

La e-gobernabilidad frente a los modelos de gestión pública: una relación por explicar*

E-governance vs public management models: a relationship to be explained

Miguel Gomis Balestreri**

Introducción

Como muchas reflexiones, esta comienza con una experiencia personal banal. Un detonador que lleva al cuestionamiento. Se trata de un trámite de visa realizado a través de una web institucional que terminó siendo contradictorio. La idea del proceso era que las solicitudes fueran rellenadas telemáticamente para facilitar el proceso de revisión. Se llenaba para que la administración competente pudiera adelantar y acelerar el trámite, con el fin de reducir la cita presencial al menor tiempo posible. Empero, surgió una dificultad: había que cargar al sistema una foto personal cuyas exigencias técnicas —expresadas en píxeles— terminaron siendo muy difíciles de cumplir. Una

* Una primera versión de este texto fue presentada para el xx Congreso Internacional del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) (10-13 de noviembre 2015) en Lima, Perú. El trabajo fue realizado en agosto 2015.

** Politólogo especializado en Iberoamérica por Sciences-po; doctor en Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid (UCM); máster en Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset e Instituto de Estudios Políticos de París Sciences po (IUIOG/UIIMP), y en Finanzas y Estrategia de Sciences-po. Consultor en gobernabilidad y gestión pública, profesor de la Pontificia Universidad Javeriana y director del departamento de Relaciones Internacionales. Correo electrónico: miguel.gomis@gmail.com

vez en la cita presencial, la funcionaria explicó que la foto sería hecha de nuevo, a pesar de cumplir la subida al sistema con las condiciones estipuladas. La sensación de frustración duró poco, mas el evento originó un cuestionamiento inicial sencillo: ¿para qué solicitar la foto por web si al final se termina haciendo la foto *in situ*? Es decir, ¿la repetición estaba justificada por elementos técnicos? Aparentemente no. Sin respuesta ante esta situación, se generaron otras preguntas que llevan hasta este trabajo.

No se trata de contar anécdotas o experiencias. La reflexión que aquí se propone busca ligar la realidad administrativa con la e-gobernabilidad. Se plantean algunas pistas de análisis con el fin de formular, describir y entender tres principales dilemas que a nuestro modo de ver son insuficientemente considerados a la hora de llevar a cabo las políticas de digitalización. Se entiende por este último término todos los procesos ligados a la introducción de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) en la gestión pública (GP) y la política. Se prefiere este vocablo puesto que engloba todos los conceptos que han nacido a través de la anteposición del *e*.

Ahora bien, los tres dilemas que articularán este trabajo solo se pueden entender desde una problemática central sencilla. No se trata de saber si el e-gobierno o la e-gobernanza pueden ayudar a mejorar la gestión pública en sí (Bovaird, 2003) o cuáles son las tendencias en la integración de las NTIC en la gestión pública (Finger y Pécoud, 2003). Se busca más bien aclarar si la digitalización de los Estados ha llevado a una verdadera redefinición de la relación de los procesos administrativos y, por ende, de la relación entre Estado-ciudadano. Esta pregunta es de gran relevancia, especialmente para los países que implementaron con dificultades los modelos de GP anteriores.

La hipótesis al respecto es que si bien se han dado numerosos pasos para ello, los tres dilemas apuntan a falencias de fondo por considerar. Aunque, como lo afirma Chadwick (2003), existen procesos comunes que acercan la e-democracia a la e-gobernabilidad, la progresión no se puede dar por sentada. La reflexión sobre los tres dilemas es aún más acuciante, si se tienen en cuenta varios factores: 1) la proliferación de políticas destinadas a pasar de los Gobiernos electrónicos a los Gobiernos abiertos en países en vías de desarrollo o de renta media (como América Latina) con oportunidades y riesgos particulares (Fatile, 2012); 2) la aparición de capacidades técnicas ligadas a lo que se ha llamado el Big Data, hoy día poco o mal reguladas, y 3) la persistencia de corrupción y problemas básicos de buen gobierno aún en contextos de digitalización.

Tensiones relativas a la digitalización como práctica y pensamiento

Se identifican tres anotaciones contextuales que forman parte inherente de la discusión, las cuales se entienden a la luz de la comprensión de la trayectoria de lo que ha supuesto la *gestión de lo público*. Es decir, hay que situar el objeto de estudio en una trayectoria larga. Aunque la digitalización haya permeado las administraciones públicas (AAPP) a partir de la década de los noventa (Criado, 2009a), lo cierto es que hereda los objetivos de los modelos anteriores.

