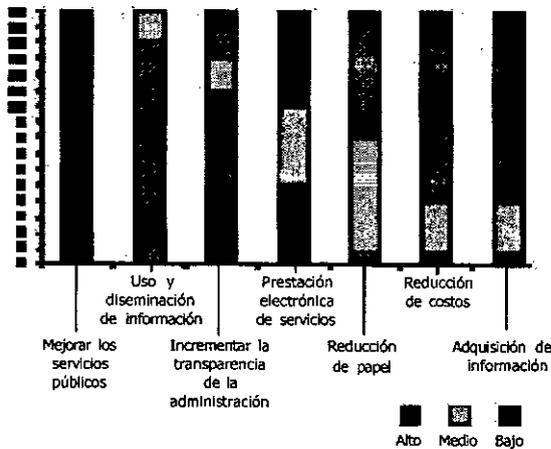
## Utilizando la WWW

En los últimos años la WWW ha tenido una gran difusión. Sus bajos costos relativos y su facilidad de uso la han transformado en uno de los canales de comunicación más importantes, presentándola como una nueva posibilidad de contacto e intercambio con la sociedad. Acompañando este crecimiento, se observa una fuerte tendencia de crecimiento de los sitios gubernamentales.

En general, los objetivos que guían la creación de estos son (en orden de prioridad): mejorar la calidad de las prestaciones, difundir información, alcanzar mayores niveles de transparencia, prestar servicios on-line, reducir de los costos de gestión y recaudar información.



RAZONES PARA ESTABLECER UN SITIO WEB  
Fuente: GOL - IICA

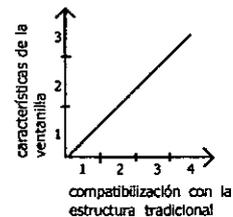


El carácter público de Internet y su independencia de las barreras del tiempo y el espacio, amplían el acceso a los servicios e información estatal. Paralelamente, a través de sus interfaces amigables, y de fácil uso, permite mejorar la calidad de este acceso e, incluso, crear nuevos tipos de servicios, como las formas interactivas o personalizadas. Estas posibilidades se dan junto a la disminución de los costos, tanto para el gobierno como para los ciudadanos/clientes. Los gobiernos pueden reducir los costos de las prestaciones hasta en un 70% (Caldow, 1999) a través de la automatización de los procesos y el acortamiento de la cadena de producción, lo

que resulta en disminuciones de costos, tiempos y posibilidades de errores y en la capacidad de crear servicios de valor agregado a partir de la redistribución de funciones del personal. Los usuarios también reducen sus costos, disminuyendo el tiempo y los traslados.

Si bien el objetivo de muchos países es evolucionar hacia la prestación de servicios *on-line* (Australia se propone ofrecer servicios *on-line* en el año 2001 y el Reino Unido planea ofrecer el 100% de sus servicios *on-line* para el año 2008) por el momento, los sitios estatales prestan básicamente servicios del tipo llenado y presentación de formularios, pago de facturas, búsqueda de trabajo, fijación de citas, comercio y actividades bancarias y solicitud de licencias y permisos. Esto se debe a que la creación de ventanillas *on-line* de atención al público necesita de una importante estructura organizacional de soporte.

En este sentido, la incorporación de la WWW puede ser visualizada como un continuo que involucra dos dimensiones: las características de las ventanillas *on-line* y la articulación de éstas con las estructuras tradicionales de la Administración. Respecto a las características de los sitios, en el comienzo del continuo los gobiernos



usan la red para la difusión de la información; es decir, crean sitios de carácter informativo e institucional, con la misma información que presentan en catálogos y ventanillas de consulta. A medida que ganan experiencia, tienden a desarrollar aplicaciones que soportan la realización de gestiones *on-line*, como por ejemplo el bajado o la presentación de formularios de iniciación de tramitaciones. La aplicación más sofisticada supone la prestación *on-line* de servicios, la personalización de la información entregada y la posibilidad de realizar transacciones económicas (ejemplos de esta aplicación pueden ser el pago de impuestos y la gestión completa de trámites).

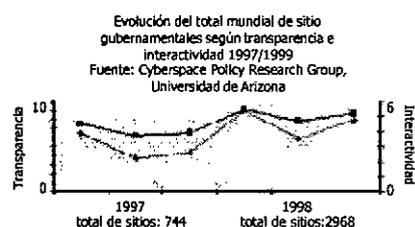
Estos distintos niveles de sofisticación de los sitios implican distintos grados de integración de la ventanilla *on-line* con las estructuras tradicionales de la Administración. Cuatro estados pueden describirse en esta integración. El primero es el mantenimiento de los sitios mediante mecanismos manuales de ingreso de la información. El segundo implica la incorporación gradual de la Interface Internet utilizada en la comunicación con los usuarios en los sistemas soportes de las bases de datos, de forma de posibilitar búsquedas de información y actualizaciones automáticas de la información del sitio. Esta integración parcial del sistema de gestión interno y el sitio web permite a los usuarios acceder a información ya procesada y archivada electrónicamente y elimina a la agencia la necesidad del ingreso de la información.

Un tercer estadio es la incorporación de la interface Internet como eje de las actividades cotidianas de la agencia y soporte de las bases de datos en forma paralela el sistema anterior para cierto tipo de actividades. Recién en un último estadio - que materializa el concepto de gobierno electrónico - estos sistemas se intergran en una única red. Esta coordinación de las dos realidades, *front office* y *back office*, es el factor determinante para el desarrollo de prestaciones *on-line*, interactivas, de servicios públicos.

Exceptuando los países norteamericanos y los europeos - más avanzados en expansión del uso de TIC - los sitios gubernamentales tienden a presentar actualmente mayores niveles de transparencia que de interactividad, es decir: se han desarrollado alrededor del objetivo de difusión de información, dejando a un lado la prestación de servicios y la interacción con los ciudadanos/clientes (Demchak, Friis y La Porte). La necesidad de desarrollar infraestructuras informáticas de apoyo es un factor de fundamental incidencia en este desequilibrio.

A pesar de esta prudencia en los desarrollos, pueden citarse algunos ejemplos innovadores y tendencias que se vislumbran. Como ejemplo de un tipo de aplicación simple en cuanto a infraestructura, pero de grandes repercusiones de gestión puede citarse el caso brasileño. En 1991, la *Secretaría de Receita Federal* adoptó la utilización de documentos electrónicos implantando la declaración de impuestos en disquete. En 1997, Hacienda inició su entrega vía Internet. En ese mismo año se hicieron 8.7 millones de declaraciones, de las cuales más de la mitad utilizaron medios electrónicos (Internet o disquetes). En el año 2000, se realizaron 12.3 millones de declaraciones, de las cuales casi el 90% fueron electrónicas. Además de la comodidad para el contribuyente, el éxito de esta iniciativa se evidencia en el ahorro del 70% sobre el costo del método tradicional.

Entre los modelos que tienden a desarrollarse en los proyectos de incorporación de la WWW debe mencionarse la prestación integrada de servicios - "*Integrated Service Delivery*" (ISD). Este modelo implica la convergencia de los servicios públicos en una ventanilla única de acceso o "*one-stop-shop*" que centraliza los



sitios estatales bajo un portal de entrada y bajo pautas estandarizadas de presentación. Este modelo busca evitar la dispersión de los organismos en la red mundial y las diferencias en los formatos, calidad y profundidad de la información publicada.

Un ejemplo de ventanilla única es el proyecto INFOCID de Portugal (<http://www.infocid.pt>). El menú del portal incluye quince fuentes de información dependientes de la estructura gubernamental: "ciudadanos y familias", "salud", "educación", "juventud", "servicios civiles y militares", "trabajo", "empleo y capacitación", "seguridad social", "impuestos", "leyes y cortes", "housing", "actividad económica", "protección al consumidor", "cultura y turismo" y "documentos y licencias". La información que centraliza el sitio se presenta en formato multimedia e interfaces amigables, y se brinda de forma gratuita bajo la supervisión del Sistema de Información Interdepartamental del Gobierno Portugués.

Otro modelo de utilización de la WWW refiere a la búsqueda de transparencia en los procesos de compras estatales. Un caso bastante avanzado en este tipo de iniciativas es el modelo canadiense (Fagan, 2000). Canadá desarrolló hace diez años un sistema de adquisiciones por vía electrónica ([www.merx.cebra.com](http://www.merx.cebra.com)) que utiliza Internet como nexo entre la Administración y los proveedores estatales. Considerando la red como la alternativa más eficiente, transparente, sencilla y de acceso rápido, directo y económico, se la utilizó para asegurar el desarrollo imparcial y equitativo a los procesos de adquisición del sector público, minimizar los costos de las prácticas comerciales, promover la libre competencia y apoyar el comercio entre las jurisdicciones nacionales.

Antes de utilizar este sistema,

"la práctica de adquisiciones en Canadá era el uso de listados de fuentes y la publicidad. Los proveedores potenciales tenían que registrarse en diferentes instituciones e identificar los tipos de oportunidades que les interesaba. Cuando se abría una licitación pública determinada, el gobierno enviaba una copia de la licitación a un grupo de proveedores potenciales y publicaba avisos en diarios y en una publicación del gobierno(...) La queja de los proveedores era que no siempre se les informaba sobre las oportunidades potenciales, o que cuando se enteraban de ellas no disponían de tiempo necesario para hacer una propuesta. El gobierno, por su parte, protestaba por los costos de la publicación de los avisos en los diarios, por los retrasos en los envíos de los documentos de licitación, sin contar con que se enviaban 30 a 50 de ellos para después recibir tan sólo 3 a 5 respuestas (...) Esta práctica requería que los proveedores estuvieran muy involucrados con las instituciones del gobierno para estar al corriente de lo que ocurría (...) era costosa para los medios empresariales y estaba fuera del alcance de muchos empresarios pequeños y medianos, quienes consideraban que era demasiado el esfuerzo para hacer negocios con el gobierno. Para los comerciantes era muy difícil tener acceso equitativo a la información (...) existía una preocupación subyacente entre algunos empresarios en relación con la transparencia del proceso debido a la carencia de información de disponibilidad inmediata".

Fagan, José; "Transparencia a Través del Método Canadiense de Adquisiciones por la Vía Electrónica".

Canadá utilizó la WWW en el desarrollo de un nuevo método comercial: un sistema de publicidad y distribución de los procesos de licitación para todo el sector público mediante Internet y bajo la contratación de terceros. Generó un servicio autofinanciado auspiciado por el gobierno en el cual se otorgaría a un privado una licencia gubernamental para vender la información sobre licitaciones y otros servicios de valor agregado a los proveedores a una tarifa razonable que financiara la operación del servicio. Al concentrarse únicamente en la distribución de información, el gobierno se ahorra los problemas relacionados con la seguridad y responsabilidad legal en

Internet. Por otro lado, cada agencia podría aplicar sus propias normas, requisitos y prácticas de adquisición.

El Sistema Abierto de Licitaciones (SAL) se inauguró en el período 1992-3, con un número de licitaciones que oscilaba entre las 5.000 y 8.000 y con un número de proveedores participantes entre los 2.500 y 3.000. A finales de 1997 las licitaciones se habían incrementado a 30.000 por el aumento de la participación de las agencias y gobiernos locales, y los proveedores participantes habían sobrepasado los 35.000. El gobierno federal había alcanzado ahorros superiores al 10% debido al aumento de la competencia, un valor equivalente a 800 millones de dólares anuales. Por otro lado, los ahorros debido a la subcontratación de las funciones de publicidad y distribución superaban los 6 millones de dólares y los ahorros en personal se calcularon en 64 personas/año.

Experiencias internacionales similares son las de Estados Unidos ([www.fedmarket.com](http://www.fedmarket.com) <http://cbdnet.gpo.gov>), Australia ([www.transigo.net.au](http://www.transigo.net.au)) y la Comunidad Europea (<http://simapfest.infeurope.lu>), entre otras. En general, los servicios ofrecidos son similares: acceso a bases de datos periódicamente actualizadas con información sobre licitaciones y contratos del sector público e información relacionada. Si bien la información entregada es similar a la proporcionada por la prensa, el valor agregado del sistema es su centralización y, en algunos casos, análisis especializados a partir de datos históricos (Chile, 1999).

En América Latina, proyectos de este tipo se han desarrollado en Chile ([www.compraschile.gov.cl](http://www.compraschile.gov.cl)), México (<http://www.compranet.gob.mx>), Brasil ([www.comprasnet.gov.br](http://www.comprasnet.gov.br)) y Argentina. En el caso latinoamericano, es un modelo de utilización de Internet que presenta grandes expectativas dado que los beneficios podrían eliminar ineficiencias en las compras produciendo ahorros de alrededor de 50 mil millones en los fondos presupuestales dedicados a compras estatales (entre el 10 y 15% del producto) (Columbo, 2000) mediante la eliminación de los sobrepagos –que alcanzan en el continente hasta el 20%.

Este tipo de iniciativas, que involucra intercambios y comunicaciones entre empresas y Estado en el mundo virtual, ha creado un modelo denominado "B2G" - "*business to government*" o "empresas a gobierno". Entre los beneficios de esta personalización de los vínculos entre el sector privado y el gobierno se cuenta, al igual que en la relación Estados- ciudadanos, la facilitación de los trámites burocráticos. Países como Singapur, Austria o el Reino Unido están desarrollando proyectos de creación de portales de este tipo.

### **Creando redes internas**

Estrechamente ligada y determinando la posibilidad de prestación de servicios on-line se encuentra el uso de redes internas. Las redes internas son fundamentales en el rediseño de los sistemas y procesos de recolección, acceso y gestión de la información en la medida en que hacen posible la integración de la información generada por distintas dependencias estatales en bases de datos de acceso común, reduciendo los costos de recolectar y procesar más de una vez información similar o idéntica. La información es recolectada y archivada una vez; una vez capturada, es intercambiada electrónicamente y re- utilizada por agentes autorizados, evitando la repetición de procedimientos manuales. Esta arquitectura reditúa en no sólo en el manejo eficiente de la información a lo largo de su ciclo de vida, sino en la calidad y costos de su gestión, beneficios que se traducen en una mayor eficacia en la toma de decisiones, generación y operacionalización de políticas y en la facilitación del servicio al público, haciéndolo más rápido, fácil y descentralizado.

Un ejemplo concreto de esta utilización lo presenta el caso coreano. En 1987 Corea inició un Plan Nacional de Computarización con el fin de crear un Sistema Nacional de Información. El objetivo del proyecto era

integrar la Tecnología de la Información en un proceso de reforma estatal de achicamiento del Estado. El Sistema Nacional de Información englobaba el desarrollo de cinco subsistemas, uno de ellos era el Sistema Nacional de las Administraciones (*National Administrations Information System*- NAIS). El propósito del NAIS era respaldar las operaciones internas de las agencias del Estado y la prestación de servicios al público. La primera etapa del proyecto incluyó la creación de redes y software para el desarrollo de sistemas de información de residentes, vehículos, propiedad, empleo, aduanas y estadísticas económicas. Estas bases de datos se integraron en un sistema común a toda la Administración.

