

Probidad, gobierno electrónico y modernización de la gestión pública en Iberoamérica: inferencias empíricas

José Luis Tesoro

En este artículo se procura mostrar la relevancia de la probidad y la modernización de la gestión pública como factores condicionantes de los productos, resultados e impactos del gobierno electrónico. Con tal finalidad, se desarrollan los siguientes aspectos: gobierno electrónico y modernización de la gestión pública; análisis comparativo de sitios telemáticos de modernización de la gestión pública, e inferencias emergentes de cruces de índices de gobierno electrónico y probidad pública. Con base en los hallazgos emergentes del análisis, se delinea un pronóstico de los impactos del gobierno electrónico en los diversos países de Iberoamérica.

Introducción

La mayor parte de los países de Iberoamérica transitó, durante las últimas décadas, sucesivos procesos de «reforma» o «modernización» dirigidos a mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública. Los resultados manifiestos de dichos procesos resultan altamente heterogéneos. Algunos países han logrado que sus administraciones públicas contribuyan sucesivamente al desarrollo

José Luis Tesoro: licenciado en Administración; investigador jefe de la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública de la Argentina; profesor en la Pontificia Universidad Católica Argentina y de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Palabras clave: gestión pública, modernización administrativa, gobierno electrónico, Iberoamérica.

de las respectivas comunidades. Otros, en cambio, exhiben administraciones públicas que –dominadas por intereses corporativos, partidistas o clientelares– aparecen como rémoras para eventuales iniciativas de desarrollo.

En este artículo se procura mostrar cómo un análisis comparativo de sitios de internet sobre modernización de la gestión pública (MGP), junto a los índices de probidad pública, permiten inferir ciertos factores que, en distintos países, parecen haber promovido, obstaculizado o inhibido la efectividad de los procesos de adecuación de la gestión pública a las necesidades y expectativas de las respectivas comunidades. El referido análisis muestra que: a) la «prosa» y los «lemas» de MGP y de gobierno electrónico (GE) exhiben notorias similitudes en el conjunto de los países, y b) la diferencia central parece residir en la coherencia axiológica, ética y estratégica de los respectivos procesos de MGP.

Programas sustentados en tecnologías de «gobierno electrónico», permiten inferir la calidad cívica de la gestión pública

Gobierno electrónico y modernización de la gestión pública

Caracterización de la relación GE-MGP. Los procesos de MGP se dirigen a aumentar la racionalidad, transparencia y controlabilidad de: a) la administración de poderes, jurisdicciones y organismos del Estado; b) las estructuras organizativas; c) los sistemas de planeamiento, programación, presupuesto, control y evaluación; d) la gestión de la capacidad y del potencial humano; e) la gestión de información; f) la gestión financiera; g) la calidad de procesos y prestaciones; h) la atención a usuarios; i) las compras y contrataciones; y j) los marcos normativos, regulatorios y reglamentarios.

Los programas sustentados en tecnologías de «gobierno electrónico», como componentes clave de las actuales estrategias de MGP, permiten inferir la calidad cívica alcanzada por la gestión pública en cada país. Recientes hallazgos empíricos¹ señalan que el GE contribuye a aumentar, más que a reducir, las brechas en la capacidad de los gobiernos para responder a necesidades y expectativas ciudadanas. Tal inferencia implica relativizar las hipótesis del GE como «atajo», «trampolín» o «catapulta» para superar los rezagos en cultura cívica de países afectados por estados de «anomia» –incoherencia ética, preca-

1. V., p. ej., José Luis Tesoro *et al.*: «Factores endógenos y exógenos asociados al desempeño del gobierno electrónico: hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales» en <www.clad.org.ve/fulltext/0043105.pdf>, 2001.

riedad institucional, inseguridad jurídica, parasitismo corporativo, disgregación social– que vulneran crónicamente la calidad de las relaciones Estado/sociedad. En esos países, la expresión «gobierno electrónico» aparece, más que como sustento de expectativas de mayor transparencia y mejores prestaciones, como una metáfora artificiosa y extemporánea.

Factores críticos para el desempeño del GE. Diversos estudios comparativos² resaltan un conjunto de factores comunes a los países más destacados en GE en el entorno global y regional. Dichos factores, calificados como «críticos» para el desempeño del GE, son los siguientes:

Integridad. Las estrategias de GE se integran en amalgamas político-estratégicas dirigidas a lograr transformaciones sociales profundas y sostenibles –«sociedad de la información» (SI) o «sociedad del conocimiento» (SC)– interactuando con estrategias de reforma y modernización de la gestión pública, integración social, acceso a servicios, innovación, competitividad, inclusión digital, desarrollo del capital humano, conectividad, cultura administrativa, participación ciudadana, privacidad y seguridad de datos.

Liderazgo gubernamental. Las visiones y estrategias de GE se asocian, de manera manifiesta, tangible y protagónica, a un liderazgo gubernamental de alto rango. En muchos casos, los propios presidentes o primeros ministros son los principales promotores de las estrategias de GE, SI o SC.