La digitalización en la evolución de los modelos de gestión pública y sus consecuencias

En primer lugar, está la relación entre los modelos de gestión en sí, es decir, su encadenamiento y su comprensión dentro del largo plazo. Son muchos los autores que se han preguntado si la aparición de la digitalización ha supuesto un cambio de paradigma. Laurence E. Lynn (1987) se cuestionaba sobre la disciplina de la GP respecto a lo que se sabe de ella, lo que se debería saber y cómo se debería saber. Su análisis sobre la disciplina era lúcido e incentivaba la disciplina a ser más atrevida. Amplió su reflexión en 2001 al manifestar algunas dudas en relación con un cambio de paradigma. Plantear el debate en esos términos era a su modo de ver erróneo, puesto que perpetuaba una visión monodireccional y monodimensional, y se dejaba de lado la mirada de la GP como profesión. Aunque altamente crítica con la nueva gestión pública (NGP) —desde las lógicas de la GP “clásica”—, podemos advertir que esta perspectiva sigue siendo válida. Algunos han tendido a asimilar de manera automática la digitalización como la prolongación del paradigma de la NGP, simplemente entendiendo que las raíces de este se encontraban en los preceptos de lo que constituyó el cuerpo del Consenso de Washington. No obstante, las consideraciones sobre lo que representan las NTIC como motor de cambio para la gobernabilidad (Dawes, 2009) no se pueden quedar en la simple comprensión del fenómeno como digitalización, ya que la evolución misma de las propuestas es un desafío en sí mismo (Dawes, 2008).

Hay que concebir la e-gobernabilidad o e-gobernanza como la última etapa de los modelos de GP que se han conocido. La progresión se podría interpretar desde la conjunción entre diferentes factores. Primero, la resolución de tensiones entre tareas y disciplinas, lo que aporta superaciones que modificaban el objetivo mismo de la GP. Segundo, la existencia de actores protagonistas en cada uno de los modelos, partiendo de la lógica de que en la GP existen tres principales ejes de articulación: 1) la relación entre político y burócrata; 2) la relación entre Estado-sociedad y mercado, y 3) la relación entre academia y profesión.

Así, pues, el modelo weberiano, dominado por el Estado, fue teorizado, al tiempo que era una práctica, racionalizándose progresivamente y justificado *a posteriori*. El modelo autoritario burocrático, entendido como una derivación del sistema weberiano, mantenía la preponderancia del Estado, al tiempo que este se identificaba con un cuerpo intermedio (como un partido político o el ejército). En estos dos modelos subsistía la misma lógica de acción para el Estado: administrar la complejidad socioeconómica. Ambos modelos fueron progresando en sus objetivos conforme se fueron profesionalizando las políticas públicas, acercándose el análisis de las herramientas de políticas públicas al análisis de la GP (Peters, 2000). A partir de ese momento, la GP pasaba de administrar a solucionar problemas. La NGP, teorizada también después de iniciarse su aplicación, supuso la profundización de dicha lógica, y contó además con la reconciliación de la administración pública con el sector privado. El protagonismo pasaba a ser compartido. No solo importaba el Estado, sino también los actores privados, esencialmente económicos. En este mismo modelo se dieron los procesos de digitalización (Massal y Sandoval, 2010), los cuales terminaron por dar muerte a la NGP, en términos de Dunleavy (2005) y Dunleavy y Margetts (2010). La gobernanza de la era digital recentra la GP, y así balanceaba el equilibrio entre todos los actores de la GP. En la digitalización, la sociedad ha ido tomando un lugar que históricamente no ha tenido. Revisando bien la trayectoria de todos los modelos de GP se entiende que todos los actores principales ya han conocido un modelo en el cual eran los “protagonistas”, y que una vez agotados los modelos de “protagonismo”, la digitalización aparece como una solución coherente de reequilibrio. No obstante, la GP tiene un valor institucional por sí sola (Uvalle Berrones, 2004), en la que la repolitización que supuso la NGP (Pérez Parra, 2004) ha tendido a confortar la idea de que estamos ante un nuevo paradigma. Como lo explica Budd (2007), no estamos en un contexto de posburocracia puesto que la burocracia no ha terminado, simplemente ha modificado sus límites.