El sistema creado para la expedición de pasaportes presenta un ejemplo concreto de los resultados del NAIS. El trámite tradicional para obtener el pasaporte implicaba en Corea la presentación de cuatro tipos de documentos, expedidos por cuatro agencias gubernamentales. Los ciudadanos debían recurrir a los distintos organismos y, mediante cuatro trámites distintos, solicitar cuatro tipos de documentos diferentes. Una vez presentados a la agencia expeditora - quinto trámite -, debía esperar dos o tres días para obtener finalmente el pasaporte. Tras la implementación del sistema de información, los ciudadanos deben presentar una única solicitud, directamente en la oficina expeditora. La agencia cuenta ya con la información necesaria para la gestión del trámite, y es capaz de entregar los pasaportes en dos horas.

○ Iniciativas valoradas por encima del promedio en valor social asignado

- Mayor Dificultad  
 11- Reingeniería radical  
 7- Integración sectorial  
 6- Integración jurisdiccional

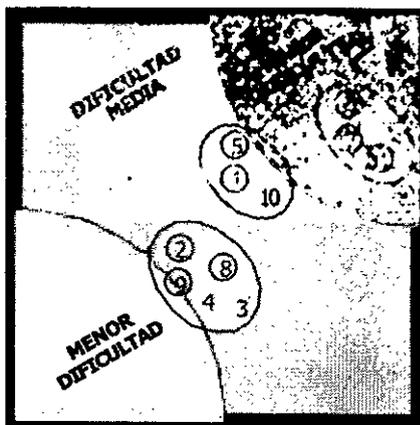
- Dificultad Mayor a Media  
 5- Integración jurisdiccional  
 1- Infraestructuras de autopistas de información

- Dificultad Media  
 9- Mejoramiento de los procesos  
 8- Mejoramiento de los procesos de planeamiento  
 2- Delivery de servicios mediante redes

○ Iniciativas valoradas por debajo del promedio en valor social asignado

- Dificultad Mayor a Media  
 10- Crisis leveradge

- Dificultad Media  
 4- Sistemas de soportes ejecutivos



Fuente: "IT Leadership in Government", Harvard University, 1995.

En el caso de las Fuerzas Armadas finlandesas, este tipo de integración de las bases de datos en un sistema único con conexión a un sitio web se prevé signifique para el período 1994-2005 ahorros cercanos a los 68 millones de dólares.

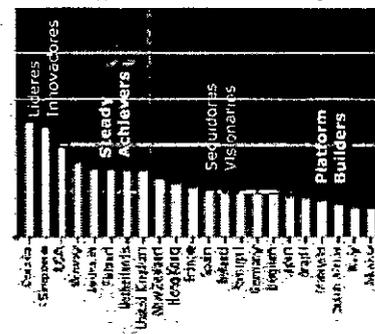
Otro modelo en expansión de aplicación de redes internas es la creación de Sistemas de Información Geográfica. Estos sistemas comenzaron a desarrollarse en la década de 1970 en la creación y análisis de mapas en las agencias públicas. Su aplicación permitía la presentación detallada y confiable de la información cartográfica, en tiempos muy cortos, con altos grados de eficiencia y posibilidades de actualización de los datos. El perfeccionamiento de estos sistemas llevó a otras disciplinas a incorporarlos, cruzando el análisis espacial con complejas bases de datos sociodemográficas, políticas y económicas y para el análisis georeferenciado de sus distintas combinaciones.

Actualmente, los sistemas de información geográfica se aplican en tres niveles. El primero refiere a la producción de información cartográfica que incorpora variables como redes de transporte y patrones de uso de la tierra. El segundo nivel es la utilización de las bases de datos de las agencias para producir mapas que permitan incrementar la capacidad de planeamiento de los administradores. El último nivel, más sofisticado, es la integración de los niveles anteriores con

distintas bases de datos para facilitar la toma de decisiones políticas estratégicas (Garson, 1999). Las aplicaciones pueden ser tanto bióticas como administrativas o de toma de decisiones. Las aplicaciones bióticas involucran a la agricultura y usos del suelo, la gestión e recursos naturales y la forestación. Como aplicaciones administrativas o de gestión se encuentran las posibilidades de planeamiento urbano y territorial, de infraestructura y servicios públicos,

Así como las innovaciones en Internet pueden clasificarse según sus grados de integración con los procesos administrativos, de acuerdo a un estudio de la Universidad de Harvard, algunas de las iniciativas de creación de sistemas integrados de Información pueden clasificarse según su valor social, dificultad de implementación y estado de desarrollo.

Estos distintos grados de dificultad de implementación y valoración social de las iniciativas determina, junto con factores presupuestales y de coyuntura política, diferentes grados de consolidación y avance de los proyectos de creación de gobiernos electrónicos y utilización de las nuevas tecnologías. Estas diferencias han sido captadas por un estudio de Accenture (Hunter y Jupp, 2001), a través de las características de los sitios y servicios en línea de 22 países.



Fuente: "e-Government Leadership"; Accenture.

"El primero y quizá el más importante de los recursos de la burocracia es el de la información y el conocimiento. En la medida en que el gobierno tenga a su disposición alguna información, ésta se concentra en las agencias burocráticas. Esa información va acompañada de los conocimientos técnicos necesarios para entenderla e interpretarla. Ese monopolio relativo de la información puede traducirse en poder de varios modos"  
Guy Peters, 1999.

## **"Control Revolution"**

La convergencia de la innovación organizacional virtual y el proceso de reforma administrativa convierte la aparición en escena del gobierno electrónico en una oportunidad a las agendas reformistas en sus estrategias de desburocratización. La revolución tecnológica se une con el desarrollo organizacional en la creación de nuevas corrientes y modelos, y la Administración Pública toma sus innovaciones en la búsqueda de los niveles de eficiencia del sector privado.

En muchas ocasiones esta convergencia ha alimentado argumentos que pronostican un nuevo modelo *post- burocrático* de gestión<sup>7</sup>. Sin embargo, no obstante el exitismo de los documentos de trabajo de gobiernos y organismos internacionales, en la academia parece haberse expandido una postura más prudente, que sostiene que la utilización del gobierno electrónico no implica la destrucción de la centralización administrativa característica del modelo burocrático sino su fortalecimiento bajo nuevas estructuras no burocráticas. Desde esta perspectiva, aunque el pronóstico de una *post- burocracia* parece cierto en algunos casos, bajo una mirada más profunda descubre que tras muchos de los cambios organizacionales de las reformas administrativas se esconden formas más simples y coercitivas de control (Hogget, 1997).

Como herramienta del proceso reformista, la tecnología supone cambios que van al corazón mismo de la forma de funcionamiento de la organización pública y a su distribución interna del poder. Existe el peligro de que al dar énfasis a lo que es nuevo, nuestra atención se desvíe del estudio de lo que no es nuevo. Es posible que en algunas situaciones las organizaciones adopten nuevas formas engañosas de *post- modernismos* que recurran a una serie de viejas técnicas renovando su vigor (Hogget, 1997). Un estudio politológico del gobierno electrónico debe incluir entonces la consideración de un nivel intermedio de análisis, que aprecie entre las creencias del modelo y sus formas técnicas específicas, sus posibles consecuencias en las relaciones de autoridad (Ramos).

Desde esta perspectiva, es objeto de este estudio las formas en que la articulación técnica- ideológica entre las nuevas tecnologías y el gerenciamiento público crea nuevos mecanismos de control. Si bien el gobierno electrónico brinda nuevas posibilidades que rompen con algunos de los círculos viciosos del modelo tradicional, bajo sus promesas con sabor a éxito, transforma los procesos de creación e implementación de políticas y recrea los equilibrios de poder y los grados de centralización de la maquinaria estatal. Tal como lo describen Jones y Thompson, la tecnología de la información se articula con los principios de la reingeniería managerialista en un esquema más eficiente y productivo de gestión que no desmerece necesariamente los beneficios del modelo burocrático tradicional:

"La reingeniería (...) en primer lugar (...) trata de diseñar las tareas en torno a un objetivo o resultado en lugar de hacerlo en torno a una sola función (...) En segundo lugar, cuando es posible, hacer que aquellos que utilizan el producto de la actividad desarrollen esa actividad, y hacer que los individuos que producen la información la procesen, dado que son ellos los que tienen la mayor necesidad de información y el mayor interés en que ella sea adecuada (...) En tercer lugar, se trata de captar la información de una vez y en su fuente. En cuarto lugar, coordinar actividades paralelas durante el desarrollo de las mismas, y no después que ellas

se hayan completado. Y, finalmente, dar a la gente que hace el trabajo responsabilidades para la toma de decisiones e incorporar el control en el diseño de las tareas (...) Sin sacrificar ninguno de los beneficios de la descentralización, el uso de modernas bases de datos, sistemas expertos y redes de telecomunicaciones, ofrece muchos, sino todos, los beneficios que en el pasado hicieron atractiva la centralización administrativa y la especialización de funciones".

Jones, Lawrence & Thompson, Fred; "Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública".

Justificada en la necesidad de creación de los mecanismos adecuados para que quienes ocupan las posiciones más altas de la esfera administrativa cuenten con la información necesaria para la correcta planificación y evaluación de la gestión, la tecnología de la información es incorporada en la estrategia reformista. Siguiendo la estructura de la organización virtual, el gobierno electrónico impone en la Administración Pública esquemas de comunicación en red que permiten modelos de comunicación completamente enlazados e instantáneos que crean "redes de conocimiento": combinaciones de relaciones interorganizacionales, políticas, información, procesos de trabajo, herramientas y arquitecturas tecnológicas. En la medida en que en las organizaciones la información es poder - permite mediar necesidades ajenas, controlar las premisas de decisión, e influir en la definición de situaciones creando modelos de dependencia - esta transformación de los flujos de comunicación, recrea las estructuras de control y coordinación organizacional y supone una redistribución de las cuotas de poder.

Si bien las nuevas redes pueden generar sistemas descentralizados y flexibles de gestión que presentan oportunidades excelentes en términos de reforma efectiva, como herramienta managerialista, el gobierno electrónico crea estas nuevas redes de comunicación y coordinación bajo el principio de descentralización centralizada, determinando que los cambios en los flujos de comunicación consoliden - en un esquema descentralizado de ejecución- la curva de control autoritaria de control.



"El uso de tecnología de la información para proveer el centro de medios para monitorear el comportamiento a la distancia puede (...) ser asociado a una forma de vigilancia remota o a distancia de brazo (...) La imagen que emerge entonces es la de una organización operacionalmente descentralizada, con un fuerte pero distante centro comprometido con el monitoreo de la performance y dando forma a las actividades por medio de la concentración en unos pocos indicadores clave".

Hoggett, Paul; "New Modes of Control in the Public Service".

Como lo plantean Snellen y Zuurmond (Snellen y Zuurmond), la informatización crea una arquitectura de información que transforma los mecanismos tradicionales de control y coordinación administrativos. En principio, esta arquitectura permitiría generar sistemas de control descentralizados y horizontales. Sin embargo, en combinación con los principios gerencialistas, parecería contribuir a lo que Beniger denomina "revolución del control": el facilitamiento del control de los cuerpos administrativos a través de las nuevas tecnologías (Frissen). Las burocracias son reemplazadas por "infocracias", instrumentos de control más perfeccionados.

"La informatización crea una arquitectura informática que sustituye el control y la coordinación burocráticas. En su lugar, somos testigos del nacimiento de la infocracia"

Frissen, Paul A.; "The Virtual State".

"La nueva estructura organizacional es fundamentalmente diferente: hay menos jerarquía, es mucho más descentralizada y el grado de formalización parece haber disminuído. El control es ejercido a través de la estructura de información. Aquí podemos hablar de "infocracia"".

Zuurmond, Arre; entrevista "SWR- Hendrik Muller Seminaar 1999: ITC, Chances and Threats".

"Las infocracias se focalizan fuertemente en las relaciones horizontales entre las distintas organizaciones. Pero (...) el control central sobre las organizaciones no se pierde. Solamente (...) no es alcanzado mediante las estructuras burocráticas. Ellas son muy rígidas y contraproducentes. En las nuevas organizaciones horizontales (a veces llamadas "organizaciones virtuales" u "organizaciones en red"), el control es realizado a través del diseño de arquitecturas de información inteligentes. Sobre la base de la compartición de la información entre las distintas organizaciones es que el control es ejercido sobre estas organizaciones, sin la aplicación de las estructuras tradicionales burocráticas".

Snellen, I. & Zuurmond, Arre; "Informatization as a Revolutionizing Force".

A través de la transformación del modelo de comunicación, el gobierno electrónico potencia la capacidad de planificación y acción administrativa mediante la ampliación de la capacidad de control de los flujos de información de los oficiales administrativos, o nuevos gerentes públicos. Siguiendo la tendencia gerencialista de descentralización centralizada, esto se realiza bajo un esquema de "control a distancia" en el que se promueve la coordinación de las unidades administrativas en la gestión horizontal e integrada de las actividades bajo mecanismos de coordinación más sofisticados y concentrados.

Esta tendencia, resultado de la convergencia técnico- ideológica, se ve reforzada por las particularidades del sector público, que matizan las características y beneficios que el modelo pueda tener en otros ámbitos de aplicación. En primer lugar, la administración pública es, básicamente, una empresa de procesamiento de información fundamental para el proceso de gobierno, por lo que los modelos de gestión de información son especialmente relevantes: su definición, creación y manejo no sólo pueden determinar el resultado de las acciones gubernamentales sino que garantizan sus niveles de compromiso y *accountability*<sup>8</sup>. Las decisiones que los conciernen deben partir entonces de una definición de la información vital para la relación Estado-Sociedad Civil y deben estar bajo la jurisdicción de una esfera con el poder de decisión, la capacidad de mando y la autoridad necesarias para su definición e implementación<sup>66</sup>. En segundo lugar, las tendencias centralizadoras del nuevo modelo de gestión se ven reforzadas por las características de los sistemas políticos. Si bien los efectos descentralizadores del modelo virtual de gestión entran en tensión con las características piramidales de los sistemas políticos, su organización territorial y jurisdiccional centralizada sigue pautando la organización política de las sociedades (Frissen).

Los cambios en los equilibrios de poder internos a la organización burocrática que este movimiento de descentralización centralizada "computarizada" determina pueden visualizarse en la transformación de los ejes de coordinación del modelo tradicional: la diferenciación funcional y las jerarquías de autoridad. Ambos principios han sido fundamentales para la coordinación de los aparatos burocráticos a lo largo del proceso de desarrollo, ejecución e implementación de políticas a lo ancho de los territorios nacionales. Sin embargo, con la incorporación de redes de comunicación, los flujos de comunicación se independizan de estas estructuras y de los factores tiempo, espacio y memoria, desdibujando los límites organizacionales y redistribuyendo las cuotas de poder en la cadena de mando.

En primer lugar, la creación de arquitecturas integradas de intercambio de información puede alterar la estructura institucional del Estado volviendo borrosos los límites entre el desarrollo, la ejecución y la implementación de decisiones públicas y creando, en consecuencia, nuevos equilibrios de poder en las arenas sectoriales de creación e implementación de políticas (Snellen y Zuurmond).