Visiones de largo plazo. Los programas de GE se integran a visiones de largo plazo plasmadas en modelos SI o SC, y sustentadas en metas claras, ambiciosas y medibles de prestación de servicios a la ciudadanía para el desarrollo del capital humano, la educación, la competitividad y la innovación.

Compromiso institucional. Los programas de GE se sustentan en compromisos institucionales y planes de largo plazo, acordes con la naturaleza transversal del GE, de la SI o de la SC, con virtual prescindencia de cambios de funcionarios. Existe también coincidencia en la visibilidad de las instancias gubernamentales que lideran y respaldan las iniciativas, los planes estratégicos y el seguimiento de las acciones, con participación del sector privado, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

2. V., p. ej., Claudio Orrego Larraín: «Los caminos hacia el e-gobierno: estrategias y recomendaciones» en Rodrigo Araya Dujisin y Miguel A. Porrúa Vigón (eds.): *América Latina puntogob: casos y tendencias en gobierno electrónico*, Flasco-Chile / AICD-OEA, Santiago de Chile, 2004.

Claridad en las prioridades. Las prioridades del GE responden a necesidades y expectativas vigentes en las respectivas comunidades, cuya paulatina consecución –y aceptación ciudadana– motiva a los actores a encarar crecientes desafíos. Este factor puede sintetizarse en «pensar en grande, partir de la cobertura de prioridades básicas (con proyectos de alto impacto), y avanzar paso a paso con prestaciones escalables».

Centralidad del ciudadano. Los programas de GE encuadran en un manifiesto compromiso por proveer prestaciones que respondan auténticamente a las necesidades, preferencias y expectativas de los destinatarios sobre calidad, cobertura y modalidad del servicio, con adecuada segmentación y participación.

Comunicación. Los programas de GE son difundidos a través de acciones sistemáticas y perseverantes de comunicación, hacia adentro y hacia afuera de la administración, acerca de las estrategias y beneficios del GE, de la SI o de la SC, así como de evaluación, estímulo e intercambio de experiencias.

Reforma del Estado y modernización administrativa. Los programas de GE se insertan, como herramientas estratégicas, en programas de reforma del Estado y modernización administrativa que promueven el rediseño, la reorganización y la reingeniería de estructuras y procesos, y que, a su vez, facilitan el desarrollo del GE.

Democratización y participación. Las iniciativas de GE se insertan en programas dirigidos a ampliar y profundizar, a través del GE, de la SI o de la SC, las posibilidades de participación ciudadana, mediante la información, la consulta y el involucramiento en las decisiones de política pública y en la agenda legislativa.

Los sitios telemáticos de Modernización de la Gestión Pública

Propósitos centrales y colaterales. Los sitios telemáticos de Modernización de la Gestión Pública tienen el propósito de informar y facilitar el control ciudadano sobre las estrategias, líneas de acción y procesos de MGP de las respectivas administraciones del Estado. Su rango de prestaciones abarca desde la provisión de información básica relativa a los organismos coordinadores de los procesos de MGP, hasta espacios para trámites, sugerencias, quejas, reclamos y foros de opinión de los usuarios. Dichos sitios son herramientas que solo adquieren auténtica significación dentro de procesos integrados dirigidos a fortalecer: a) la ética y la probidad pública, b) el valor cívico de la función pública, y c) los incentivos y desincentivos que promuevan la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública.

Factores determinantes del desempeño. En esta sección procuraremos enunciar los principales factores que propician el éxito o condicionan el fracaso de los sitios telemáticos de MGP, señalando en todos los casos su estrecha relación con la calidad de los procesos sustantivos correspondientes³. Con tal finalidad, indicaremos con (E) los factores que propician el éxito, y con (F) los factores que condicionan el fracaso de los sitios de MGP.

Motivaciones internas. (E) Las exigencias y las motivaciones internas sustentadas por actores relevantes de los poderes del Estado para aumentar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública en función del interés ciudadano. (F) Los ambientes carentes de exigencias y motivación interna, en los cuales las presiones centrales provienen de intereses personales, partidistas, clientelares, prebendarios o de negocios, con virtual prescindencia del interés ciudadano.

Presión externa. (E) Las demandas vigorosas, por parte de actores externos al Estado (p. ej., votantes, grupos de interés, organismos internacionales, donantes) para aumentar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública. (F) Las actitudes displicentes, resignadas y pasivas de votantes, grupos de interés, sociedad civil, organismos internacionales y donantes, ante manifiestos déficit de la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública.

Integración estratégica. (E) Una clara visión y la vigencia de estrategias institucionales integradas para aumentar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública en función del interés ciudadano. (F) La permanente discontinuidad de visiones, políticas y funcionarios, dado que determina un énfasis inmedatista, con incoherencia y dilapidación de esfuerzos y recursos, con frecuente divorcio del interés ciudadano.

Gestión de proyectos. (E) Una gestión de proyectos con claros objetivos, responsabilidades, planeamiento, diseño, organización, coordinación, monitoreo, control y evaluación, y con adecuada interfaz con la sociedad civil para dar respuesta a demandas y expectativas ciudadanas. (F) Una gestión mediocre e improvisada de los proyectos, la fragmentación, superposición y dilución de responsabilidades, la ausencia o ineficacia de los controles, la asignación arbitraria de recursos y el aislamiento respecto de las demandas y expectativas ciudadanas.