Todo esto sugiere varias reflexiones centrales que justifican los dilemas expuestos más adelante. Por un lado, la tendencia a tener ciclos de gestión de políticas similares (Barzelay y Gallego, 2010) no significa que las reformas sean todas las mismas; esto, a pesar de que se dé inclusive una europeización de la GP en América Latina (Criado, 2009b). Por otro lado, la digitalización no revierte la existencia de la lógica anterior; a saber, la justificación de la acción gubernamental de cara a la sociedad (aunque sí en sus formas). En este punto, hay entonces una confusión central: la e-gobernabilidad no significa por sí sola una mejora de la gobernabilidad, aunque pueda ser una nueva gobernanza. Esto no quiere decir que la GP esté en crisis intelectual, como se interrogaba Boyne (1996); hay simplemente reflexiones de fondo que siguen irresueltas.

De esta primera tensión podemos decir entonces que la digitalización es un nuevo modelo en sus formas, pero no se puede presuponer que esta novedad modifique de

manera automática la justificación de la GP como tal. La introducción de la e-gobernabilidad solo puede ser una nueva gobernanza en el momento cuando se alinee la reforma de los insumos y procesos con la de la nueva naturaleza de la relación entre Estado, sociedad y mercado.

La digitalización como prolongación de la tensión entre teoría y práctica

En segundo lugar, está la relación que existe entre la teoría y la práctica o, en cierto modo, entre la academia y las políticas para la digitalización. Aunque Cook (1998) ha subrayado la necesidad de no olvidar que cuando se habla de GP se habla de institucionalidad política, lo cierto es que también se tiene que hablar de cómo la academia impacta la institucionalidad en sí. Bañón y Carrillo (2002) enumeran los orígenes, tendencias y enfoques que hoy encontramos en la academia. Sin embargo, se puede proponer una interacción entre academia y práctica bajo las relaciones siguientes:

4. El impacto desde la academia sobre la práctica administrativa.
5. El impacto de los profesionales de la administración sobre la construcción del conocimiento teórico, su revisión y enriquecimiento.
6. El impacto de otras disciplinas académicas, como la sociología, antropología, psicología, economía, etc.
7. El impacto de los profesionales de la administración privada sobre la revisión de los modelos de gestión pública y la práctica profesional de los administradores públicos.
8. El impacto de profesionales y disciplinas académicas anexas sobre los tomadores de decisión política.

Esto nos lleva a concebir la digitalización como el resultado de una progresión, donde los modelos de la GP nacen de vacíos académicos sucesivos. En primer lugar, estaba la fractura entre administración pública y el derecho; en segundo lugar, la distancia que existía entre la administración pública y ciencia política; en tercer lugar, el margen que existía entre gestión pública y políticas públicas; en cuarto lugar, la brecha que había entre la gestión pública y la gestión privada; en quinto lugar, la digitalización, que liga la gestión pública con la gestión de la información. Estas cinco “distancias” han sido progresivamente reveladas y tomadas en cuenta. Si comparamos los momentos históricos de estos cinco vacíos con la progresión vivida entre modelos de gestión pública (expuestos antes) constatamos un paralelismo que nada tiene de coincidencia.

Kuipers, Higgs, Kickert, Tummers *et al.* (2013) analizaron la relación entre los trabajos académicos que hablan de reforma con elementos concretos de reforma, y descubrieron que muchos de los estudios no están orientados a casos. Su revisión de 133 artículos los llevó a determinar que efectivamente existen *gaps* en la investigación. A nuestro modo de ver, los “vacíos” se entienden *a posteriori* cuando se contrasta la teoría con la realidad administrativa. Lee y Raadschelders (2011) analizan también la evolución y las tendencias de la academia en relación con la GP, y concluyen que existen olvidos epistemológicos en la disciplina. En añadido, como lo explica León Corona (2007), que parte del caso mexicano, los nuevos estilos de *management* no se pueden relacionar de manera causal con influencias de la escuela de las políticas públicas o de la gestión empresarial. Es decir, no es fácil o evidente determinar lo que sucede en la realidad administrativa, por cuanto consecuencia de una interacción con la teoría.

La duda sobre el papel que pueden tener la universidades en el contexto de las reformas mostrado por Mavin y Bryans (2000) sobre la NGP demuestra que la digitalización, entendida como una progresión coherente implementada desde los Gobiernos, perpetúa una lógica presente durante los modelos de GP anteriores. No es que estemos ante verdaderas “guerras de paradigmas” (Shepherd y Challenger, 2013), pero sí se debería desde la academia intentar enunciar qué tipos de modelos de predigitalización son más aptos para llegar a la e-gobernabilidad. En este sentido Ciborra y Navarra (2005) tienen toda la razón al enunciar —desde el análisis de Jordania— la posibilidad de que existan mínimos estatales para la construcción del e-gobierno. Los manuales de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) de Naser y Concha (2011), así como Naser y Ramírez Alujas (2014), son bastante realistas en cuanto a esto se refiere.