"Muy posiblemente, estos amplios sistemas de información sectoriales se expandirán en el futuro cercano (...) Es muy importante reconocer el impacto de este enfoque sectorial a la informatización. El paisaje institucional cambiará dramáticamente si el proceso de integración sectorial continúa. Ahora, muchos sectores consisten de cientos de organizaciones más o menos independientes, desparramadas en los diferentes niveles del gobierno, incluyendo organizaciones semi- públicas y aun, privadas. Con el proceso de informatización dentro de los sectores, la autonomía de las organizaciones individuales se perderá. Aún una completa desaparición de estas organizaciones puede ser el resultado (...) llevando a una (o unas pocas) gran organización sectorial con alta concentración del poder".

Snellen, I. & Zuurmond, Arre; "Informatization as a Revolutionizing Force".

Desde la perspectiva de autores como Snellen & Zuurmond y Van de Donk, la tecnología de la información - especialmente los sistemas integrados de redes - contribuye a un grado de transparencia y penetrabilidad que repercute a favor de un ejercicio centralizado, unicéntrico y unilateral del poder (Van de Donk, 1999). A través de la capacidad de desarrollar, analizar y construir información imprescindible al proceso de gobierno, los gerentes administrativos se fortalecen en detrimento de otras organizaciones de las arenas políticas. Esto es confirmado en un estudio de Van de Donk sobre el sector de cuidado a la tercera edad en Holanda:

"Un estudio comparativo del proceso de creación de políticas en estos gobiernos [gobiernos regionales holandeses] y en gobiernos que no usaban sistemas de información, reveló que en los primeros, estos procesos muestran un claro fortalecimiento de las características técnicas- racionales en sus procesos y resultados (...) Las propuestas políticas de los gobiernos informatizados son más definidas, anticipativas y basadas en el análisis sistemático de los datos (...) Los gobiernos que no usan computadoras tienen que negociar y aceptar la generación de outputs incrementales (...) La informatización del gobierno claramente reduce las posibilidades de otros actores para fijar e influenciar la agenda política. El gobierno confía en sus poderes estatutarios para llenar sus bases de datos con (detallada) información que contribuye a la comparabilidad y la transparencia de las organizaciones en la arena (...) A pesar de que algunas fundaciones también invirtieron en el uso de sistemas de información, no tenían los medios (financieramente y, más importante aún, formalmente) para enfrentar la burocracia y ponerse al día con el cúmulo de competencias estratégicas y analíticas que estaban enfrentando. Por el contrario, para una definición de la situación (importante para la discusión de la reubicación de dinero, políticas concernientes al agrandamiento o achicamiento de la organización, etc) se fueron volviendo más y más dependientes de la información producida por el informe oficial (...) Las arenas políticas (son) como consecuencia de la informatización, transformadas en jerarquías. La informatización, al mismo tiempo, refuerza el poder del aparato burocrático y debilita la posición del sector privado en ese terreno (...) El poder del aparato burocrático se ve reforzado decididamente por el radical mejoramiento de las capacidades que desarrolla para analizar, anticipar, construir y presentar los datos".

Van de Donk, W.; "Infocracy or Infopolis?".

Desde la perspectiva de estos autores, con el proceso de centralización de la capacidad de control sobre cuestiones estratégicas, los funcionarios públicos incrementan sus márgenes de discreción (Ghere y Young) y acceden a una mayor capacidad de control sobre el proceso y los actores responsables de la implementación

de políticas. Junto con procesos de "mercantilización" de los campos de actividad públicos, este proceso combina en las arenas sectoriales elementos jerárquicos y de competencia, creando un modelo de control en el que la acción se amplía y coordina dentro de un margen delimitado y controlado (Hogget, 1997).

Al interior de las organizaciones administrativas, este proceso de redistribución de las cuotas de poder y autoridad como consecuencia del desdibujamiento de los límites funcionales se repite retomando un viejo tema de la Ciencia Política: la relación entre política y técnica.

Hasta hace pocos años, dado que la tecnología informática era aplicada exclusivamente a la automatización de procedimientos rutinarios, sus decisiones eran delegadas por los oficiales administrativos a los departamentos de informática, por lo que los grupos informáticos contaban con poder de decisión y autonomía dentro de las organizaciones. Con la transformación de la tecnología en una herramienta estratégica para el Estado, las decisiones respecto a su implementación requieren del desarrollo conjunto y compatibilización de los objetivos procedimentales y políticos, de la acción conjunta de técnicos, oficiales y legisladores. Como una de las consecuencias de esta necesaria armonización, puede observarse un impacto en el proceso de toma y ejecución de decisiones a través de la redistribución de las cuotas de poder entre los técnicos, los oficiales administrativos y los políticos. Por otro lado, puede sostenerse que la compatibilización de los desarrollos elimina las posibles inconsistencias e ineficiencias entre los objetivos políticos y los marcos regulatorios, garantizando cierta coherencia a los desarrollos; proceso que, bajo otra mirada, puede generar un efecto inesperado en el proceso político, en el que en muchas ocasiones ciertos márgenes de ambigüedad e inconsistencia son necesarias para la creación de compromisos (Snellen y Zuurmond).

Desde la dimensión de la diferenciación gradual o jerárquica, el proceso de descentralización centralizada redistribuye las cuotas de poder a lo largo de la cadena de mando. Ejemplos concretos de este impacto refieren al personal de línea o *street level bureaucrats*<sup>6</sup> y a los mandos medios del escalafón burocrático.

Bajo el modelo burocrático tradicional, los *street level bureaucrats* cuentan con cuotas de poder que surgen de su capacidad de discreción en la determinación de la naturaleza, la cantidad y la calidad de los beneficios y sanciones que proveen sus agencias<sup>7</sup>. La aplicación de sistemas automatizados de información

"(disciplina) a los *street level bureaucrats* (...) Las reglas formales y estrictas, necesarias para operar en sistemas de información complejos, son diseñadas por la tecnoestructura de la organización. De esta forma, los escalafones de dirección ganan control sobre los *street level bureaucrats*, quienes tienen ahora menos autonomía y discreción para acomodar las reglas mecánicas a las situaciones individuales de clientes específicos".

Shceepers, cita de Snellen & Zuurmond; "Informatization as a Revolutionizing Force".

Este incremento del control sobre los niveles operativos se repite en el segundo ejemplo: la disminución del poder de los mandos medios en la estructura administrativa. Los mandos medios de la cadena administrativa burocrática cuentan con una posición que les permite filtrar los flujos de información ascendente y descendente, lo que les da una poder e influencia en los procesos administrativos. La incorporación de tecnología crea, sobre la base de los nuevos flujos de comunicación, nuevas estructuras organizacionales que disminuyen este poder. Si bien esta posibilidad está sujeta a los desarrollos particulares de los sistemas y a las distintas coyunturas políticas y administrativas,

"las tecnologías de la información parecen tener efecto mediante un mecanismo clásico de sustitución capital/trabajo. A través del incremento de la eficiencia de los mandos medios en la ejecución de tareas de rutina, las nuevas tecnologías crean slacks de recursos que son usados por los oficiales para disminuir los mandos medios. Adicionalmente, en un esfuerzo para ofrecer un nivel de servicios constante a la población a costos más bajos, estos slacks de recursos producidos por la incorporación de tecnología son usados por los oficiales de las agencias para redistribuir recursos humanos desde actividades gerenciales a operativas, y para cambiar su locación general desde departamentos internos hacia departamentos relacionados con el público".

Kraemer & Pinsonneault; "Information Technology and Middle Management Downsizing".

Tanto en el caso de los mandos medios como en el de los *street level bureaucrats*, las transformaciones de las gradaciones de autoridad como consecuencia del efecto centralizador de las nuevas tecnologías también impactan en la distribución de las cuotas de poder a través de la modificación de las tareas. Este efecto depende en gran medida de los niveles de conocimiento y manejo tecnológico del personal de línea. Podría decirse que, en general, ante la incorporación de nuevos procedimientos informáticos, los grupos con conocimiento tecnológico reaccionarán con entusiasmo (Heeks). Esto puede generar tendencias que desbalancen los intentos de integración en dos formas: la primera, a través de la adaptación de los sistemas a las realidades organizacionales, lo que puede bloquear el objetivo de integración y uniformización de la información; la segunda, mediante la creación de cuotas de poder frente al organismo central en base al poder diferencial sobre la gestión de la información que el uso cotidiano de los sistemas les brinda.

De todas formas, los efectos más peligrosos para el resultado global pueden provenir de los grupos sin conocimiento ni capacitación en las Nuevas Tecnologías. Además de provocar serias limitaciones y temores al cambio, la falta de capacidades de manejo tecnológico puede provocar la concentración de las actividades y decisiones en los niveles superiores. Este potencial "corrimento" de las actividades puede iniciar un proceso de "deskilling" (descalificación), en el que las habilidades técnicas y conceptuales se concentren en los escalafones más altos, que pasen a concentrar la búsqueda de soluciones a los problemas conceptuales y prácticos. Este proceso de degradación de las actividades operativas supone a su vez una potencial "esclavización epistémica": que los funcionarios acepten las decisiones de las computadoras porque ellas "saben". La falta de recursos para chequear las decisiones de forma independiente puede generar la rutinización de tareas cuya razón los propios implementadores desconocen. Tal "ajenidad" respecto al proceso global podría resultar no sólo en una disminución de la transparencia de la gestión, sino que podría suponer la vulneración de los mecanismos de *accountability* (Snellen y Zuurmond). Del mismo modo, podría causar una disminución de los niveles de compromiso de los funcionarios con la función pública, incrementando las posibilidades de corrupción.

En conclusión, tal como ha sido descrito por diversos autores, la incorporación de tecnología en procesos de reingeniería del sector público respalda los objetivos managerialistas de descentralización centralizada, facilitando estructuras de gestión más horizontales y gerenciales. Sin embargo, este proceso no está absuelto de generar nuevas formas y equilibrios de poder dentro de la estructura estatal, o, como se ha visto, de fortalecer algunas de las características del modelo tradicional, como la centralización. En este sentido, las Infocracias son capaces de generar una "revolución del control".

"Me parece que el proceso al cual estamos intentando asomarnos tiene tres focos bien claros (...) El primero es asumir realmente que estamos frente a una nueva economía (...) En segundo lugar, estamos frente a una nueva forma del conocimiento (...) Y en tercer lugar, tener al Estado dentro de esa mecánica"

Presidente Batlle, Discurso de Apertura,  
Seminario "Integración XXI".

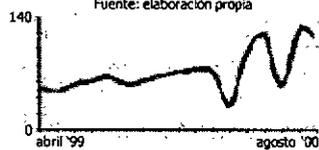
## Gobierno.gub.uy

Uruguay ha adoptado en su impulso reformista estrategias hacia un gobierno electrónico. Las iniciativas pueden temporalizarse en dos etapas, cuyo eje divisorio es el presente gobierno. Hasta 1999, la creación de sistemas de información y utilización de Internet nació de intentos aislados y espontáneos de distintas agencias. Entre ellas pueden mencionarse la creación de algunas Intranets ministeriales, el "Clearing House de Datos Cartográficos" del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, el sitio web "Guía del Ciudadano" del CEPRE, el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), los Sistemas de Evaluación de la Gestión (SEV) y de Control de la Gestión de las Compras y Contrataciones Estatales (SICE) a cargo del CEPRE y algunos sitios web de distintas Unidades e Incisos.

Pero es con el presente gobierno que nace un proyecto concreto, sistemático y centralizado de utilización de tecnología. Con un perfil innovador y técnico, el nuevo gabinete de gobierno asumió sus funciones en un escenario de cambio en el que la economía de la Información y las Nuevas Tecnologías surgieron simultáneamente como presión y oportunidad. Por un lado, el período de elecciones y cambio de gobierno fue acompañado por el crecimiento de presencia de las Nuevas Tecnologías en la agenda pública, observándose el crecimiento de su presencia en los medios de comunicación nacionales, la construcción acelerada de sitios

uruguayos y el surgimiento de planteos públicos respecto al acceso universal, las tarifas y costos de conexión e infraestructura. Paralelamente, se desarrollaron en el sector privado y en algunas empresas públicas iniciativas de sistemas de gestión y de prestación de servicios basados en las nuevas oportunidades tecnológicas que comenzaron a presionar al Estado a través de la generación de una demanda exigente: la disminución de los tiempos de espera, la posibilidad

Cantidad de artículos con la palabra Internet publicados por el diario El País entre Abril '99 y Agosto '00  
Fuente: elaboración propia

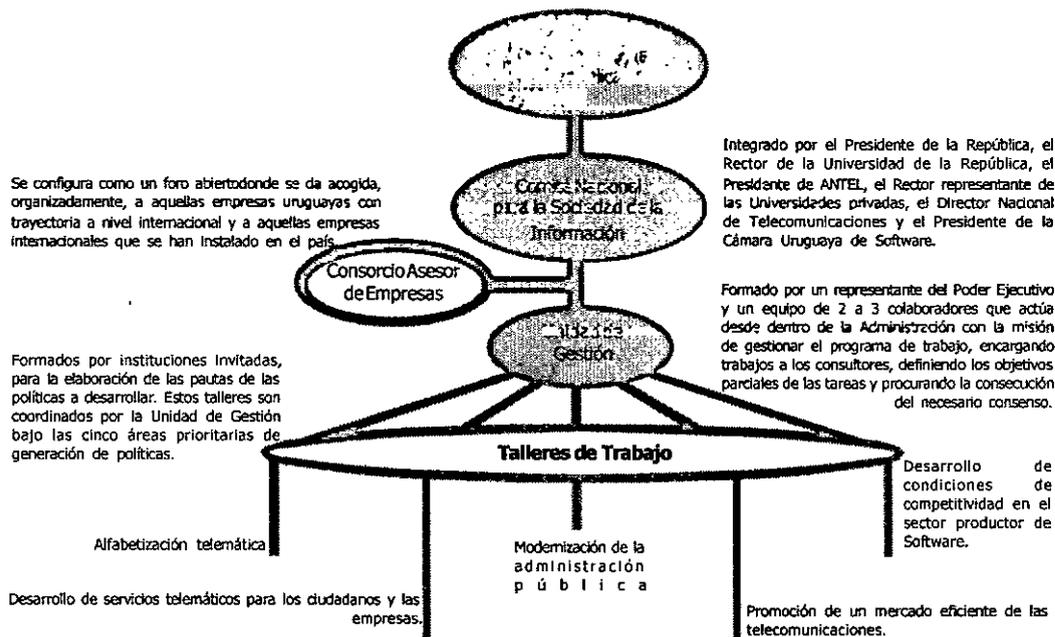


de gestionar operaciones y acceder a información desde lugares diversos, en cualquier momento y en forma personalizada, comenzaron a ser patrones del mercado privado, que generaron sobre el gobierno la demanda por servicios rápidos, simples y personalizados. En un contexto de ajuste fiscal, recesión económica y reforma estatal, las nuevas tecnologías se presentaron como necesidad estratégica y oportunidad de desarrollo.

En el entendido de que la elaboración de una estrategia nacional respecto al uso e incorporación de las nuevas tecnologías debía partir de una definición integral, con el decreto 225/000 el Poder Ejecutivo creó el "Comité Nacional para la Sociedad de la Información" como herramienta de dirección ejecutiva en la definición de un plan de desarrollo hacia la Sociedad de la Información. Bajo el rol articulador de la Presidencia de la República, este Comité se estructuró en una organización chica y flexible que intenta dar forma a una "estrategia país" en la que participen diversos actores sociales, se articulen las responsabilidades, se prroveque la participación activa y se aprovechen las experiencias y economías de escala en un acuerdo institucional integrador.