Liderazgo y compromiso. (E) Un claro liderazgo en la gestión de los programas, con uso eficaz de incentivos para generar, mantener y consolidar el compromi-

3. V. Richard Heeks: eGov4Dev Website, <www.egov4dev.org>.

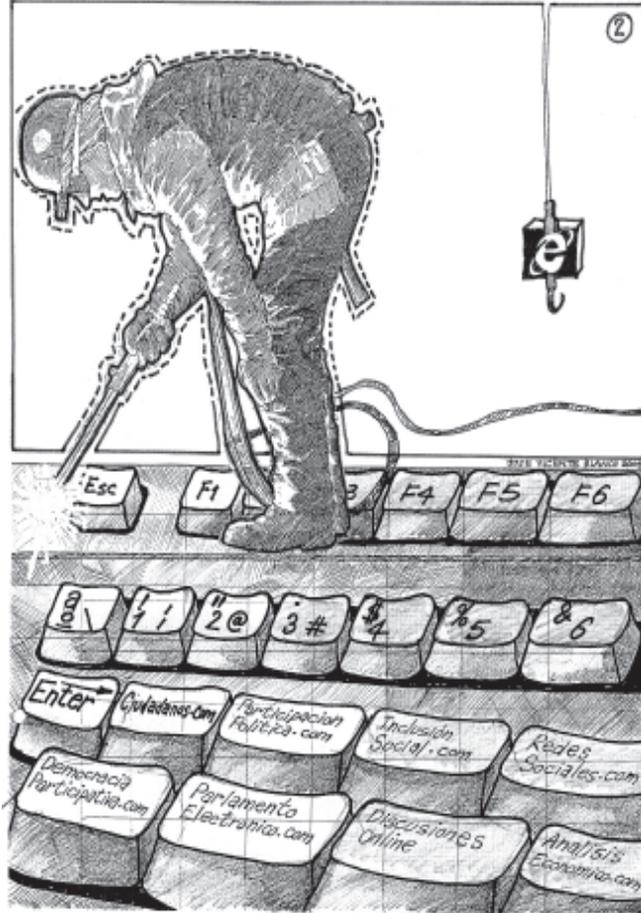
so, el involucramiento y la genuina «apropiación» de los sistemas por parte de los distintos actores e interesados. (F) La discontinuidad y ajenidad de los responsables de los programas y sistemas, junto al déficit de compromiso e involucramiento de los distintos actores e interesados, con predominio de intereses personales, partidistas, clientelares, prebendarios o de negocios.

Diseño. (E) Los diseños orientados por las necesidades y expectativas de la ciudadanía, sustentados en objetivos precisos y factibles de mejora de la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública. (F) Los diseños improvisados, arbitrarios o artificiosos, divorciados de las posibilidades de las organizaciones y de las necesidades y expectativas ciudadanas.

Competencias requeridas. (E) El involucramiento comprometido de profesionales y técnicos competentes (actitudes, conocimientos, capacidades y habilidades) en ética, probidad y gestión pública, dirección de proyectos y tecnologías de la información y la comunicación (TICs). (F) Los déficits en las competencias requeridas, en el involucramiento o en el compromiso de los profesionales y técnicos.

Infraestructura tecnológica. (E) La disponibilidad de una infraestructura tecnológica (computadoras, sistemas, redes) compatible y acorde con los requerimientos de los programas. (F) La inadecuación de la infraestructura tecnológica con relación a los requerimientos de los programas.

Infraestructura de datos. (E) La disponibilidad de datos de buena calidad en términos de relevancia, confiabilidad, oportunidad, claridad y compatibilidad.



(F) La inadecuación de la estructura de datos respecto de las necesidades de los programas.

Infraestructura normativa. (E) La disponibilidad de un marco legal y normativo adecuado para la sucesiva mejora de la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública. (F) La ausencia, inadecuación o no aplicación del marco legal y normativo pertinente.

Financiamiento y tiempo. (E) La disponibilidad de financiamiento y de tiempo adecuados para cubrir el desarrollo, implementación y operación de programas coherentes y fundados. (F) La discontinuidad, la incertidumbre y la arbitrariedad en el financiamiento y en los plazos.

Análisis comparativo

A los fines del análisis comparativo entre sitios de MGP, se adoptaron los siguientes casos⁴:

- Argentina: Subsecretaría de la Gestión Pública, <www.sgp.gov.ar>.
- Brasil: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, <www.planejamento.gov.br/gestao/index.htm>.
- Chile: a) Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (Pryme), <ERLINK "http://www.modernizacion.cl">; b) Gestión Pública: Sistema de Información de Buenas Prácticas en Iniciativas de Gobierno Electrónico y Gestión Pública, <www.gestionpublica.gov.cl>.
- Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública, <www.dafp.gov.co>.
- España: Ministerio de Administraciones Públicas, <www.map.es>.
- México: Innovación y calidad gubernamental, <www.innova.gob.mx>.
- Paraguay: Contraloría General de la República, <www.contraloria.gov.py>.
- Perú: Presidencia del Consejo de Ministros, <<http://www.pcm.gob.pe>>.
- Uruguay: Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, <www.cepre.opp.gub.uy>.