La complejidad de la realidad experimentada por los Gobiernos a la hora de instaurar rutas hacia la digitalización deja, en cierta medida, tareas pendientes a la academia. La primera es que, como bien lo aconseja Kelman (2005), hay que unir los dos sectores académicos de investigación: el de administración pública con el de gestión pública. Esto en razón de una complementariedad necesaria donde el objetivo final sería, según Kelman, hacer entender a los que toman decisiones que la investigación es útil. La segunda tarea tiene que ver con la progresión de la autorreflexión desde la academia; es decir, cómo se piensa la academia frente a los procesos de digitalización; ¿los interpreta como una renovación de los modelos de GP o como una reinención de la relación entre Estado, sociedad y mercado?

De hecho, algo paradójico en este sentido es que las propias universidades conocen la implementación de los modelos de GP. Chandler, Barry y Clark (2002) han analizado el impacto de la GP en la academia a través del refuerzo de la competitividad laboral. Enders y Westerheijden (2014) se han preocupado por las repercusiones sobre la

calidad mínima educativa desde el caso de Dinamarca. Por otro lado, Ellwood (2008) ha reflexionado sobre el pasado, presente y futuro de cómo se enseña la GP en las universidades desde las experiencias en Estados Unidos. Estas reflexiones nos dejan ver que ahora estamos en un momento particular: se está iniciando la evaluación sobre cómo y qué enseñar tanto a los estudiantes, como a profesionales sobre gobierno electrónico.

De esta segunda tensión entre teoría y práctica podemos sacar varias ideas clave: 1) la academia analiza la digitalización como un proceso de gestión pública externa a ella misma; 2) los estudios sobre digitalización deben tener en cuenta el actual *gap* que se presenta para entender el paso del e-gobierno hacia la e-gobernanza; 3) este último “vacío” supone un regreso a las primeras conciliaciones entre academia y práctica (las cuales pasaron por el derecho y la teoría política). En efecto, el verdadero desafío en la tensión entre teoría y práctica reside ahora en analizar la coherencia de la e-participación de cara a una e-democracia, en un contexto donde se estima la democracia representativa como obsoleta (Bourg y Whiteside, 2010).

La relación entre política y administración en la digitalización

En tercer lugar, está la tensión que se deriva de la redefinición del vínculo entre política y administración a través de los procesos de digitalización. Esta es una de las tres que se pueden diferenciar en GP (de manera simplificada). Están: 1) la relación entre política y administración; 2) la relación entre ciudadano y administración, y 3) la relación entre ciudadano y política. En estos tres se entiende por ciudadanos la sociedad (incluimos también el sector privado). En el próximo apartado se revisará la primera, y las siguientes más adelante.

Las tendencias en la investigación sobre el gobierno electrónico y gobierno abierto han tendido a reconocer de manera recurrente la ausencia de acuerdo sobre los conceptos mismos (Rodríguez Bolívar, Alcaide Muñoz, y López Hernández, 2010). Además, existe una progresión en los debates que se ha centrado en métodos cualitativos (Rodríguez Bolívar *et al.*, 2010). No obstante, sí se da una convergencia entre conceptos. Tal vez una de las propuestas más claras sea la de Villoria y Alujas (2013, p. 87), que proponen cuatro modelos de gobierno electrónico desde una reflexión sustentada en la teoría política, en la cual identifican cuatro modelos de democracia, uno más que los tres propuestos por J. Ignacio Criado (2009a, p. 44). Ambas propuestas se pueden entender como derivadas de las visiones hoy convergentes sobre la progresión necesaria en el camino de la digitalización (que nos recuerdan y sintetizan Massal y Sandoval, 2010).

Según Villoria y Alujas (2013), existirían cuatro conceptos que se deducen de una interpretación de lo que el e-gobierno debería ser. La *e-administración* sería el resultado de una democracia agregativa centrada en los resultados, siendo entonces el *e-government* un “promotor de eficacia y eficiencia” (p. 87). El *gobierno abierto* provendría de una democracia agregativa centrada en los procesos, donde se busca que el Gobierno sea “accesible, transparente y receptivo” (p. 87). En cuanto a la *e-inclusión*, estaríamos ante el resultado de una democracia más deliberativa centrada en los resultados, donde el e-gobierno es entendido como “factor de cohesión” (p. 87). Para terminar, la e-participación se daría cuando, en contextos de democracias deliberativas centradas en los procesos, el e-gobierno pasa a ser entendido como “esfera pública” (p. 87). La clave de la comprensión entre estos cuatro modelos es que se dan conflictos de valores entre ellos (p. 88). Esta visión, complementada con la progresión de Yong (citado en Massal y Sandoval, 2010), permite avanzar en una reflexión sobre la relación entre político y burócrata en los modelos de la digitalización. Recordemos que hemos definido esta relación como uno de los tres ejes de articulación de la GP.