Sosteniendo que la Sociedad de la Información conlleva a un "cambio en la manera de procesar su gestión los gobiernos", en cuanto a la utilización del gobierno electrónico para la modernización del Estado este Comité persigue los objetivos delineados por el Poder Ejecutivo:

## ESTRUCTURA DEL COMITÉ NACIONAL PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN



"(...) reducción de gastos, mejora del servicio a los ciudadanos y mejora de la toma de decisiones del Estado. Tienes tres objetivos. ¿Cuál está primero? Ninguno está primero, los tres son tan importantes".

Leonardo Costa, Prosecretario de la Presidencia, entrevista personal; 2000.

En la búsqueda de estos objetivos, el Comité propone dos líneas principales de trabajo: la introducción de tecnología en la gestión de las actividades estatales y el desarrollo de marcos regulatorios de apoyo a tales innovaciones. La incorporación de tecnología en la gestión pública refiere en el corto plazo a la informatización de las actividades internas y la ampliación del acceso público a la información y servicios estatales. Para ello propone la creación de portales que centralicen la información y la creación de terminales públicas de acceso. Respecto a la gestión interna, la propuesta es la creación de intranets, y en un plazo de alrededor de dos años, la automatización de los procesos de gestión, la expansión del uso del correo electrónico y la ampliación del número de terminales y del acceso a Internet. El desarrollo de marcos regulatorios involucra la creación de medidas de privacidad, propiedad intelectual y seguridad de los datos, la adecuación jurídica y tributaria al desarrollo de las nuevas posibilidades tecnológicas y el involucramiento del Parlamento en el tema.

Si bien los proyectos delineados en la mayoría de los casos aún no han comenzado a desarrollarse, a efectos del carácter exploratorio de este estudio, es posible delinear los impactos del movimiento de descentralización centralizada en alguna de las iniciativas más avanzadas. Para ello, el caso del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) resulta especialmente emblemático.

Las reingeniería de los sistemas de administración de los recursos del Estado (sistemas de presupuesto) es uno de los pilares de las reformas gubernamentales en marcha. Tradicionalmente, el presupuesto del Estado era concebido como un cuadro contable de registración de ingresos y gastos del Estado que perseguía objetivos estrictamente contables. Con el advenimiento de la economía keynesiana a mediados de los años '30, el presupuesto

se transformó en un instrumento de política económica en estrategias de reactivación de la producción y el empleo. Tras la revolución liberal- conservadora de Reagan y Margareth Thatcher a fines de los '70 y la transferencia de los propósitos del presupuesto al mercado, el presupuesto se ha transformado nuevamente. Bajo el nuevo paradigma económico- político,

"el sistema de ingreso- gasto público encuentra disminuidas las posibilidades de ser utilizado en forma directa como un instrumento para el diseño e implementación de políticas macroeconómicas (...) funciones éstas que tradicionalmente le fueron asignadas por la teoría económica convencional durante 50 años (...) Queda reducido entonces, a las funciones de financiar ciertas actividades básicas (...) que no necesariamente llevan implícito el objetivo de mejorar la distribución del ingreso, que era otro de los objetivos planteados por las finanzas públicas tradicionales".

Frediani, Ramón; "Sistemas Presupuestarios y Política Fiscal en el Orden Económico".

Actualmente, bajo el paradigma del *New Public Management*, los sistemas de administración financiera del Estado están sujetos, entre otros, a los siguientes principios (Frediani, 2001):

- transparencia informativa en cantidad, calidad y oportunidad de su difusión;
- precisa delimitación y asunción de las responsabilidades de los funcionarios públicos en todo lo relacionado con ingresos y gastos fiscales;
- gestión fiscal ajustada al logro de metas cuantitativas previamente, con sanciones por su incumplimiento;
- uso permanente de parámetros de desempeño para medir la eficiencia y eficacia de la *performance* tanto de la administración tributaria como del gasto público;
- aplicación de indicadores de alerta temprana para prevenir situaciones de crisis en el financiamiento del Estado;
- aplicación obligatoria del presupuesto basado en lo devengado, como marco del presupuesto basado en el principio de lo erogado, y además unificación de las cuentas, centralización de la administración de los fondos y eliminación de los fondos específicos y de recursos con afectación específica;
- tendencia hacia una mayor descentralización del gasto con motivo de transferencia de servicios a jurisdicciones inferiores de gobierno, y de los correspondientes ingresos públicos para financiar aquéllos;
- gestión presupuestaria y control de gestión presupuestaria vía Internet, uso intensivo de Internet para dotar de transparencia y crear igualdad de oportunidades en el sistema de compras y licitaciones públicas;
- tránsito desde presupuestos por programas a presupuestos por proyectos;
- compatibilización permanente entre la política fiscal y las políticas monetaria y cambiaria.

En nuestro país, la influencia de estos principios y las metas más generales del gerencialismo, así como su aplicación en utilidades del gobierno electrónico, quedan plasmadas en el caso del Sistema Integrado de Información Financiera. El SIIF es un sistema de gestión financiera que nace en con la ley de presupuesto de 1996 con el objetivo de subsanar la necesidad de información para la toma de decisiones de los responsables administrativos. El modelo se inspira en el "Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina" (SIMAFAL), desarrollado por el "Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe" y aplicado en distintos países de la región<sup>10</sup>.

Como otros proyectos de corte managerialista, este sistema busca incrementar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos a través de las mejoras en su gestión. Para ello propone la simplificación de los procesos mediante la integración de los componentes de la política fiscal y el establecimiento de controles internos automáticos. Con esta estrategia, busca poner fin a la "cultura del expediente" típica de las realidades administrativas latinoamericanas de fines de los '80 y comienzos de los '90, caracterizada por la descoordinación de los sistemas

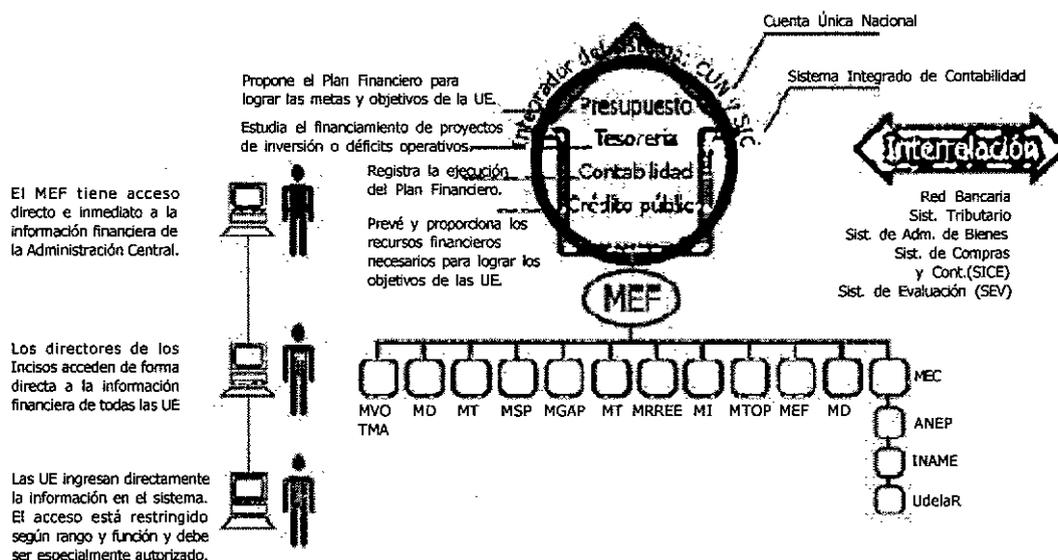
de registros presupuestarios, contables y de tesorería, la inexistencia de mecanismos de programación e información, el descompasamiento entre el sancionamiento de las leyes y los ciclos presupuestales y las estructuras de control formal ex- ante que operaban con meses de atraso (Brusa, 1995).

Para ello, el SIIF propone la integración de los componentes fiscales, contables, de crédito público y tesorería de la Administración Central mediante redes electrónicas, bancos de datos unificados y sistemas únicos de registración. A su vez, propone la integración de estos elementos, en forma auxiliar, con los sistemas de información de Recursos Humanos, Compras y Contataciones del Estado, Administración de Bienes y Recaudación Tributaria de la Administración. El esquema supone la constitución de una red interorganizacional dentro de la Administración Pública, que se extiende a lo largo y a lo ancho de la Administración Central en la sistematización e integración de la información.

De los cuatro componentes principales del sistema, el módulo de presupuesto es el central. Este sistema tiene por objeto preveer las fuentes y el monto de los recursos monetarios y asignarlos anualmente para el financiamiento de las organizaciones y de sus programas, a fin de cumplir las metas y objetivos planteados. Son elementos de este sistema la programación y formulación de proyectos; la discusión, aprobación y promulgación del presupuesto, y su ejecución, control y evaluación y clausura y liquidación.

El sistema de tesorería tiene por finalidad determinar la cuantía de los ingresos tributarios y no tributarios; recaudarlos en el momento de su exigibilidad; pagar a su vencimiento las obligaciones contraídas por la percepción de bienes y servicios; y, recibir, custodiar y, en su caso, negociar títulos valores y documentos de obligación de propiedad del Estado. El sistema funciona sobre el principio de unidad: existe una Cuenta Unica Bancaria abierta por el Tesoro con un sistema de subcuentas que canaliza los ingresos y encauza los pagos. A través de ésta, la Tesorería supervisa la actividad de las subcuentas y gerencia las finanzas globales del gobierno.

El sistema de crédito público tiene como finalidad captar por la vía del endeudamiento, recursos internos y externos, destinados exclusivamente al financiamiento de las inversiones en las que el sector público es deficitario. El sistema supedita las decisiones relativas al endeudamiento público a procesos centralizados de aprobación.



El sistema de contabilidad es el elemento integrador de la administración financiera y su finalidad es proveer de una base de datos común, única, oportuna y confiable a los demás sistemas y a otros usuarios de niveles gerenciales para análisis, consolidación, control y adopción de decisiones. La validación, clasificación, registro e información de resultados de las operaciones presupuestarias y patrimoniales (ingresos, gastos, activos, pasivos y patrimonio) son funciones del sistema de contabilidad.

Si bien en nuestro país no están todos los módulos del sistema en funcionamiento, ya se observan cambios importantes en cuanto a las relaciones de poder y control dentro de la estructura administrativa. En términos generales, la implantación del SIIF redefine los roles y las responsabilidades de los organismos que componen el sector público y de los funcionarios que trabajan para ellos (Zuleta, Barrientos & Luna, 1999). El impacto central de esta redefinición refiere al movimiento de descentralización centralizada característico de las reformas gerencialistas: se descentraliza la administración del sistema en los niveles de las Unidades Ejecutoras, y se centraliza la definición de políticas generales, la elaboración y aplicación de normas y procedimientos que regulan el sistema, y el control de los *outputs* generados. Este movimiento puede observarse en el caso de la centralización de los pagos en la Tesorería General, capítulo del sistema que ya está en funcionamiento

El Sistema de Tesorería sigue el modelo básico de estructuración del SIIF: centralización normativa y descentralización operativa. Los organismos centrales (MEF y Tesorería General) son responsables del diseño, elaboración y evaluación del cumplimiento de políticas, del dictado de las normas, la metodología y los procedimientos generales a ser aplicados en los organismos públicos, y de centralizar la información producida por ellos. La descentralización operativa implica la capacidad de administración de cada sistema por las propias unidades administrativas. Estos "organismos periféricos" son responsables de operar los sistemas en términos de aplicación de políticas, normas, metodología y procedimientos definidos centralmente, previa adaptación a las características particulares de cada uno.

En el Sistema de Tesorería, la Tesorería General se convierte en el órgano rector del sistema, que centraliza la función normativa y la administración de los recursos del Tesoro. Es la responsable de la definición de políticas generales, elaboración y aplicación de normas, metodología y procedimientos que regulan la operación de cada sistema. Se convierte en la entidad responsable de la administración de los ingresos y pagos del Tesoro Nacional mediante la conducción centralizada de la Cajas, las cuentas de toda la Administración Central, y la custodia los fondos de la Administración Central, programando los flujos de ingresos y egresos y coordinando y dictando los procedimientos de las tesorerías de todas las Unidades Ejecutoras.

Con esta concepción de diseño, cada usuario, en la unidad en la cual presta servicios, alimenta el sistema directamente a través de terminales comunicadas. Para ello cuenta con una clave de acceso con determinado nivel de responsabilidad, que le permite desarrollar la labor asignada, registrando una sola vez la información. Con tal información el sistema genera una serie de archivos en forma automática, diseñados bajo la concepción de bases de datos relacionales, de manera que cada sistema es totalmente autónomo en la realización de su labor específica, pero la gestión y registro de sus operaciones produce resultados simultáneos. De esta forma, existe en cada organismo una única base de datos que contiene archivos independientes y relacionados entre sí, y que está comunicada en línea con el SIIF Central.

Concretamente, el MEF, a través del diseño e implementación del SIIF, determina las formas de manejo y flujo de la información. No sólo pautas las formas de su organización y presentación, sino que monopoliza el otorgamiento de autorizaciones de acceso a los datos. El sistema se alimenta en Unidades Ejecutoras y va tomando forma piramidal en cuanto su apertura de acceso a medida que asciende el escalafón administrativo,

facilitando un tipo de información en un tiempo y forma que antes era impensado<sup>21</sup>.

Como en otros ámbitos de la reforma, el punto clave del movimiento de descentralización centralizada es la jerarquización de la función del Tesorero General, quien adquiere el rol de gerente financiero en la dirección y

#### Objetivos de la Tesorería General

- Coordinar la programación y gestión de caja con las demás políticas macroeconómicas del gobierno.
- Definir una política financiera para el Sector Público que permita la administración de los recursos en la forma más favorable para el gobierno.
- Programar la caja de manera de prever, con suficiente anticipación, déficits estacionales de caja y/o colocación de eventuales excedentes.
- Articular la gestión de caja con la ejecución del presupuesto, a efectos de minimizar la acumulación de la deuda flotante y posibilitar el establecimiento de fechas ciertas de pago a empleados, proveedores y contratistas.
- Disponer de mecanismos modernos de gestión de caja que permitan la administración de los recursos públicos basados en el principio de UNIDAD DE CAJA.
- Administrar y manejar en forma eficiente, oportuna y fiable un sistema de administración y gestión en tiempo real, basado en la contabilidad absolutamente integrado a todos los demás sistemas, con conceptos de unidad de registro y de aplicación a todo el ámbito gubernamental.

control de la ejecución presupuestaria, estableciendo y administrando las cuotas contra las cuales las entidades pueden obligar y pagar los gastos públicos<sup>22</sup>. El Tesorero adquiere funciones en tres niveles:

i. *Normativo*: en la generación de políticas globales y dictado de normas y procedimientos de ejecución y de control a ser observados por los organismos del Sector Público que administran recursos financieros.