A continuación se procurará reseñar las principales similitudes y diferencias manifiestas entre dichos sitios.

4. Un análisis comparativo de los referidos sitios puede hallarse en «El gobierno electrónico como medio para acercar el Estado a la ciudadanía», disponible en el CLAD / Siare: <www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec/gobelec.html>.

Similitudes. a) La «prosa» atinente a focos y prioridades de la MGP aparece como prácticamente análoga en todos los casos considerados. La mayoría de los sitios relevados incluye información relativa a la innovación en la gestión administrativo-organizacional, de recursos humanos, de recursos tecnológicos, de compras y contrataciones, de recursos normativos, y de recursos financieros. b) Los «lemas» políticos y estratégicos, supuestamente orientadores de los procesos de MGP, muestran también notorias coincidencias para el conjunto de los países. La mayor parte de los sitios exhibe referencias explícitas a la integración horizontal de las acciones, la transparencia, la anticorrupción, la eficacia, la calidad y la participación de distintos actores. En general se expresa la expectativa de recuperar la confianza de la ciudadanía en el Estado y sus servidores.

*Las iniciativas
aparecen
como rituales
«cosmético-
tecnológicos»*

Diferencias. Una diferencia sustancial, que podría determinar y condicionar disparidades en la calidad de los productos, resultados e impactos de los respectivos procesos de MGP, reside en la sustentación axiológica, ética y cívica de las propuestas. Con base en dicha diferencia, las visiones de MGP, inferidas a través de los sitios telemáticos pertinentes, podrían polarizarse en dos categorías extremas: a) visión centrada en los «destinatarios», y b) visión centrada en las «burocracias». A continuación se reseñan algunas características de las referidas categorías extremas, que delimitan el rango en el que se localizan las propuestas de MGP de los distintos gobiernos.

Visión centrada en los «destinatarios». Los sitios de MGP de aquellos gobiernos cuyas visiones aparecen como centradas en (y desde) los «destinatarios» exhiben las siguientes características: 1) claros valores de probidad pública, marco jurídico-institucional respaldado por el conjunto de las instituciones, y énfasis en la búsqueda de beneficios tangibles para la ciudadanía. 2) Referencias explícitas a trayectorias continuadas de MGP por parte de sucesivas gestiones gubernativas, con ponderación, valoración y mejora de los respectivos legados. 3) Respeto incondicional por las reglas republicanas y el Estado de Derecho. 4) Suponen la credibilidad y cooperación de los destinatarios, resultantes de la percepción de beneficios emergentes de anteriores desarrollos. 5) Referencias explícitas a la participación de los destinatarios en el diseño de políticas, programas y proyectos, así como en los procesos de implementación, monitoreo y evaluación. 6) Articulación entre planes, programas y proyectos de MGP, e integración sinérgica con el GE. 7) Liderazgo tangible del máximo nivel político en la gestión de la MGP y del GE, impulsando iniciativas, sustentando programas y articulando a los involucrados en la consecución de objetivos comunes.

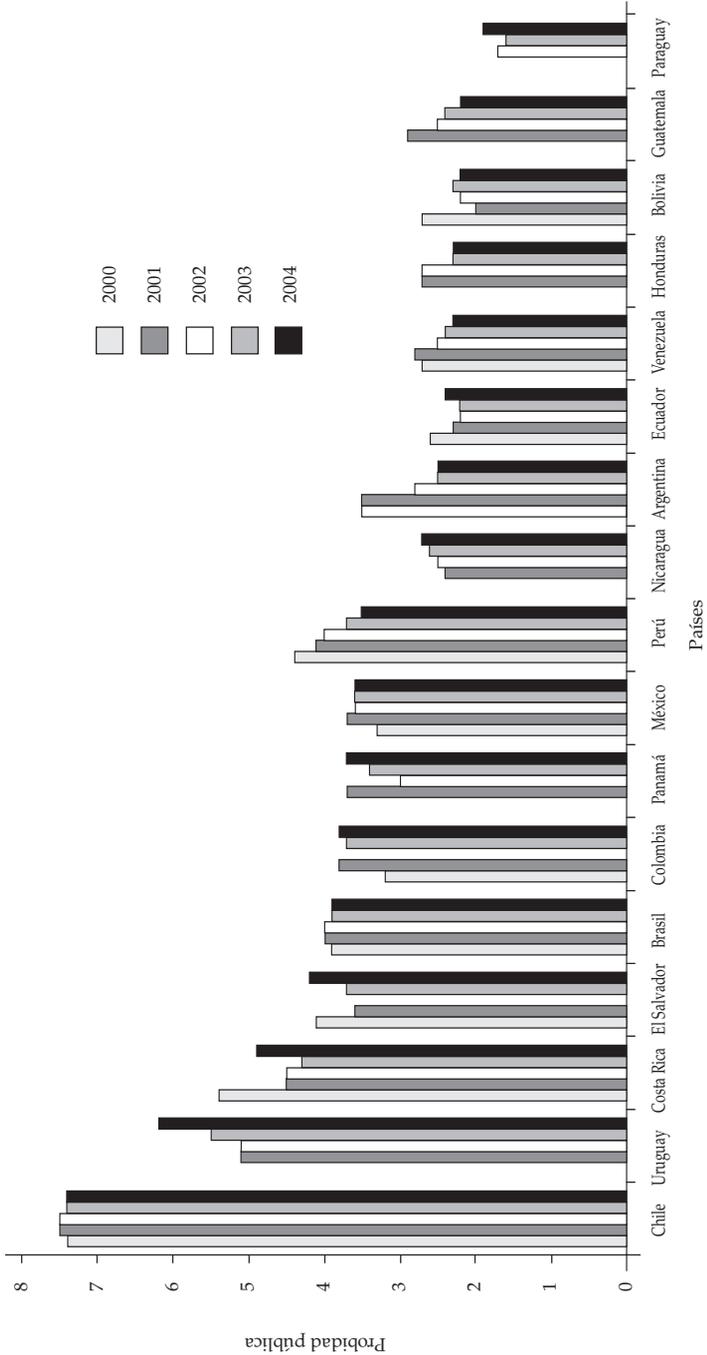
8) Claras políticas, competencias, prioridades y criterios para simplificar, estandarizar, integrar, sinergizar y automatizar procesos en beneficio de los destinatarios de las prestaciones.