El paso de la administración a la e-administración ha supuesto que el funcionario modifique la naturaleza de su relación con sus propios compañeros y la política. Al intensificarse la diversidad, velocidad y capacidad de control sobre los canales de comunicación administrativos, el funcionario tiene que adaptarse a una nueva relación a su propio lugar en la administración, así como en la sociedad. Empero, se ha modificado más sustancialmente la relación entre los gestores de las AAPP y los políticos que entre los funcionarios de base y los políticos. En la digitalización de las AAPP, el vínculo entre políticos y burócratas ha seguido siendo de coordinación e interdependencia.

En el paso de la e-administración al e-gobierno (entendido este concepto conforme la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]), el funcionario tiene que hacer frente a una modificación del objetivo de las AAPP. Ya no solo tienen que incidir en la complejidad socioeconómica a través de la regulación y de las políticas públicas, sino que también han de rendir cuentas ante la ciudadanía. En este momento, el gobierno abierto modifica la relación entre los burócratas y políticos: se pasa de la interdependencia a la confusión. Es decir, aunque en los hechos ambos tienen sus responsabilidades, la atribución de las responsabilidades se va haciendo más confusa. La digitalización difumina la diferenciación que existía entre Gobierno y administración, y aumenta así el oportunismo de la introducción de la e-participación en el e-gobierno. En realidad, dicha medida vuelve a modificar la relación entre políticos y burócratas, puesto que se puede dar una dilución de la responsabilidad, la cual seguía siendo posible en el contexto del gobierno abierto sin e-participación.

Para terminar esta parte, el paso de la e-participación a la e-democracia transita por la institucionalización de la participación, y de esta manera modifica la relación entre el político y el ciudadano. Ello desequilibra de nuevo la relación entre funcionario y burócrata, aunque pudiendo originar dos fenómenos opuestos: o las AAPP se dotan de una mayor autonomía de cara a los Gobiernos o las AAPP aumentan su dependencia frente a los Gobiernos (con una posible repolitización de las AAPP).

De la legitimidad y de la confianza en la gestión pública: el dilema de la relación entre ciudadano y administración

Una vez establecida la reflexión sobre las tres tensiones, podemos pasar a examinar los tres dilemas retenidos. Ya se ha visto que la relación entre burócrata y funcionario puede conocer una evolución; sin embargo, la interacción entre el ciudadano y la administración sigue estando en el centro del proceso de digitalización; es su razón de ser. Se puede simplificar dicha interacción. En la e-administración se buscaba revisar la experiencia del ciudadano frente a la administración. Como bien lo recuerda Rubino-Hallman (2002) al analizar el e-gobierno en América Latina y el Caribe, se trata de que el ciudadano tenga una interacción renovada con las instituciones. Se quiere una relación más directa, más sencilla y más rápida. Ahora bien, esta interacción reforzada ha servido para demostrar que el e-gobierno podía servir para acercar también la ciudadanía a las instancias de Gobierno. Se pasa, en definitiva, de una visión administrativamente pasiva del ciudadano a una activa: de receptor se emprende la transición a la de receptor y emisor a la vez. En esta progresión reside el primer dilema: la transformación de la relación ciudadano-administración y de la relación ciudadano-política no tendría por qué transformar la relación administración-política de manera automática.

Mito de la mejora constante

Se puede enunciar la hipótesis siguiente: la digitalización deja latente un cierto “mito”, según el cual la relación entre el ciudadano y la administración debe ser modificada y es susceptible de constante mejora. Las narrativas que han traspasado de la academia a la práctica profesional han tendido a acompañar a modo de justificación las reformas, como en el caso del Reino Unido, que se concibe a sí mismo como un líder a nivel internacional (Pollitt, 2013). Empero, hay que establecer una diferenciación entre reforma y modernización. No es lo mismo reconstruir la gobernabilidad como

en casos de países fallidos o sociedades en posconflicto (Brinkerhoff, 2005) que mejorar un modelo ya existente. La modernización sería una suerte de leitmotiv para la reforma (por ejemplo, el caso de Irlanda según Wallis y McLoughlin, 2010), donde la justificación reside en la modificación, el incremento o la adaptación a la hora de crear valor público (Bryson, Crosby y Bloomberg, 2014).