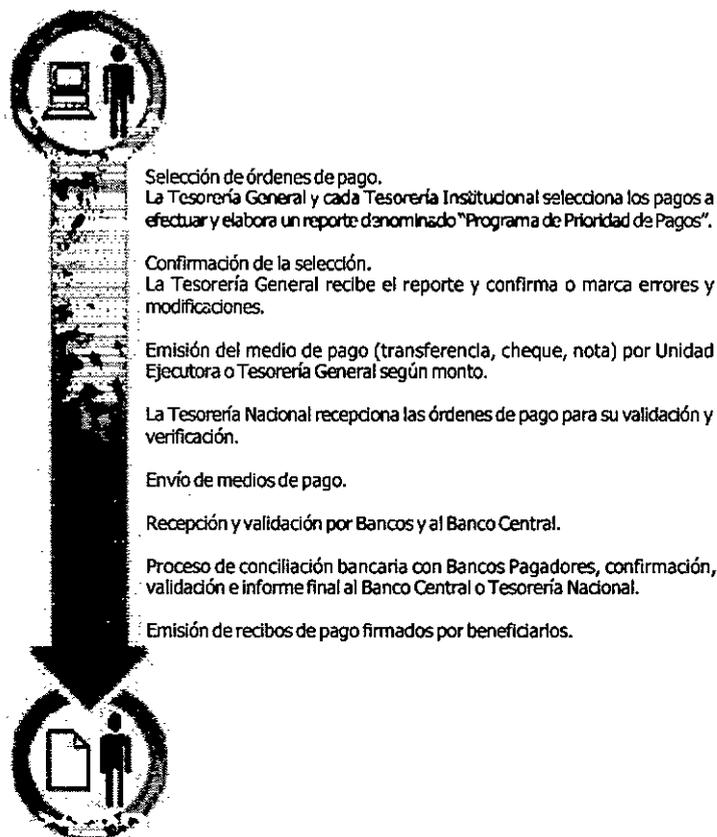
ii. *De Programación Financiera*: en la elaboración de pronósticos o flujos de caja que articulan la gestión de la caja del Tesoro con las políticas macroeconómicas del gobierno, actuando en forma coordinada con los órganos de planificación, gestión monetaria, de deuda pública y de presupuesto.

iii. *Recaudación de Ingresos y administración de pagos*: mediante procedimientos de percepción de recursos, realización de pagos y procesamiento de conciliaciones bancarias automáticas, que permitan el registro y control de los fondos recaudados y de la deuda pagada.

En la ejecución de estas funciones se visualiza claramente el proceso de descentralización centralizada. La programación financiera comprende de acciones de supervisión, gestión, control y evaluación de los flujos de entradas y salidas de fondos del Tesoro, cuya finalidad es optimizar el movimiento de fondos (pagos) en el corto plazo, asegurando la rentabilidad de las inversiones financieras que deriven de la colocación de excedentes, así como el menor costo posible en las operaciones de endeudamiento estacionales. El movimiento de fondos debe ser aprobado por las autoridades competentes y se concreta en la asignación de cuotas de pago contra la Cuenta Unica del Tesoro o procedimientos tradicionales de pagos o, de ser necesario, en acciones para obtener financiamiento que permitan cumplir con las obligaciones asumidas.

La Cuenta Unica del Tesoro es la herramienta operacional del principio de Caja Unica. El principio de "unidad de caja" o "Caja Unica" implica la reingeniería de los procesos tradicionales de pagos mediante la administración centralizada de la Tesorería Nacional de todos los recursos públicos, manteniendo la titularidad de los mismos por parte de los diversos organismos responsables de su percepción. Su objetivo es mantener una sola cuenta bancaria operada exclusivamente por la Tesorería Nacional - como órgano rector del sistema de Tesorería - a la que ingresen los recursos recaudados de todo tipo, tributarios, no tributarios, con afectación específica o especiales, y propios, además de los provenientes de créditos. A su vez, mediante esta cuenta, se realizan todos los pagos de las obligaciones de los organismos del Sector Público, con cargo a los fondos de los respectivos titulares. Esto no significa que en la Tesorería Nacional se centralicen las decisiones sobre cada uno de los pagos a realizarse. Dentro de ciertos límites financieros establecidos, tales decisiones se descentralizan

## PROCEDIMIENTO DE REGISTRO Y OPERATORIA DE PAGOS



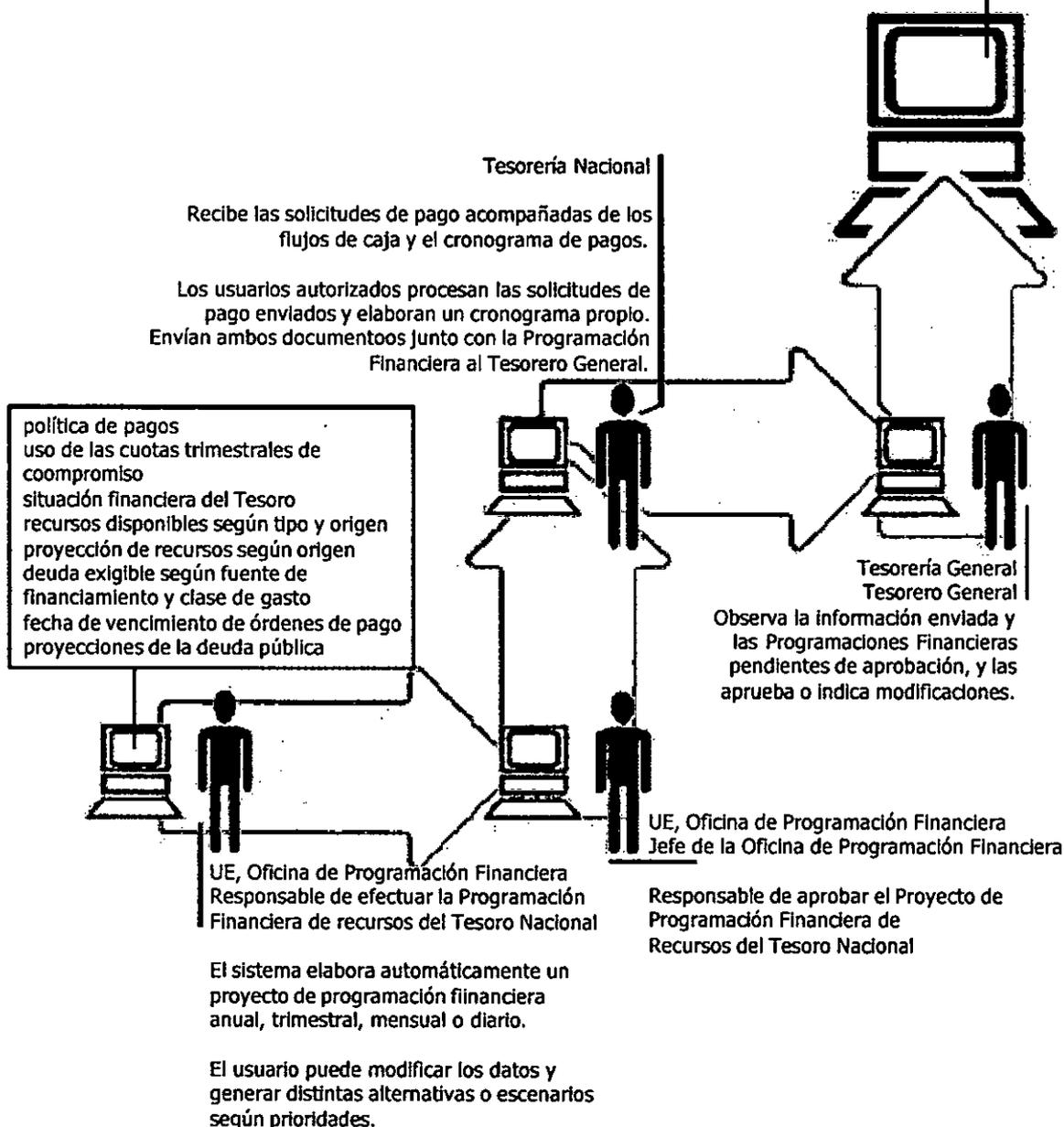
hacia las Tesorerías de los Incisos y Unidades Ejecutoras, quedando en la Tesorería Nacional, la responsabilidad de efectivizar los pagos y llevar a cabo la gestión financiera.

Este sistema asimila figurativamente la función de la Tesorería Nacional a la de un banco que mantiene relación directa con los clientes, representados por los tesoreros de los diferentes organismos del Sector Público, cuyos ingresos recibirá como depósitos y efectuará los pagos que éstos dispongan. Para esto, cada Tesorería de los organismos y la propia Tesorería Nacional, mantienen dentro de la Cuenta Unica del Tesoro, disponibilidades financieras individuales separadas, provenientes de fondos puestos a disposición de sus titulares y sobre los cuales podrán ordenar pagos, tramitándolos por intermedio del Agente Financiero del Gobierno y la Red bancaria adherida a la operatoria.

Estas disponibilidades financieras individuales reemplazan a las cuentas corrientes bancarias que los organismos mantienen en los bancos autorizados para el giro de sus operaciones. Los organismos disponen diariamente de extractos individuales de cada cuenta de operación, de modo y contenido similar a los que emiten las instituciones bancarias a sus clientes para información y control de las operaciones y saldos. Sobre esta información deciden los pagos a realizar sobre la base de la deuda exigible y las cuotas a de pago. Para la realización del pago envían dicha información al Tesoro Nacional y éste transfiere los fondos a las cuentas corrientes bancarias de los proveedores o beneficiarios de los pagos.

**PROCEDIMIENTO DE PROGRAMACIÓN FINANCIERA**

El sistema prepara la asignación de cuotas de pago por organismo, fuente de financiamiento y cise de gasto, y lo remite a cada organismos y a la Oficina Central de Presupuestos para conocimiento y uso en la Programación de Ejecución de Gastos.



En un bosquejo general, puede resumirse el esquema del SIIF bajo una descentralización operativa en la ejecución contable en el nivel de las Unidades Ejecutoras, y una centralización de la información y la capacidad de toma de decisiones en los escalafones superiores. Un aspecto fundamental que acompaña esta centralización es el cambio en los mecanismos de control. El SIIF visualiza el control interno de la gestión como un "proceso" integrado a las operaciones, responsabilidad de todo el personal (Bartel, 1997). También incorpora al sistema administrativo los procedimientos de auditoría, que estrechan su interacción con los controles internos, dejando de ser una actividad independiente ejercida sobre los procedimientos. Éstos cambian también su énfasis desde el control *ex-ante* al control *ex-post*, unificando bajo ciertas condiciones y montos los controles administrativos en una única persona: el Tesorero.

Junto a esta transformación de los mecanismos de control, el movimiento de descentralización centralizada es acompañado de la reingeniería de los sistemas de evaluación de *performance*. En el caso del SIIF, esta reingeniería está bajo la jurisdicción de un sistema subsidiario: el Sistema de Evaluación (SEV), a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y todavía en construcción.

Bajo este esquema, los impactos del SIIF en la estructura administrativa dependerán de los niveles de la pirámide administrativa de que se trate,

"Siempre se ha insistido en que quien cuenta con información tiene poder. En ese sentido, podrás decir que, hoy por hoy, gracias al SIIF, la Tesorería General de la Nación, la Contaduría General de la Nación y el Ministerio de Economía y Finanzas, cuentan con una información privilegiada, muy afinada y muy al momento. Bajando la escalera jerárquica, si te situas en la Universidad de la República (Inciso), se da algo similar: nosotros seguimos centralizando el conocimiento global de toda la información en lo que respecta a la parte presupuestal y a la institución. Obviamente, en el pasado lograr esa información era una tarea ardua que contaba con la colaboración o el respaldo de una infinidad de funcionarios, que eran mandos medios (...) Incluso hoy ellos se dan cuenta de que han perdido parte de esa figura medio de dios que tenían por contar con esa información".

Cr. Gogni, Contador General Universidad de la República; entrevista personal; 2001.

Los efectos de la incorporación del SIIF se distribuyen de distinta forma a lo largo de la estructura administrativa. En principio, los oficiales administrativos y mandos medios de Unidades Ejecutoras de los Incisos ven su poder considerablemente reducido en la medida en que pasan a estar coordinados y controlados centralmente y reducen su manejo monetario a la atención de las cajas chicas, los pagos rotatorios y los sueldos. Sin embargo, paralelamente, obtienen mayores cuotas de responsabilidad en la gestión financiera, dado que son directamente responsables de su quehacer contable y de contralor.

En otro nivel, el sistema supone el debilitamiento de los mandos medios dentro de las estructuras de los Incisos, quienes pierden poder en su capacidad de control del flujo de la información y se vuelven más "ajenos" a los mecanismos de gestión.

"He tenido planteo de funcionarios que me venían a decir (...) que sentían la sensación de haber perdido trascendencia, de no sentirse "parte de la cosa", porque "la cosa" hoy hacemos así y pasa por la pantalla. Es un problema de impacto en cierta medida grande y en cierta medida psicológico (...) Porque había determinadas cosas que un funcionario hacía 35 años que agarraba y tenía una libretita en la que apuntaba yo que sé qué cosas (...) Vos venías y le decías "bueno, fulano, la libretita tírela porque ya no la necesita más"... Bueno, eso era un impacto trágico

porque el tipo decía "¿yo qué hice?". Como que había perdido importancia su tarea. Quedaba con la duda doble "trabajé 35 años al cuete y ahora no sé lo que voy a hacer" (...) Son dolores del crecimiento (...) la persona, por más que mantenga su puesto de trabajo en el nuevo esquema, siente una sensación de que no es consultada. Ahora ya no hay motivo, hay determinados tipos de problemas que había que solucionar que ya no existen".

Cr. Gogni, Contador General Universidad de la República; entrevista personal; 2001.

Sin embargo, paralelamente, su redistribución hacia las Unidades Ejecutoras como consecuencia de la automatización de las tareas y el aumento de la actividad de las unidades, les devuelve cierto protagonismo. Bajo un perfil gerencial que los hace directamente responsables de su quehacer contable y de contralor, obtienen mayores cuotas de responsabilidad en la gestión financiera. Esto es especialmente claro en el caso de las Unidades Ejecutoras.

"Yo creo que en ASSE las Unidades Ejecutoras se han potenciado. Al trasladarse a la UE toda la información contable, los Jefes de Contaduría se han potenciado, porque antes esa información la teníamos sólo nosotros. Ellos no tenían acceso a esa información, ni siquiera al ingreso. Hoy lo tienen ellos, manejan lo rubros. No solamente han potenciado sus funciones, sino que se han jerarquizado porque manejan los números ellos, mas allá de los que tenemos nosotros (...) El rol de la Contaduría evidentemente cambio. Tanto es así que ha cambiado la estructura de las UE (...) Ahora en un grupo gerencial que tiene acceso a toda la información, porque incluso nosotros les damos los créditos y ellos los administran durante el año".

Cr. Cunho, ASSE, Ministerio de Salud Pública, entrevista personal; 2001.

En otro nivel administrativo, las Tesorerías de los Incisos del Presupuesto Nacional ganan poder en cuanto repiten la estructura del SIIF en su interior. Si bien pierden autonomía y capacidad de manejo de la información frente a la Tesorería General de la Nación, ganan control sobre sus Unidades Ejecutoras. Y, al dejar de centralizar los controles, auditorías y pagos, adquieren la posibilidad de deslindarse de las tareas rutinarias de registración contable y financiera, y dedicarse al análisis gerencial de la gestión.