Un caso relativamente cercano a esta categoría polar es el de Chile, cuyos sitios Pryme y Gestión Pública resaltan expresamente que los aportes de la actual gestión «se integran a un proceso que recoge y profundiza los esfuerzos realizados por anteriores gobiernos en cuestiones vinculadas a transparencia, eficiencia, equidad y participación, como base de un Estado democrático al servicio de los ciudadanos». Partiendo de la continuidad de la referida trayectoria, tanto en MGP como en GE, Chile exhibe resultados tangibles –en términos de beneficios para los destinatarios– de un conjunto de experiencias sistemáticamente evaluadas.

Visión centrada en las «burocracias». Los sitios de MGP de aquellos gobiernos cuyas visiones aparecen como centradas en las «burocracias» exhiben las siguientes características: 1) ambiguos valores de probidad pública, relativización del marco jurídico-institucional por parte de las instituciones, y énfasis en los beneficios para las burocracias. 2) Indicios de descalificación y denuedo de las trayectorias precedentes en MGP, como contraste con las nuevas propuestas «fundacionales». 3) Endeble valoración de los marcos jurídicos, que parecen percibirse como susceptibles de elusión o violación por eventuales razones de conveniencia o «emergencia». 4) Suponen el escepticismo de los destinatarios, debido a la escasa credibilidad resultante de sucesivas experiencias fallidas. 5) Traslucen perspectivas eminentemente «internistas» (hacia adentro o desde adentro) sin la participación de los destinatarios en el diseño de políticas, programas y proyectos. 6) Desarticulación entre los procesos de MGP y entre estos y las prestaciones de GE. 7) Insuficiente liderazgo político para impulsar y sustentar iniciativas, programas y proyectos de MGP y GE. 8) Las competencias en MGP y GE parecen disputarse como botín en pugna, mientras las iniciativas aparecen como rituales «cosmético-tecnológicos» superpuestos a anacrónicos compartimentos burocráticos adversos a simplificar, estandarizar, integrar o sinergizar estructuras y procesos.

Entre los casos relativamente cercanos a esta categoría polar, cabe citar el de la Argentina, cuya prolongada trayectoria de precariedad cívica y exigua probidad pública implicó sucesivas marchas y contramarchas. Si bien los actuales programas de MGP y GE –reseñados en el sitio de la Subsecretaría de la Gestión Pública– constituyen valiosos intentos dirigidos a superar la referida inercia, exhiben la endeblez asociada al déficit, aún manifiesto, de civismo y probidad pública.

Gráfico 2
Probidad pública
Países iberoamericanos. Índices de percepción de la corrupción
(2000-2004)



2003		
Países	Índice PP 2004	Índice DGE 2003
EEUU	7,5	9,27
Suecia	9,2	8,4
Australia	8,8	8,3
Dinamarca	9,5	8,2
Reino Unido	8,6	8,14
Canadá	8,5	8
Noruega	8,9	7,7
Suiza	9,1	7,6
Alemania	8,2	7,6
Finlandia	9,7	7,6
Holanda	8,7	7,4
Singapur	9,3	7,4
Nueva Zelanda	9,6	7,1
Irlanda	7,5	6,9
Japón	6,9	6,9
Francia	7,1	6,9
Austria	8,4	6,7
Bélgica	7,5	6,7
Chile	7,4	6,7
España	7,1	6
México	3,6	5,9
Argentina	2,5	5,7
Brasil	3,9	5,2
Uruguay	6,2	5
Perú	3,5	4,6
Colombia	3,8	4,4
Rep. Dominicana	2,9	4,3
Panamá	3,7	4,3
Costa Rica	4,9	4,2
Bolivia	2,2	4,1
Paraguay	1,9	4,1
Ecuador	2,4	3,7
Cuba	3,7	3,7
Venezuela	2,3	3,6
Guatemala	2,2	3,2
Nicaragua	2,7	3,2
Honduras	2,3	2,8
Haití	1,5	1,2