De hecho, según Thynne (2003), la racionalización de los modelos de reforma se puede sintetizar en tres principales casos-estándar. El primer modelo de reforma se daría por impulso político con apoyo administrativo; el segundo se establecería cuando hay una reforma impulsada desde la administración con apoyo político, y el tercer correspondería a las reformas impulsadas desde la política y la administración con mutuo apoyo. Frente a esta clasificación queda claro que no hay una sola vía para la reforma, sino que hay muchas. A pesar de que está la simple imposición o la condicionada, la mayoría de las veces las reformas han tendido a ser introducidas en los parámetros de ese mito de la mejora constante, especialmente en América Latina. Los tres procesos alternativos a la NGP descritos por Wise en 2002 (demanda de más equidad social, más democratización y empoderamiento, hacer más humana las AAPP) dejan ver que la existencia de alternativas ha sido siempre uno de los mayores debates presentes en relación con el mito de esa mejora. Sin embargo, pareciera que hoy día estamos ante la reversión de dicha pluralidad. Aunque existen los pesimistas o los cautelosos (Criado, 2009a), no hay propuestas alternativas visibles. Es aquí donde se puede tal vez expresar con mayor latencia la existencia del mito: la digitalización es la modernización que pasa de necesaria a inevitable.

A pesar de los enfoques excesivamente críticos que propugnan la creación de teorías propias y no importadas (Cf. Zambrano Barrios, 2008), la tendencia a la digitalización es en la actualidad predominante. Es evidente que, como lo subrayan Mussari y Cepiku (2007) al revisar las reformas en Albania, hay que tener en cuenta las necesidades, mejorar las evaluaciones e introducir una perspectiva de gestión por resultados. La problemática no reside entonces en si se adapta o no el modelo de la digitalización, ni cuánto. El problema deriva de otra dimensión: de la misma manera que se piensa que la relación administración-ciudadanía y administración-política ha sido objeto de mejora real, entonces la modernización necesita actuar también sobre la interacción entre ciudadano-política. La gran diferenciación reside en lo que se podría reseñar como el clima organizacional. Zúñiga y Fariña (2004) identifican cinco variables al vincular dicho concepto con las reformas de GP: 1) el ambiente físico; 2) los elementos estructurales, principalmente relacionados con el tipo de organización (estilo de gestión, tamaño etc.); 3) el ambiente social; 4) los factores personales, y 5) el comportamiento organizacional. La lección sería: el entorno administrativo puede mejorar porque el Estado tiene capacidad para regular e incidir —con más o

menos éxito— en el clima organizacional, mas no tiene capacidad determinante para intervenir sobre su relación con el ciudadano porque el control sobre las variables que condicionan la interacción es mucho menor (pero no inexistente).

En conclusión, de este “mito” podemos entonces retener: 1) se concibe la digitalización como una modernización inevitable y, por ende, como la capacidad de mejorar de manera sustancial todas las interacciones entre los actores involucrados en la GP, y 2) la relación entre ciudadano-administración no puede mejorar a la misma velocidad que la relación administración-política. De ahí el retraso en la implementación de los planes de digitalización en muchos países latinoamericanos (Massal y Sandoval, 2010). Las transformaciones que se han dado desde la digitalización también plantean una problemática suplementaria: ¿la aparición de la e-gobernabilidad ha tenido algún impacto sobre la predictibilidad de la gestión pública? No hay una respuesta definitiva a este respecto, pero vale la pena tenerlo presente a través de los siguientes epígrafes para las conclusiones de este trabajo.

Las nuevas competencias de los administradores públicos

Se ha tendido a pensar que la preparación de los gestores para la primera etapa de la digitalización (e-administración) equivalía a estar preparados para las siguientes. Esto es un error, por varios motivos que se explicarán acá. Aunque Feldman (2005) enunciaba a partir del caso del huracán Katrina (en 2005) la necesidad de establecer una mayor presión política con el fin de tener mejores gestores, lo cierto es que el avance de la preparación de los gestores públicos se planteó con el paso a la NGP. De hecho, la NGP ha brindado una rica literatura sobre las competencias en las AAPP. Si bien existen divergencias en la aplicación de los principios mismos de la NGP como entre Estados Unidos y Reino Unido (Bach y Kolins Givan, 2011), ha habido resultados contrastados. Para Farnham (2004), que parte del análisis de las reformas del servicio de recursos humanos en la Unión Europea desde inicio de los años 2000, la lección es sencilla: se ha de gestionar el cambio de manera más profesional.