"A lo que apunta el sistema, lo que dicen que es la ventaja, es que el Tesorero va a dejar de ser el "pagador del Estado" (...) sino que también va a ser como un gerente financiero fuerte (...) Hay un remapeo muy importante de las capacidades de control y de las cuotas de poder. Hoy se trata de que los Contadores Centrales no estén absorbidos por la problemática diaria sino que tengan algún tipo de consulta o de salida que les permita ver cómo se va desarrollando el funcionamiento del Inciso dentro del presupuesto".

Cr. Zunini, Tesorero General, MEF; entrevista personal; 2001.

El SIIF transforma de este modo los equilibrios de poder de la estructura jerárquica en el proceso de asignación del gasto. Las oficinas administrativas dejan de controlar la información, pierden capacidad de negociación frente a los organismos centrales y se sumergen en nuevas tareas y responsabilidades que las ocupan. En un movimiento inverso, las oficinas centrales estrechan sus lazos y ganan tiempo para poder dedicar todas sus energías a las cuestiones presupuestarias, dificultando la oposición de las agencias del gasto.

A pesar de la imagen futurista y mecanizada que puede asomar, el factor político no es eliminado del proceso. Las oficinas del gasto siguen manteniendo su ventaja política en cuanto en que la provisión de servicios directamente a los ciudadanos genera electores que las apoyan en apelaciones políticas en busca de recursos (Peters, 1999). Un ejemplo concreto se presentó en la crisis de la Salud Pública durante el año 2000. En ese momento, el MSP, sobrepasado en sus recursos asignados, se había retrasado con los pagos y enfrentaba una situación

difícil con funcionarios, proveedores y clientes. En declaraciones de prensa, el MSP culpó en parte al SIIF de su situación, desprendiéndose de su responsabilidad y apelando al apoyo ciudadano en la defensa de un servicio social esencial.

"Había y sigue habiendo mucha resistencia. Tenemos Incisos todos de muy buen talante, pero cuando nos pueden pasar la factura, nos la pasan. Tenemos muy buena relación con Salud Pública, pero... en Incisos grandes, donde generó cuellos de botella... el Dr. Frascinni en El Espectador culpó al sistema del atraso de los pagos, buena parte de la exposición por atraso fue imputada a la red".

Cr. Zunini, Tesorero General, MEP,; entrevista personal; 2001.

En un análisis detallado, este reequilibrio de las cuotas de poder a lo largo de la estructura jerárquica puede implicar un conflicto con la base racional-legal de la autoridad administrativa. Este conflicto se visualiza en el caso del SIIF a través de la transformación del rol del Contadores Centrales de los Incisos y de los mecanismos de control:

"Antes, el Contador Central era funcionario del Inciso, o sea que tenía como una ambivalencia o como una doble jerarquía. Una jerarquía política, que era el Ministro del cual era funcionario, y una técnica, que era el Contador General, al que no lo unía ninguna relación de funcionalidad (ni siquiera su remuneración dependía de él). Era una posición incómoda para el Contador Central porque tenía directivas políticas, mientras que una dirección técnica le imponía las normas. Este tipo de cosas ahora se soslayó porque el Contador Central es funcionario de la Contaduría, por lo tanto es un funcionario técnico, dejó de tener cierta relación política. También se le incorporó que pudiera ser Tribunal de Cuentas - control externo - en la medida y con las limitaciones que el Tribunal Central disponga".

Cr. Zunini, Tesorero General, MEP,; entrevista personal; 2001.

El Contador Central funciona en la etapa del control interno, como funcionario de la Contaduría General, y en la etapa de control externo (bajo ciertos montos), como delegado del Tribunal de Cuentas; interviene los documentos dos veces con rigores distintos<sup>91</sup>. La función de contralor pasa a funcionar de este modo bajo la esfera técnica- financiera, alejándose del control político.

"Hay un control estructural desde el punto de vista contable que ahora se hace mucho más fluido (...) Eso debe haber sido una de las premisas más importantes del SIIF: poder controlar, sobre todo financieramente (...) El Contador Central es el delegado del Tribunal de Cuentas y a su vez es Contador de la Contaduría General (...), la misma auditoría hace las veces de TC para el contralor legal del gasto y, a su vez, el andamiaje administrativo, con el Contador a la cabeza, hace el contralor contable y del gasto de Contaduría General. Esto ha mejorado en tiempos, porque ahora se ha obviado un control, no en la gestión del gasto (...) sino en el trámite para su pago. Y al tener la misma información de ingreso, desde el punto de vista del procedimiento práctico administrativo, ha mejorado".

Cr. Cunho, ASSE, Ministerio de Salud Pública, Entrevista personal, 2001.

"El sistema anterior tenía un sistema de control ex-ante. Antes de confirmarse como deuda de Tesorería, venía la factura con la planilla de liquidación. Todas las etapas: firmaba uno, otro ordenador, otro controlador... y la documentación siempre iba paralela al documento que iba a quedar como documento de pago. Este sistema está desarrollando que la UE procese la factura y se quede con la documentación. Si mañana el Tribunal de Cuentas, la Auditoría General de la Nación o la Contaduría General quieren hacer un chequeo, piden la información. Es un control ex-post".

Cr. Zunini, Tesorero General, MEP,; entrevista personal; 2001.

En una perspectiva funcional, esto puede cuestionar la relación técnica- política en el vínculo entre el Poder Legislativo y Ejecutivo y la administración.

"Si se considera generalmente a los políticos como los amos de las ideas políticas, la burocracia deberá considerarse como el amo de la rutina y las técnicas. Por tanto, no debe ponerse en duda la capacidad de la burocracia para elaborar medios viables de ejecución de un programa. El peligro viene por otro lado: lo que es viable se traduce a menudo en políticas... los burócratas a menudo son capaces de moldear no sólo las técnicas sino también las políticas por su definición de lo que es viable".

Guy Peters, "La Política de la Burocracia"; pág. 350.

El contacto con el ambiente de la organización y el conocimiento técnico tienden a otorgar a los cuerpos administrativos un control sustancial sobre la información y los conocimientos decisivos para la elaboración de políticas. Con el SIIF, la Tesorería y el MEF fortalecen su posición respecto a sus jefes políticos a través del perfeccionamiento de su control de la información, las propuestas políticas y su viabilidad, adquiriendo capacidad de influencia en la agenda política. En el contexto de la incorporación de un presupuesto integral por resultados, en el que el proceso técnico de planeación toma una posición de gran influencia, este fortalecimiento se vuelve significativo:

"La planeación es un arma importante para el político burocrático. La planeación coloca la regulación de la economía nacional o algún otro aspecto de la política nacional en sus manos. Si se acepta la planeación como el medio "apropiado" para la elaboración de política nacionales, la política apropiada viene a ser aquella que defiendan los planeadores, y la carga de la prueba recaerá sobre quienes defiendan cualquier otra cosa".

Guy Peters, "La Política de la Burocracia"; pág. 374.

Con el SIIF, la administración perfecciona los mecanismos de generación de "pruebas", En el caso de que este poder coincidiera con una ideología de cómo deben hacerse las cosas y tratarse los asuntos, la burocracia financiera puede controlar las decisiones tomadas por los representantes políticos (Peters, 1999):

"El tema es que tenés un Poder Legislativo que es el que en definitiva te da la autorización para gastar, pero, a la hora de ponerlos pies sobre la tierra, el poder que pudiera tener el Poder Legislativo (...) se ve de alguna manera recortado por otra figura que pasa a tener una importancia crucial: el Tesorero General (...) porque es, a la hora de la realidad, quien tiene que cortar cabezas en el sentido de la distribución del dinero (...) La figura de este personaje (...) tiene de alguna manera un poder fenomenal. Porque él puede actuar como yo digo (*asignando proporcionalmente los recursos*), pero también puede distribuir de forma distinta (...) puede priorizar según principios distintos".

Cr. Gogni, Contador General Universidad de la República; entrevista personal; 2001.

La concentración del poder en la Tesorería puede influir entonces no sólo en las agendas políticas sino en las arenas de implementación de las decisiones. El monopolio de la información y de los recursos le da el poder a los organismos centrales de determinar, aunque sea indirectamente, la actividad de las distintas organizaciones de desarrollo y ejecución de políticas. Es necesario notar que esta capacidad de influencia en los procesos de decisión se enmarca en un proceso de aislamiento de la Administración. La complejidad de sistemas como el SIIF aleja los procesos decisivos y de ejecución del entendimiento y control, aislando al

aparato administrativo bajo la pretensión de eficiencia y la apelación a normas tecnológicas en la toma de decisiones (Peters, 1999).

"Gran parte de la planeación económica se hace ahora mediante instrumentos como los modelos econométricos, matemáticamente refinados, procesados por computadora y dependientes en gran medida de la teoría económica. Pocos miembros de la comunidad política tienen las habilidades necesarias, o están dispuestos a invertir el tiempo requerido para adquirir tales habilidades, para entender el razonamiento que se encuentra detrás de esos métodos de planeación o los supuestos en que se basan. Los políticos se encuentran a merced de los planeadores, quienes deben explicarles los programas y sus implicaciones".

Guy Peters, "La Política de la Burocracia"; pág. 375.

De esta forma, el SIIF refleja las descripciones citadas en el capítulo anterior. Bajo un esquema de descentralización y descongestionamiento de la gestión, las cúpulas administrativas adquieren mayores y más perfeccionados grados de control sobre las actividades y decisiones administrativas. Sin duda, y tal como lo sostienen los entrevistados, el nuevo modelo supone grandes beneficios en términos de eficiencia y eficacia. Sin embargo, a la hora de un análisis politológico, resultan particularmente interesantes sus consecuencias en la estructura de poder del aparato administrativo.

"Las trabas están en entender que iban a perder un poco de poder, como la gente justificaba su lugar, su función y su firma. Pensar que esas son las cosas que detienen el crecimiento... Pero nos encontrábamos con eso: eliminar cuotas de poder. No de responsabilidad, pero de poder: cuando es imprescindible que un documento venga y que uno lo firme para que siga. Ojo!, ahora capaz que tienen que darle su password y darle un tingíñazo, pero el sistema lo está empujando".

Cr. Zunini, Tesorero General, MEF.; entrevista personal; 2001.

## Conclusión

La convergencia del nacimiento de un nuevo paradigma en la Administración Pública y el desarrollo de la Sociedad de la Información, ha dotado a los movimientos reformistas de nuevas herramientas en la reingeniería de los procesos administrativos y la búsqueda de nuevos niveles de eficiencia. Las nuevas Tecnologías de la Información (especialmente las redes informáticas) y los modelos de organización virtual que éstas soportan se unen en la creación de un nuevo "gobierno electrónico", en el que la coordinación de las actividades y de los actores se media digitalmente, reduciendo los tiempos y costos de la gestión e incrementando su productividad. En este marco, el *gobierno electrónico* se presenta como una potencial herramienta de desburocratización de la administración pública, incorporándose - en muchos casos con éxito - en estrategias de eficientización de las actividades administrativas internas y de comunicación entre el Estado y los ciudadanos.

Dejando a un lado la posibilidad de evaluación y análisis de estas experiencias concretas -que sin duda merecen ser estudiadas-, la hipótesis y objetivo de este trabajo ha sido la exploración de las formas en que estos cambios en los mecanismos de procesar sus acciones los gobiernos acarrearán impactos no sólo en las estructuras administrativas weberianas, sino también en los equilibrios de poder que éstas suponen. Tal como lo plantea Arre Zuurmond, la incorporación de redes de comunicación y bases de datos relacionales acarrea cambios importantes a la forma de gestión burocrática: reemplaza el orden secuencial de las actividades por la paralelización de las tareas; cambia las fuentes de información, que pasan a ser las bases y redes de datos en lugar de los ciudadanos-clientes; genera organizaciones en red en las que las capas medias de la estructura jerárquica tradicional tienden a desaparecer; y elimina el monopolio de la información, atentando especialmente contra el poder de los niveles operativos y medios de la organización. Esta nueva forma organizacional es fundamentalmente diferente a la tradicional: es más horizontal, más descentralizada y presenta distintas características en sus grados de formalización<sup>13</sup>.

Desde la perspectiva de este trabajo, es central el hecho de que en este nuevo modelo "infocrático" el control se ejerce a través de nuevos mecanismos: bajo los modelos de gestión electrónica el control es ejercido mediante la infraestructura tecnológica, a través del control del funcionamiento, creación y acceso a la información generada por los nuevos sistemas de información. Desde esta perspectiva y tras el análisis de esta nueva forma de gestión, es la conclusión de este estudio que, si bien la estructura en red del nuevo modelo virtual permite la creación de organizaciones aplanadas y descentralizadas, su combinación con el movimiento de descentralización centralizada de la reforma managerialista resulta, al interior de la estructura administrativa, en un fortalecimiento de la capacidad estructural de los nuevos cuerpos administrativos gerenciales. En este sentido, el gobierno electrónico agrega una nueva dimensión al proceso de desburocratización en el que es incorporado: aquella que supone la distorsión del equilibrio entre la autonomía y especificidad de la organización administrativa a favor de los propios miembros de la organización.

Bajo un modelo en el que la gestión operativa se distingue de la toma de decisiones en esquemas de descentralización de la responsabilidad y capacidad de acción y centralización de los mecanismos de control y evaluación, el perfeccionamiento del control y poder administrativo fortalece el esquema de control autoritario típico del modelo tradicional, beneficiando a las elites administrativas sobre la estructura de gestión. En una afirmación tajante, podría decirse que crea un nuevo tipo de "burocratización" dentro de nuevos esquemas post- burocráticos

Tal como se ha visto, este proceso puede visualizarse, desde una perspectiva esencialmente estructural, a través de los ejes de coordinación funcional y jerárquica típicos de la organización weberiana. A estos efectos, este estudio ha explorado los efectos de la paralelización de las funciones en el desdibujamiento de las divisiones funcionales, y de la creación de bases de información unificadas en la desconcentración de funciones y poder de los mandos medios y operativos y la transformación de sus actividades. El SIIF, si bien no está en pleno funcionamiento, ha sido un claro ejemplo de estas consecuencias.

Este trabajo es sin duda un primer paso a una futura y más profunda investigación de la utilización de la tecnología de la información en los procesos de reforma de la Administración Pública. Puede que los ejemplos y argumentos utilizados no sean lo suficientemente sólidos como para una argumentación fuerte académicamente. Sin embargo, bajo las dificultades del objeto de estudio y las limitantes de una reciente carrera de grado, este trabajo ha intentado aprovechar la instancia de una monografía final en la aventuración en un nuevo campo. A quienes hayan llegado a esta conclusión final, les agradezco su tiempo y su curiosidad y les ruego realicen las críticas necesarias de forma de poder avanzar en el estudio del objeto tratado.

Facultad de Ciencias Sociales  
Depto. de Ciencia Política  
Biblioteca

47



1

*"La democracia contribuirá a que el Estado consiga legitimación y cuente con confianza cívica; la planificación es necesaria porque la reforma del Estado adquiere sentido cuando va asociada a un proyecto colectivo de desarrollo; finalmente, la gestión pública resulta el elemento fundamental para la concreción de esa reforma del Estado".*

Correa Freitas, Ruben & Franco, Rolando (comp.); *"Gestión del Estado y Desburocratización"*; Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República (ONSC) e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES); El Libro Verde; Uruguay; 1989; pág. 59.