Inferencias emergentes de cruces de índices

Con la finalidad de obtener elementos de juicio fácticos para ubicar a los países iberoamericanos dentro del rango delimitado por las categorías polares caracterizadas en la sección anterior, en ésta se delinearán inferencias emergentes del

cruce de índices de: a) disposición para el GE (DGE), y b) probidad pública (PP)⁵.

La clave del GE no reside en el uso de las tecnologías

Los índices adoptados. a) Disposición para el GE. La variable DGE se refiere a la capacidad de cada país para desarrollar, sustentar y proveer, a los distintos segmentos de su población, acceso oportuno en línea a información y servicios útiles y relevantes para satisfacer necesidades vitales. Para su análisis, se adopta aquí el índice de disposición para el gobierno electrónico (*E-Government Readiness Index*) difundido por la Organización de las Naciones Unidas en 2003⁶, que cubrió a todos los Estados miembros de la ONU. Dicho índice se construyó con base en indicadores de: presencia de los gobiernos en la red, infraestructura de telecomunicaciones, y capital humano. b) Probidad pública. La variable PP denota conceptualmente «la rectitud, integridad y diligencia manifiestas por los representantes y funcionarios de los poderes del Estado para servir a los ciudadanos y preservar sus garantías y derechos dentro de un marco jurídico-institucional respaldado por el conjunto de las instituciones republicanas»⁷. Aun cuando dicha acepción trasciende netamente la usual contraposición entre «probidad» y «corrupción» (entendida esta última como apropiación individual de recursos públicos), la medida que adoptaremos para operacionalizar la variable PP –por carecer de medidas más pertinentes– es el índice de percepción de la corrupción (IPC) elaborado por la organización Transparency International desde 1995. A los fines del análisis se adoptan los valores correspondientes a 2004 (v. <www.transparency.org/surveys/#cpi>).

Los cruces: DGE vs. PP a escala global. En el gráfico 1 se exhibe el cruce de las variables DGE y PP para una muestra intencional de 38 países representativos del ránking mundial de DGE. Los países de la muestra, que fueron seleccionados por su relevancia analítica, aparecen ordenados en sucesión decreciente por sus valores de DGE. En el gráfico pueden apreciarse dos sectores claramente distinguibles. El primero reúne a países líderes mundiales en DGE (Estados

5. Algunos antecedentes de este análisis pueden hallarse en J.L. Tesoro: «La probidad pública como determinante de la calidad del gobierno electrónico: hallazgos empíricos y escenarios distópicos» en Portal Infoleg Actualidad en Derecho y Nuevas Tecnologías, Ministerio de Economía y Producción de la Nación, Argentina, <www.infoleg.gov.ar/basehome/alfaredi.htm>, 2004.

6. United Nations: «World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads (UN Global E-Government Survey 2003)», United Nations Department of Economic and Social Affairs, Nueva York, en <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012733.pdf>, 2003.

7. J.L. Tesoro: «Transparencia pública y tecnologías de gestión: la viabilidad de sistemas con transparencia immanente en la Administración Pública» en *Serie II Estado y Sociedad* N° 33, 12/1999, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina. Disponible en <www.inap.gov.ar/publicaciones/publ_estudios.htm>.

Unidos, Suecia, Australia, Dinamarca, Reino Unido, Canadá, Noruega, Suiza, Alemania, Finlandia, Holanda, Singapur, Nueva Zelanda, Irlanda, Japón, Francia, Austria, Bélgica, Chile y España). Si bien estos países exhiben simultáneamente altos valores en las variables DGE y PP, obsérvese que prácticamente todos ellos presentan valores de PP superiores a los de DGE. La única excepción en la muestra es EEUU que, siendo líder mundial en DGE, no exhibe similar liderazgo –sino una posición relativamente destacada– en PP. Entre los países no incluidos en la muestra, resulta excepcional también el caso de la República de Corea que, ocupando la posición 13ª en DGE, se ubica en la posición 47ª en PP. El segundo sector reúne a países que, exhibiendo valores de DGE que van desde relativamente altos a muy bajos, presentan valores de PP que varían entre relativamente bajos y muy bajos (México, Argentina, Brasil, Uruguay, Perú, Colombia, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Bolivia, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Haití). Obsérvese que prácticamente todos ellos muestran valores de PP notoriamente inferiores a los de DGE. Las únicas excepciones en la muestra son Uruguay y Costa Rica, cuyos respectivos valores en PP superan a los de DGE. Carece de significación la leve diferencia en el caso de Haití, dados sus exiguos valores tanto en PP como en DGE.