De la misma manera que la NGP supuso la necesidad de establecer nuevas competencias tanto para los administradores, como para los managers (especialmente en países en vías de desarrollo [Awortwi, 2010]), la digitalización hace que la pregunta de Wildavsky (1993) siga vigente: ¿qué necesita saber el mánager público? No hay fácil respuesta, pero lo que está claro es que el papel de los funcionarios es desafiado por las nuevas necesidades administrativas, como ocurriera ya en la NGP (Sehested, 2002; Bezes, Demazière, Le Bianic, Paradeise *et al.*, 2011). El estudio de Martínez, Moreno y Brage (2014) sobre las competencias que estiman los funcionarios españoles necesarias para el buen desempeño de sus funciones da algunas pistas al respecto

(confianza en sí, comunicación y trabajo en equipo, entre otros). Más allá de qué competencias y cómo ha de progresar el desempeño de los funcionarios, subsiste la acuciante posibilidad descrita por Muniesa y Linhardt (2011). Estos autores, al hacer el análisis del proceso de reforma en Francia dejan claro algo: los funcionarios no siempre entienden ni apoyan los procesos de modernización.

El problema de la legitimidad

Conforme las exigencias ciudadanas aumentan y los políticos responden ante ellas, la administración pública se ve confrontada a su dilema clásico, a saber la obtención de una legitimidad propia (Bañón y Carrillo, 2002, pp. 51-75). Las AAPP han tenido tradicionalmente una legitimidad derivada del Estado, pero sobre todo por la confianza generada a través de sus valores y de su predictibilidad.

La búsqueda de una nueva legitimidad ya existía dentro de las reformas de la NGP (Häikiö, 2010), donde se observaba un discurso que buscaba ligar la ciudadanía y la democracia, a pesar de que ciertos autores defiendan que la NGP produjo exactamente lo contrario al reducir la NGP a procedimientos (Box y Marshall, 2001). Tal vez sea precisamente esa relación inconclusa (que la NGP no ha conseguido) la que justifica la apertura de la digitalización hacia la participación, principalmente gracias a nuevas modalidades de comunicación (Anderson y Bishop, 2005). Se busca entonces remediar a varios procesos: 1) la pérdida de confianza en los políticos; 2) la decreciente capacidad de los partidos políticos para crear opinión pública; 3) el aumento de frustración de los ciudadanos con las políticas públicas por el aumento de expectativas incumplidas o incomprendidas.

Darle el protagonismo a la sociedad civil como método sirve para contrarrestar el protagonismo adquirido por el mercado frente al Estado o la sociedad en la NGP (Fernández Santillán, 2006). El reequilibrio (reteniendo la lógica de la progresión entre modelos explicada más arriba) equivale entonces a lo que se ha llamado la e-participación, componente central para el paso del e-gobierno a la e-democracia. Todo ello favoreciendo la participación e involucración civil (Cooper, Bryer y Meek, 2006).

No obstante, hay un cierto entusiasmo que toca atemperar (Anderson y Bishop, 2005). Por un lado, la e-participación no supone de manera automática una profundización de la democracia, puesto que, como lo exploran Åström, Karlsson, Linde, y Pirannejad (2012) se puede concebir su uso en contextos de países no democráticos. Por otro lado y paradójicamente, la democratización puede ser justamente un limitante a las reformas de la GP, como bien lo explica Baimyrzaeva (2011) desde el caso de Kirguistán (donde se rechaza la democratización bajo influencia del Fondo

Monetario Internacional. Además, la evaluación de la implementación de los proyectos de e-gobierno (United Nations, 2014) muestra tendencias claramente positivas, mas hay que tener presente la ausencia de un marco compartido para la evaluación (Esteves y Joseph, 2008).

Como conclusión de este primer dilema, se puede decir: 1) la digitalización es presentada hoy día como la única vía para la modernización y ello tiene consecuencias sobre la concepción de cómo deben mejorar las interacciones entre los actores vinculados a la GP, y 2) la e-participación no soluciona de manera automática la tradicional ausencia de legitimidad directa o democrática de las AAPP.

De la redefinición de los objetivos y medios de la gestión pública: la confusión entre medios y fines

Gran parte de los académicos actuales han trabajado la problemática de la interoperabilidad (Hernández-Pérez, Rodríguez-Mateos, Martín-Galán y García-Moreno, 2009 para España) como un limitante a la buena expansión y desarrollo de la digitalización de la GP. El no compartir los datos entre diferentes AAPP ha sido y sigue siendo un reto, tanto en los países industrializados, como en los de renta media de América Latina. Las deficiencias en la interoperabilidad muestran que la lógica de la digitalización se ha ejecutado al revés: se ha tendido a reemplazar en vez de refundar la interacción administrativa.