2

*"Pueden distinguirse dos enfoques tradicionales respecto de la burocracia, que llevan a una utilización diferente de los términos que aquí están en juego, porque responden en definitiva a dos evaluaciones distintas del mismo fenómeno.*

- i- El primero de ellos enfatiza la perspectiva weberiana, respecto a la burocracia como el instrumento adecuado para aumentar la racionalidad, la previsibilidad y la capacidad de enfrentar los problemas que surgen en sociedades que se tornan cada vez más complejas (Weber, Parsons, 1956, Einsenstadt). Burocratización es aquí un proceso positivo por el cual se va estableciendo un grupo social con características propias, cuya función consiste en racionalizar la actuación del aparato estatal, procediendo de una manera que puede ser prevista de antemano. Desburocratización sería el proceso por el cual se produce una distorsión del equilibrio entre la autonomía y la especificidad de esa organización burocrática, a favor de los clientes o de los propios miembros de la organización.*
- ii- El segundo, en cambio, tiende a resaltar los aspectos negativos de la burocracia. Se la enfoca así a partir de su funcionalidad para asegurar la dominación de una clase, en una óptica marxista, o incluso enfatizando las dudas weberianas respecto a los extremos negativos de la propia lógica racional. También se enfatizan las coerciones estructurales y los problemas comportamentales que limitan la capacidad de renovación e innovación de las estructuras burocráticas (Merton 1952, Blau 1955). Aquí la burocratización tiene un sentido similar al del lenguaje corriente que suele identificarla como provocando complicaciones y entretencimientos y, por lo tanto, la desburocratización aparece como la tentativa de restaurar la burocracia para que cumpla sus verdaderas funciones. En este sentido se habla, usualmente, de desburocratización en el contexto de las reformas al aparato estatal".*

Correa Freitas, Ruben & Franco, Rolando (comp.); *"Gestión del Estado y Desburocratización"*; Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República (ONSC) e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES); El Libro Verde; Uruguay; 1989; pág. 50.

3

*"Es necesario distinguir dos acepciones del Estado: la de aparato de poder, centro en el cual se procesan las actividades de interés público, y la de Estado- Nación, entendido como arena de interacción de los agentes sociales y como expresión política de cada pueblo".*

Correa Freitas, Ruben & Franco, Rolando (comp.); *"Gestión del Estado y Desburocratización"*; Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República (ONSC) e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES); El Libro Verde; Uruguay; 1989; pág. 58.

4

*"En toda empresa organizada debe haber alguna función que determine su objetivo, otra que se dirija a su consecución, y una tercera consistente en tomar decisiones de acuerdo con aquellas reglas que hayan sido preestablecidas. Tales funciones, que pueden denominarse determinativas, aplicativas e interpretativas, están relacionadas como principio, proceso y efecto. En las formas secundarias de gobierno se conocen como funciones legislativas, ejecutivas y judiciales".*

Waldo, D.; *"Administración Pública"*; Editorial Trillas S.A., México; 1967 (traducción); pág. 117.

6

*"The OECD argues many of its members are trying to make their public sectors more managerial with a common feature being the introduction of a more contractual, participative, discretionary style of relationship: between levels of hierarchy, between control agencies and operating units; and between producing units, be they public or private".*

Hughes, Owen E.; *"Public Management and Administration"*; St. Martin Press, USA, 1994; pág. 66

7

*"La palabra formalización" la emplearemos para expresar que las actividades y relaciones en una organización están definidas por reglas firmemente establecidas (...) En sentido sociológico, una organización está tanto más formalizada cuanto más definidas están las actividades dirigidas a un fin que se ejercen en ella mediante reglamentaciones organizativas duraderas y no por la disposición y por la improvisación".*

Mayntz, Renate; *"Sociología de la Organización"*; Alianza Editorial; Madrid; 1967 (traducción); pág. 145/46

*"Aiken y Hage distinguen tres dimensiones de la formalización:*

- 1- Codificación del trabajo: grado en el que los trabajos están especificados.*
- 2- Obsevación de las reglas: grado en el que quienes ocupan los puestos son supervisados conforma a los estándares establecidos en la codificación de l trabajo.*
- 3- Especificidad del trabajo: grado en el que los rprocedimientos que definen los trabajos son descriptos"*

Hogett, Paul; *"New Modes of Contr* Hogett, Paul; *"New Modes of Control in the Public Service"*; en *"The Policy Process. A Reader"*, de Hill, Michael (Ed.); Prentice Hall; 1997; pág. 429.

8

*Si bien las asunciones del managerialismo – expresadas en forma amplia – han cambiado poco, el contenido específico del pensamiento ha cambiado rápidamente en los últimos tiempos junto al ininterrumpido desarrollo de las técnicas organizacionales e informáticas.*

Correa Freitas, Ruben & Franco, Rolando (comp.); *"Gestión del Estado y Desburocratización"*; Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República (ONSC) e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES); El Libro Verde; Uruguay; 1989; pág. 57.

9

*"The post bureaucratic form would tend to be small or located in small sub- units of larger organizations; its object is typically service or information, if not automated production; its technology computerized; the division of labour is informal and flexible; and its managerial structure is functionally decentralized, eclectic and participative"*

Hogett, Paul; *"New Modes of Control in the Public Service"*; en *"The Policy Process. A Reader"*, de Hill, Michael (Ed.); Prentice Hall; 1997; pág. 420.

10

*"Cuando una decisión es tomada, la información sobre esa decisión y sus outcomes deben fluir hacia aquellos frente a quienes el tomador de decisiones es accountable. Sin ese tipo de circulación de la información y sin el sistema de información para garantizar ese recorrido, no puede haber accountability porque no hay conocimiento de la decisión... Los sistemas de accountability son, básicamente, sistemas de gestión de información".*

Heeks, Richard; *"Information Systems and Public Sector Accountability"*; Paper nº 1; Working Paper Series; Institute for Development Policy and Management; University of Manchester; Manchester, U.K.; pág. 8.

11

*"Con un amplio acceso a las instalaciones de procesamiento de datos a través de las configuraciones clientes/ servidores y poderosas microcomputadoras, el fraude por computadoras puede ser uno de los desafíos más grandes para los sistemas integrados de información: "En los Estados Unidos, los fraudes a través de computadoras son el área de más rápido crecimiento. De acuerdo con una declaración del Departamento de Defensa de los Estados Unidos, sólo el 1% del fraude por computadora es detectado. La Oficina de Investigaciones Federales de los Estados Unidos ha estimado una cifra de cerca del 2%.*

*El promedio de los fraudes por computadora descubierto en los Estados Unidos es estimado en US\$ 550.000: la mitad de ellos de menos de US\$ 20.00, el 25% de más de US\$ 100.000, y el 5% de más de US\$ 1 millón. Estas cifras son muy alarmantes".*

Bartel, M.; *"Sistemas Integrados de Administración Financiera en Base a la Experiencia de América Latina"*; trabajo presentado en la XXII Conferencia Interamericana de Contabilidad; Septiembre, 1997.

12

Sobre los documentos de este proyecto se basa la exposición, desarrollo y análisis del SIIF nacional <http://www.resondanet.com>

13

*"Es importante notar la posibilidad de acceder a información sobre los procesos de ejecución. La ejecución es un problema central en los sistemas políticos contemporáneos y representa una deficiencia fundamental en lo tocante a la conversión de las ideas políticas en acción eficaz. Los nuevos sistemas solucionan esta deficiencia y hacen posible la elaboración de hipótesis acerca de las fuentes de implementación eficaz".*

Peters, Guy; *"La Política de la Burocracia"*; Fondo de Cultura Económica; México, 1999. (traducción); pág. 363/365.

14

*"Con la implantación del ajuste fiscal durante los ochenta, se jerarquiza la función de la administración de caja y se fortalece la autoridad central del sistema de tesorería (...) la concepción integrada de la gerencia financiera otorga a los procesos de tesorería el rol central en cuanto a programación y control de los flujos de ingresos, gastos y financiamiento. En consecuencia, es en esta área donde las recientes experiencias de modernización presentan los cambios más significativos respecto a la tradición histórica en la región".*

Brusa, José Mauro; *"Modernización de la Administración Financiera Pública"*; Banco Interamericano de Desarrollo; Diciembre, 1995; pág. 33.

15

La discusión sobre los grados de formalización del gobierno electrónico ha sido especialmente evitada en este trabajo. Existen puntos de vista concretos sobre el tema, y, si se quiere, una discusión encaminada. Hay quienes sostienen que la aplicación de nuevas tecnologías disminuye los grados de formalización de la administración. Sin embargo, hay posturas que defienden la creación de nuevas y quizás más eficientes formas de formalización.

## Bibliografía

- ✓ Atkinson, Robert & Ulevich, Jacob; "Digital Government: The Next Step to Reengineering the Federal Government"; Technology & New Economy Project, Progressive Policy Institute; Marzo de 2000.  
<http://www.dicppi.org>
- ✓ Aucoin, Peter; "Péndulos y Paradojas de la Reforma Administrativa".
- ✓ Bartel, M.; "Sistemas Integrados de Administración Financiera en Base a la Experiencia de América Latina"; trabajo presentado en la XXII Conferencia Interamericana de Contabilidad; Septiembre, 1997.
- ✓ Banco Interamericano de Desarrollo, Unidad de Tecnología de la Información para el Desarrollo;
  - "Executive Summary", Modernization of State Task Force.  
<http://i200i.iadb.org>  
<http://i2000i.iabd.org/spanish/spamoman.htm>
  - "Declaración de Florianópolis".  
[http://www.integracionxxi.net.uy/novedades\\_apertura\\_iglesias.htm](http://www.integracionxxi.net.uy/novedades_apertura_iglesias.htm)
- ✓ Beetham, David; "Bureaucracy"; University of Minnesota Press; Mineapolis, USA; 1996.
- ✓ Brusa, José Mauro; "Modernización de la Administración Financiera Pública"; Banco Interamericano de Desarrollo; Diciembre, 1995.  
<http://www.iabd.org>
- ✓ Butcher, Tony; "Delivering Welfare"; Open University Press; England; 1995.
- ✓ Caldwell, Janet;
  - "The Quest for Electronic Government: A Defining Vision"; Julio de 1999.
  - "Governance in the Information Age" (comp); Institute for Electronic Government, IBM.  
<http://www.ieg.ibm.com/pubs>
- ✓ Chumbita, Hugo & Impala, Darío; "Nuevas Tecnologías de la Información y Transparencia del Estado"; Documento N° 34, Serie II Estado y Sociedad, DIEI, Instituto Nacional de Administración Pública; Buenos Aires, 2000.  
<http://www.inap.gov.ar/publicaciones>
- ✓ Collinge, Andrew; "<http://www.localgovernment.co.uk>: False Dawn or Bright Future?"; Published Information, MORI local Government Research Unit, MORI; United Kingdom.  
<http://www.mori.com/pubinfo/localgov.htm>
- ✓ Columbo, Max; "La Corrupción en las Compras Estatales en América Latina: El Mejor Negocio es con Dinero Ajeno"; en *Tiempos del Mundo*; Jueves 10 de Agosto de 2000.
- ✓ Correa Freitas, Ruben & Franco, Rolando (comp.); "Gestión del Estado y Desburocratización"; Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República (ONSC) e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES); El Libro Verde; Uruguay; 1989.
- ✓ Dawes, Sharon S.; Bloniars, Peter A.; Fletcher, Patricia D.; "Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21<sup>st</sup>. Century (Report of a Multidisciplinary Workshop Held in Octubre 1998)"; Center for Technology in Government, University at Albany, Marzo, 1999.  
<http://www.ctg.albanu.edu/research/workshop/dgfinalreport.pdf>
- ✓ Demchak, Chris C., Friis, Christian & La Porte, Todd M.; "Configuring Public Agencies in Cyberspace: Openness and Effectiveness (Draft)"; Cyberspace Policy Research Group, University of Arizona (Tucson).  
<http://cyprg.arizona.edu/Tilburg98E.htm>
- ✓ Deutsch, Karl; "Los Nervios del Gobierno: Modelos de Comunicación y Control Políticos"; Paidós; Argentina. (traducción)

- ✓ Dufault, Mike; "At the Dawn of e-Government"; Public Sector Institute, Deloitte Research, Deloitte Consulting and Deloitte and Touche.  
<http://www.dc.com>
- ✓ Dunleavy, Patrick & Hood, Christopher; "De la Administración Pública Tradicional a la Nueva Gestión Pública. Ensayo sobre la Experiencia Modernizadora de Varios Países Desarrollados"; GAPP, nº 3; Mayo-Agosto 1995 (traducción).
- ✓ Dunsire, Andrew; "Administrative Theory in the 1980 's: a Viewpoint"; en Public Administration (traducción).
- ✓ Economic Commission for Africa; "Information and Communication Technologies for Improved Governance in Africa"; African Development Forum 1999.  
<http://www.bellanet.org/partners/AISI/adv99docs/governance.htm>
- ✓ European Union, Information Society Forum;
  - "The Influences on Public Services", Final Report, Working Group 3.  
<http://www.ispo.cec.be/policy/ISF/documents/rep-96/ISF-REPORT-96A.htm>
  - "Opinion on the Green Paper of the Comission on Public Sector Information in the Information Society"; Mayo de 1998.  
<http://www.ispo.cec.be/policy/ISF/documents/opinion/Opinion-COM/98-385.htm>
- ✓ Equipos/MORI, "Oportunidades de Cooperación para la Investigación de Políticas Públicas de Acceso a Internet"; Montevideo, Febrero, 2000.
- ✓ Etkin, Jorge; "Burocracia en Corporaciones Públicas y Privadas"; Ediciones Macchi; Argentina; 1986.
- ✓ Fagan, José; "Transparencia a través del Método Canadiense de Adquisiciones por la Vía Electrónica"; Conferencia sobre Transparencia y Desarrollo en América Latina y el Caribe; Banco Interamericano de Desarrollo; Mayo, 2000.  
<http://www.iabd.org>
- ✓ Fabris, Peter; "And Just is for All"; CIO Magazine; 1º de Abril de 1998.  
[http://cio.com/archive/040198\\_ec.html](http://cio.com/archive/040198_ec.html)
- ✓ Frissen, Paul A.; "The Virtual State: Postmodernization, Informatization and Public Administration"; The Governance of Cyberspace Conference; University of Teesside; Reino Unido.
- ✓ Frediani, Ramón; "Sistemas Presupuestarios y Política Fiscal en el Orden Económico"; Revista CONTRIBUCIONES; Fundación Konrad Adenauer; Enero, 2001.
- ✓ Garson, David; "Information Technology and Computer Applications in Public Administration: Issues and Trends"; IDEA Group Publishing; USA; 1999.
- ✓ Ghere, Richard K. & Young, Brian A.; "The Cyber-Management Environment: Where Technology and Ingenuity Meet Public Purpose and Accountability"; Department of Political Science, University of Dayton.  
<http://www.hbg.psu.edu/Faculty/jxr11/gypaper.html>
- ✓ Gobierno Chileno;
  - "Análisis de la Experiencia Internacional"; Informe del Proyecto "Sistema de Información de Compras Públicas", Enero, 1999.
  - "Chile: Hacia la Sociedad de la Información"; Informe al Presidente de la República; Enero, 1999.  
<http://www.modernizacion.cl>
- ✓ Gisler, Michael; Günther, Matthias & Sahni, Dieter; "Minitrack e- government"; Presentación, 34ª. Hawaii International Conference on System Science; 2001.  
<http://www.iww.ch/eGov/etegov00.pdf>
- ✓ GITS; "Access America".  
<http://www.accessamerica.gov/docs/access.htm>