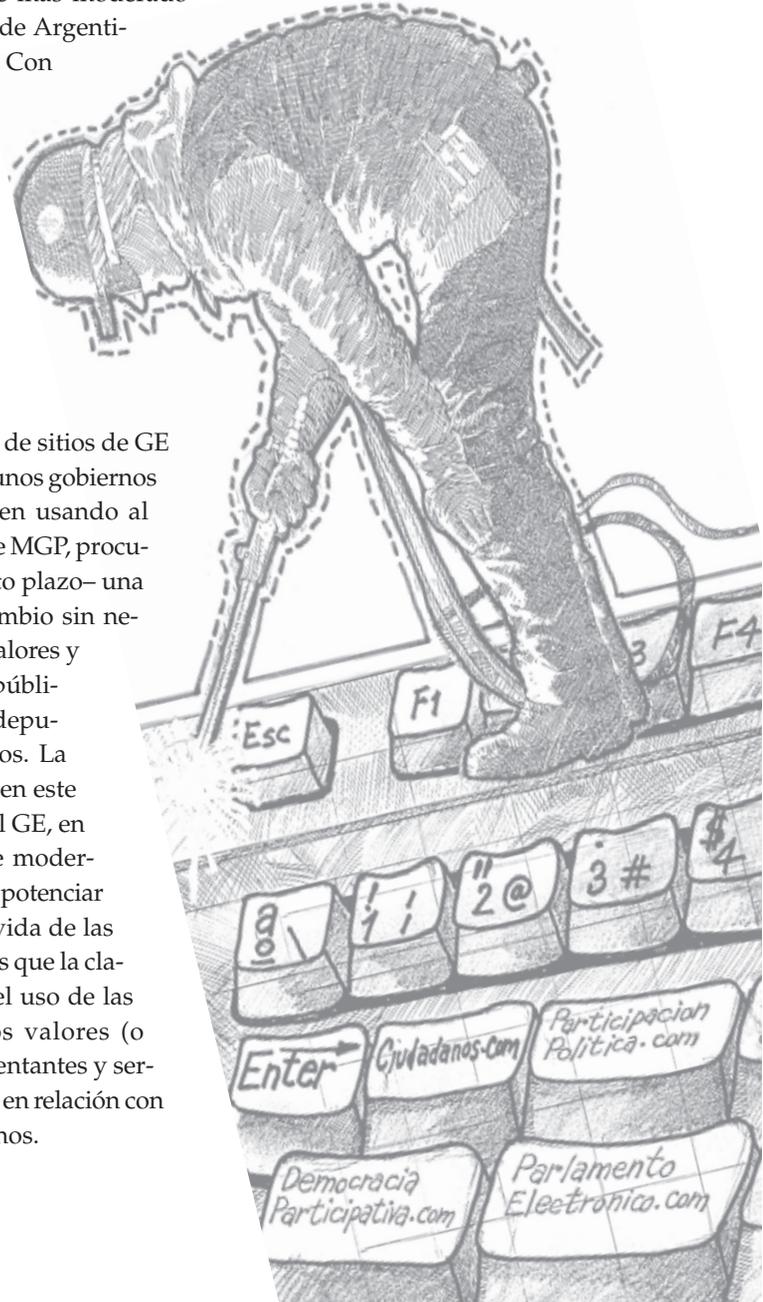
Este gráfico permite inferir los siguientes hallazgos: a) los primeros puestos globales de DGE corresponden a países ubicados también en los primeros puestos globales de PP y que, en general, exhiben valores de PP superiores a los de DGE. Puede inferirse de ello que en estos países el GE alcanza altos niveles de desarrollo por insertarse en contextos «probos»; b) la mayor vulnerabilidad en desarrollo del GE (medida en términos de previsible retroceso de posiciones en DGE) parece localizarse en países con valores relativamente altos en DGE y valores relativamente bajos en PP (en Iberoamérica: México, Argentina y Brasil).

El análisis de DGE y PP de los países iberoamericanos puede profundizarse con el análisis del gráfico 2, que exhibe la trayectoria en PP de dichas naciones durante el periodo 2000-2004. En primer lugar puede apreciarse que Chile presenta, para todo el lapso, valores de PP notoriamente superiores a los de los demás países de Iberoamérica. A nuestro juicio, el mayor nivel de probidad de Chile contribuyó significativamente a que dicho país haya alcanzado un neto liderazgo regional y una destacada posición global (22ª) en DGE. Dentro de la región, la segunda posición en PP es ocupada por Uruguay, que exhibe una favorable evolución en GE. Entre los demás países con valores significativos de DGE (p. ej., Argentina, Brasil, México, Perú y Colombia), el gráfico 1 permite apreciar que Argentina exhibe la mayor brecha (del 56%) entre los valores de DGE y PP, mientras que el gráfico 2 muestra la parte más reciente de su trayec-

toria regresiva en PP, que proviene del inicio de la serie. Cabe señalar que mientras en 1995 el valor de PP de Argentina superaba nítidamente los de Brasil, México, Perú y Colombia, en 2004 resulta significativamente inferior a los de esos países, aun cuando estos exhiben valores relativamente mediocres de PP. Las brechas entre los valores de DGE y PP de México, Brasil, Perú y Colombia, que son del 39%, 25%, 24% y 14% respectivamente, implicarían un contraste más moderado (en comparación con el de Argentina) entre la DGE y la PP. Con base en nuestra visión, dicha diferencia se refleja en el grado de coherencia y desempeño de los respectivos programas de MGP y GE.