- ✓ G8, Government On-line;
  - "G8 Government ON-line Project: Final Project Report"; Abril de 1999.
  - "Government on- line: The Commonwealth Government 's Strategy"; Abril, 2000.  
<http://www.ogo.gov.au/projects/GovOnlineStrategy.htm>
  - "Democracy and Government On-line Services: Contributions from Public Administrators Around the World", Abril de 1999.  
<http://statskontoret.se/gol-democracy>
  - "Electronic Business in Government Administration", Junio de 1998.  
<http://www.open.gov.uk/govoline/ebinga0598.htm>
  - "Information Sharing and Re-use for Improved Government Services: Vision, World Trends and Solutions", Octubre de 1997.  
<http://www.open.gov.uk/govoline/infshar5.htm>
  - "Government Use of the Internet: A Collaborative "fast-track" Study by G7GOL and ICA".  
<http://www.open.gov.uk/govoline/ishtml.htm>
- ✓ Gullledge, Thomas R. & Haszko, Ruth A.; "La Tecnología de la Información Incorporada a la Empresa: Una Transformación social clave en los Estados Unidos"; Centro de Análisis de Políticas, Instituto de Administración Pública, Universidad George Mason.  
<http://www.unesco.org/most/gulledsp.htm>
- ✓ Heeks, Richard; "Information Systems for Public Sector Management"; Working Paper Series; Institute for Development Policy and Management; University of Manchester; Manchester, U.K.  
<http://www.man.ac.uk/idpm>
  - "Information Systems and Public Sector Accountability"; Paper nº 1; Julio, 1998.
  - "Government Data: Understanding the Barriers to Citizen Access and Use"; Paper nº 10; Octubre, 2000.
  - "Centralised vs. Decentralised Management of Public Information Systems: A Core- Periphery Solution"; Paper nº 7; Enero, 1997.
- ✓ Hill, Michael (Ed.); "The Policy Process. A Reader"; Prentice Hall; 1997.
- ✓ Hogett, Paul; "New Modes of Control in the Public Service"; en "The Policy Process. A Reader", de Hill, Michael (Ed.); Prentice Hall; 1997.
- ✓ Hood, Christopher; "Public Administration: Lost an Empire, Not Yet Found a Role?"; en "New Developments in Political Science" de Adrian Leftwich; Edward Elgar Publishing Limited; England; 1990.
- ✓ Hood, Phil; "Interactive Multimedia in the High Performance Organization: Wealth Creation in the Digital Economy"; Alliance for Converging Technologies; 1996.  
<http://www.actnet.com>
- ✓ Hughes, Owen E.; "Public Management and Administration"; St. Martin Press, USA, 1994.
- ✓ Hunter, David R. & Jupp, Vivienne; "E- government Leadership: Rethoric vs. Reality – Closing the Gap"; Accenture; Abril, 2001.  
<http://www.accenture.com/xdoc/en/industries/government/final.pdf>
- ✓ Institute On Governance; "Information and Communication Technologies and Governance: Linkages and Challenges"; preparado para el International Development Research Center (Canadá); Octubre, 1996.  
<http://www.idrc.ca/ACACTIA/old/studies/ir-govern.html>
- ✓ Intergovernmental On-line Information Kiosk; "Blueprint for Renweing Government Services Using Information Technology (Discussion Draft)"; Government of Canada; 31 de Mayo de 1994.  
<http://www.intergov.gc.ca/docs/fed/blueprint>
- ✓ Jahnke, Art; "State of Change. E-Commerce Strategies: Governemnt Procurement"; CIO Magazine; 1º de Octubre de 1999.  
<http://www.cio.com/archive/webbusiness>
- ✓ Jones, Lawrence & Thompson, Fred; "Un Modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la Reformas de los Sectore Público y Privado"; Centro Latinoamericano de Administración (CLAD).  
<http://www.clad.org.ve>

- ✓ Kickam, Marcus; Kasriel, Tamar; Page, Ben; Collinge, Andrew; "e-Government: Ready or Not?"; The Henley Centre & MORI International; Junio, 2000.  
<http://www.mori.com>
- ✓ Kikert, W. & Koppenjan, J.; "Public Management and Network Management: An Overview"; NIG Working Papers, nº 97- 1; Netherlands Institute of Government (NIG); University of Twente; Netherlands.
- ✓ Klijn, E. & Koopenjan, J.; "Network Management and Decision Making Management in Networks: A Multi-Actor Approach to Governance"; NIG Working Papers, nº 92- 2; Netherlands Institute of Government (NIG); University of Twente; Netherlands.
- ✓ Kraemer, Kenneth & Pinsonneault, Alain; "Information Technology and Middle Management Downsizing. A Tale of Two Cities"; CRITON Working Paper URB- 115; Abril de 1997; Canadá.
- ✓ Likierman, Nadrew; "Performance Indicators: 20 Early Lessons from Managerial Use"; Public Money and Management; Octubre/Diciembre de 1993; Cambridge, Reino Unido.
- ✓ Lenk, Klaus; "Information as a Key Concept in the Theory of Public Administration: Preliminary Remarks (Draft Version)"; Enero de 1998; University of Oldenburg.
- ✓ MacIn, Stephen A.; "Going Online: What Public Managers Need to Know"; Division of Public Administration, Northern Illinois University.  
<http://www.pamil.com/madin.html>
- ✓ Mayntz, Renate; "Sociología de la Organización"; Alianza Editorial; Madrid; 1967. (traducción)
- ✓ Mechling, Jerry & Fletcher, Thomas M.;
  - "Eight Imperatives for Leaders in a Networked World"; Harvard Policy Group on Network-Enabled Services and Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
  - "IT Leadership in Government"; Program on Strategic Computing and Telecommunications in the Public Sector, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.  
<http://www.ksg.harvard.edu/>
- ✓ Mesarovic, Mihajlo D.; McGinnis, David L.; West, Dalton A.; "Cybernetics of Global Change: Human Dimension and Managing of Complexity"; Management of Social Transformation (MOST), University Twinning Programme (UNITWIN), UNESCO; Policy Paper Nº 3.  
<http://www.unesco.org/most/pp3.htm>
- ✓ Mooney, Stephen; "Carbon-Bureaucracy"; London School of Economics and Political Science.  
<http://www.lse.edu.uk>
- ✓ Morgan, Gareth; "Imágenes de la Organización"; Coedición Alfaomega/Ra-Ma; México; 1992. (traducción)
- ✓ Newcombe, Todd; "Technology Helps States Transform Welfare"  
<http://govtech.net/publications/gt/2000/apr/feature/feature.shtml>
- ✓ Ocampo, José Luis (Secretario Ejecutivo de la CEPAL), Presentación ante el Segmento de Alto Nivel del Consejo Económico y Social sobre Tecnologías de la Información para el Desarrollo; Nueva York, 6 de Julio de 2000.  
<http://www.edac.d/espanol/topicos/jaecosoc.htm>
- ✓ Oliver, Nora, Gamboa, Carlos & Sosa, Marcelo; "Internet, Telemática y Salud"; Editorial Médica Panamericana; Argentina; 1997.
- ✓ Organization for Economic Co-operation and Development, Public Management Committee, Public Management Service;
  - "Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality", Enero de 1999.
  - "Information Technology as an Instrument of Public Management Reform: a Study of Five OECD Countries"; Diciembre de 1998.  
<http://www.oecd.org/puma>

- ✓ Osborne, David & Gaebler, Ted; *"Un Nuevo Modelo de Gobierno"*; Gemika; México; 1994. (traducción)
- ✓ Osborne, David & Plastrik, Peter; *"WWW.GOV"*; *Washington Post Magazine*; 10 de Agosto de 1997.  
<http://www.amance.napawash.org>
- ✓ Pardo, Teresa, Connelly, David R. & Dawes, Sharon; *"Delivering on the Web: The New York State Internet Services Testbed (Project Report)"*; Center for Technology in Government, University of Albany; Diciembre de 1996.  
<http://www.ctg.albany.edu/resources/pdiprwp/istnlrp.pdf>
- ✓ Peters, Guy;
  - *"Public Policy and Public Bureaucracy"*; en "History and Context in Comparative Public Policy" de Douglas E. Ashford (Editor); Pittsburgh University Press; England.
  - *"La Política de la Burocracia"*; Fondo de Cultura Económica; México, 1999. (traducción)
- ✓ *"Plan Nacional de Modernización del Estado"*; Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros de la República Argentina; Agosto, 2000.  
[http://www.gobiernoelectronico.ar/sitio/gobierno\\_electronico/gobierno\\_electronico.html](http://www.gobiernoelectronico.ar/sitio/gobierno_electronico/gobierno_electronico.html)
- ✓ Prats Catalá. Joan; *"Servicio Civil y Gobernabilidad Democrática"*
- ✓ Presidencia de la República Oriental del Uruguay
  - Decreto del 08/08/2000; creación del Comité para la Sociedad de la Información  
<http://www.presidencia.gub.uy/sic/noticias/archivo/2000/agosto/2000080801.htm>
  - Decreto nº 342/999; creación del Sistema de Compras y Contrataciones Estatales  
[http://www.cepre.opp.gub.uy/sitio/normas/nor\\_de\\_342\\_999.html](http://www.cepre.opp.gub.uy/sitio/normas/nor_de_342_999.html)
  - "Administración Nacional de Correos"; Febrero, 2000.  
[http://www.presidencia.gub.uy/sic/infomes/9902\\_correo.html](http://www.presidencia.gub.uy/sic/infomes/9902_correo.html)
  - *"La aprobación del procedimiento administrativo electrónico"*; Editorial; Revista de Administración Pública Uruguay, Nº 3; Oficina Nacional de Servicio Civil.  
<http://www.onsc.gub.uy/Publicaciones/Revista23.htm>
  - *"Plan Piloto de Mejora de la Gestión Pública. Informe General"*; Julio, 1999.  
<http://cepre.opp.gub.uy/sitio/areas/SEV/SIG/Docs/INFOMES/mopnotos.htm>
  - Bases del Concurso "Portal de Gobierno"  
<http://www.presidencia.gub.uy>
  - *"Antecedentes y Objetivos del Programa de Gestión Pública por Resultados"*.  
[http://cepre.opp.gub.uy/sitio/areas/SEV/Presup2000\\_04/InfoGral/AntecObejGestResult.htm](http://cepre.opp.gub.uy/sitio/areas/SEV/Presup2000_04/InfoGral/AntecObejGestResult.htm)
  - *"El Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados. Metodología SEV"*.  
<http://cepre.opp.gub.uy/sitio/areas/SEV/Sev/Methodos/MethodologSev.htm>
  - *"Compras y Contrataciones Estatales"*  
<http://www.cepre.opp.gub.uy/sitio/areas/Compras/mog9.htm>
  - *"Programa de Mejora de Atención al Usuario"*  
<http://cepre.opp.gub.uy/sitio/areas/PMAU/mogo.htm>
- ✓ Ramos, Corado; *"La Teoría Tradicional de la Administración Pública"*; Documento de Trabajo; Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República; Uruguay.
- ✓ Scheppach, Raymond & Shaforth, Frank; *"Governance in the New Economy"*; National Governors' Association, United States Of America; ISBN 1-55877-330-4
- ✓ Siniacoff, Marta; *"El Sistema de Información Catastral y sus Objetivos"*; en *Propiedades*; Año XIV nº 161; Montevideo; Febrero, 2001.
- ✓ Snellen, I. & Zuurmond, Arre; *"Informatization as a Revolutionizing Force: New Institutional Arrangements in the Netherlands"*; NIG Working Papers, nº 95- 10; Netherlands Institute of Government (NIG); University of Twente; Netherlands.
- ✓ Stewart, John; *"The limitations of Government by Contract"*; *Public Money and Management*; Julio/ Septiembre de 1993.

- ✓ Taylor, John A.; "Governance and Electronic Innovation: Whither the Information Polity?"; "Information, Communication and Society"; 1:2/Summer 1998; Glasgow Caledonian University, UK.
- ✓ Tapscott, Don; "The Industrial Age Bureaucracy", en "The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence", de Don Tapscott; Alliance for Converging Technologies; 1999.  
<http://www.actnet.com>
- ✓ Tesoro, José Luis; "Transparencia Pública y Medios Virtuales"; Documento DIEI, Instituto Nacional de Administración Pública; Argentina, 2000.  
<http://www.inap.gov.ar/publicaciones>
- ✓ Ticoll, David, Lowy, Alex & Kalakota, Ravi; "The New Rules of Competition"; Alliance for Converging Technologies.  
<http://www.actnet.com>
- ✓ Ticoll, David; "Governance in the Digital Economy"; Alliance for Converging Technologies; 1999.  
<http://www.actnet.com>
- ✓ Toffler, Alvin; "El Cambio del Poder"; Plaza y Janes Editores SA; España; Noviembre, 1990. (traducción)
- ✓ United States General Services Administration, Office of Intergovernmental Solutions (OIS);
  - "Worldwide Trends in Web-Enabled Systems"; Newsletter, Nº 4; Junio de 1998.
  - "Integrated Service Delivery: Governments Using Technology to Serve the Citizen. International, Federal, State and Local Government Experiences"  
<http://policyworks.gov>
- ✓ United States National Performance Review; "Reengineering Through Information Technology", Office of Vice President; Setiembre de 1993.  
<http://www.npr.gov/library/reports.htm>
- ✓ Van de Donk, W.; "Infocracy or Infopolis?"; Paper for the Communitarian Summit 1999; Washintong DC; Febrero 27-28.
- ✓ Von Hoffman, Constantine; "The Making of e-Government"; CIO Magazine; 15 de Noviembre de 1999.  
[http://www.coi.com/archive/enterprise/111399\\_egov.html](http://www.coi.com/archive/enterprise/111399_egov.html)
- ✓ Waldo, D.; "Administración Pública"; Editorial Trillas S.A., México; 1967. (traducción)
- ✓ Wimmer, María & Lenk, Klaus; "Electronic Business Invading the Public Sector: Considerations on Change and Design"; Presentación, 34<sup>th</sup>. Hawaii International Conference on System Science; 2001.  
<http://www.iww.ch/eGov/etegov04.pdf>
- ✓ Wright, Vincent; "Redefiniendo el Estado: las Implicaciones para la Administración Pública"; GAAP, nº 7-8; Septiembre 1996/Abril 1997 (traducción).
- ✓ Zuleta, M.,; Barrientos, E.; Luna, E; "SIMAFAL II. Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina"; Proyecto Regional "Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas (AAA)", Proyecto Regional de USAID administrado por Casal and Associates Inc.; Bolivia; Febrero, 1999.  
<http://www.respondanet.com>
- ✓ Zuurmond, Arre; entrevista; "SWR- Hendrik Muller Seminaar 1999: ITC, Chances and Threats".  
[http://www.knaw.nl/swr/seminaar/1105\\_01.htm](http://www.knaw.nl/swr/seminaar/1105_01.htm)