Conclusión

Una revisión ponderada de sitios de GE permite apreciar que algunos gobiernos iberoamericanos aparecen usando al GE como «sucedáneo» de MGP, procurando inducir –en el corto plazo– una ilusoria sensación de cambio sin necesidad de mejorar los valores y la cultura de la gestión pública, ni de racionalizar o depurar estructuras y procesos. La pregunta central latente en este artículo es: ¿cómo usar el GE, en el marco de procesos de modernización del Estado, para potenciar y mejorar la calidad de vida de las personas? La respuesta es que la clave del GE no reside en el uso de las tecnologías, sino en los valores (o disvalores) de los representantes y servidores de cada sociedad en relación con las personas y sus derechos.



Al respecto, se señaló aquí que la gestión gubernamental en Iberoamérica exhibe un rango de visiones y situaciones disímiles, acotadas por dos categorías polares: a) una visión centrada en los «destinatarios», que adopta al GE como herramienta estratégica para una creciente satisfacción de necesidades y expectativas de las respectivas comunidades, y b) una visión centrada en las «burocracias», que lo adopta como botín en pugna, con un relativo divorcio de las necesidades y expectativas de sus comunidades. En países donde muchos de quienes deberían gobernar, legislar y juzgar son afectos a avasallar garantías y derechos de los ciudadanos, las expresiones «modernización de la gestión pública» y «gobierno electrónico» son solo artificiosas y extemporáneas metáforas para ocultar, tras el pretendido «protagonismo» de las tecnologías, que los valores, actitudes y prácticas gubernativas están en conflicto con los intereses del ciudadano al que deberían servir.

¿Qué credibilidad pueden inspirar los discursos de modernización de la gestión pública, de gobierno electrónico o de sociedad de la información y el conocimiento cuando, desde el propio Estado, se procuran «naturalizar» disvalores como la injusticia, la deshonestidad, la impunidad, la intolerancia, la hipocresía, el cinismo, el parasitismo corporativo, la violación del orden jurídico y el posible avasallamiento de cualquier contrato, cuando los ciudadanos perciben que una parte significativa de sus representantes, servidores y jueces, en vez de velar por ellos (paradigma del «Estado aliado»), pretenden (y logran) esquilmarlos (paradigma del «Estado adversario»)? Las iniciativas de MGP, de GE o de SI/SC se constituyen en meros rituales cosmético-tecnológicos si no están integradas a una auténtica evolución axiológica, ética, político-institucional y cultural que supedita la administración –de manera creciente– a los intereses y necesidades de los ciudadanos, y no éstos a los compartimentos, arbitrios y condicionamientos de sus aparatos administrativos.

En este artículo se procuró resaltar la relevancia de la probidad pública como factor condicionante de los resultados e impactos de cualquier iniciativa de gobierno electrónico. A través del análisis del cruce de la variable PP con DGE, para una muestra intencional de países, se delinearon tres categorías: 1) países con alta PP y DGE, 2) países con baja PP y media DGE, y 3) países con baja PP y baja DGE. El panorama iberoamericano muestra que: a) solo Chile, Uruguay y Costa Rica presentan valores de PP mayores que los de DGE; b) los mayores países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela) exhiben valores de PP menores que los de DGE; y c) los demás países exhiben bajos valores tanto en PP como en DGE. En términos de futuro, con un horizonte focalizado en los próximos 10 años, puede pronosticarse que:

1. Los países con valores relativamente elevados de PP y DGE capitalizarán las posibilidades del GE para potenciar su desarrollo ético, cívico, social y económico.

2. Los países con valores medios de DGE y valores bajos de PP enfrentarán el desafío de mejorar sustancialmente su PP como condición imprescindible para capitalizar los beneficios del GE. En caso contrario, continuarán transitando

una senda regresiva en probidad pública y desarrollo cívico que podría conducir a estadios involutivos con imprevisibles consecuencias.

3. Los países con bajos valores de PP y DGE deberán superar prioritariamente situaciones de desarrollo humano y social para recibir los beneficios del GE.

El panorama mundial ofrece claras evidencias de que el GE no aporta por sí mismo virtudes cívicas, sino que solo puede realzar aquellas virtudes que ya están presentes en los «gobiernos reales» y en las «sociedades reales». Las en-

marañadas, vetustas y renovadas malformaciones que exhiben

algunos gobiernos iberoamericanos solo podrán desmontarse y sanearse, paulatinamente, a través de un prolongado proceso intergeneracional sustentado en la coherencia, la consistencia y el ejemplo. La condición básica para iniciar dicho proceso reside en

una auténtica vocación –compartida por los líderes políticos, económicos y sociales– por instaurar y consolidar la probidad pública en los valores, lógicas, actitudes y conductas de los poderes del Estado y de las instituciones que rigen la vida en sociedad.