La digitalización como reforma de la gestión pública con valor en sí

En nuestro contexto, se entiende por “medio”: 1) una “cosa que puede servir para un determinado fin”; 2) “diligencia o acción conveniente para conseguir algo” (Real academia Española [RAE]¹¹, consultado por vía telemática el 14 de julio de 2015). De la misma manera, se comprende por “fin” todo “objeto o motivo con que se ejecuta algo” (RAE, consultado por vía telemática el 14 de julio del 2015). Teniendo presentes estas dos definiciones, vemos que la finalidad de la e-administración reposaba sobre una primera idea: reemplazar el papeleo (Galcera, 2012). Ahora bien, que el papel desaparezca de la interacción entre los ciudadanos y las AAPP (o entre AAPP y políticos) no significa que haya desaparecido la lógica del papel. Duque Cante (2011), al revisar

1 <http://www.rae.es/>

las tendencias en la simplificación administrativa y racionalización de los trámites en Colombia, confirma lo que Cierco Seira (2011) ha desarrollado anteriormente. Este último lo desarrolla de manera bastante exhaustiva desde el caso español, pero sus conclusiones e ideas se pueden ampliar a los países latinoamericanos. La sustitución de los procedimientos de formato papel por los mismos de formato electrónico significa perpetuar la misma lógica de acción que ya había en el actuar administrativo. En países como Colombia, excesivamente burocráticos —como probable sobre compensación frente a las deficiencias de control estatal—, la introducción de las ventanas únicas han sido pasos muy positivos en la reducción de lo que en inglés se suele llamar *red tape*. La digitalización está muy lejos de encarar por sí sola una simplificación.

Las sucesivas reformas del Estado se han entendido como una manera de mejorar la gobernabilidad democrática (Valencia Escamilla, 2007), donde se implementa un proceso de racionalización (Ramos, 2009). Sin embargo, hoy día se puede afirmar que las reformas han sido valoradas como un fin en sí, olvidando a veces cuáles eran los objetivos finales de estas. Uno de los sectores más elocuentes es el de las contrataciones. McCue y Roman (2012) han examinado la aplicación y difusión de los sistemas para la e-contratación y concluyen que hay que involucrar a los profesionales y tomadores de decisiones. Más allá de esta conclusión, la existencia de la e-contratación no soluciona *per se* la perpetuación de tentaciones como la colusión en las licitaciones. La pregunta de base es entonces: ¿para qué y por qué se digitaliza? Los trámites en papel son sustituidos por equivalentes electrónicos por ausencia de revisión del fundamento mismo que había en primera instancia para el procedimiento en papel. En definitiva, la digitalización solo cobra sentido si: 1) supone una racionalización y revisión automática de los procesos administrativos, y 2) la digitalización es más fácil, más directa, más sencilla que el procedimiento anterior.

La digitalización como sustitución a modelos de gestión pública incompletos

Se puede estimar que en América Latina se ha tendido a llevar a cabo la digitalización con alto apoyo político e inclusive ciudadano (Porrúa, 2013). Esto probablemente se pueda relacionar con varios factores. Los malos resultados obtenidos por la NGP implementada en países donde los modelos weberianos estaban incompletos han supuesto un evidente incentivo para la región. Se trataba entonces de remediar a las deficiencias de los modelos anteriores. La cuestión esencial es: ¿la digitalización ha permitido solventar esas deficiencias o simplemente ha establecido un funcionamiento administrativo que los obvia?

Los diferentes índices de las Naciones Unidas (2014) dejan entrever que ciertos países, en especial Uruguay, Chile, Colombia y Brasil, han tenido desempeños muy

positivos en la introducción del e-gobierno (Sanabria, Pliscoff y Gomes, 2014). De hecho, en el caso de Colombia, los datos arrojados por las encuestas sobre percepción, así como uso de la Urna de Cristal, tienden a mostrar un interés creciente por parte de la ciudadanía en la participación. Otro elemento que se ve muy claramente en el caso de Colombia (desde los datos del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicaciones) es que el uso del celular tiene un gran papel/potencia que jugar en la e-administración. Este alto acceso a la tecnología ha reforzado los casos exitosos de simplificación o reducción de barreras administrativas (Penfold y Aguilera, 2011).

A pesar de que la digitalización sí ha sido una salida efectiva para América Latina a las deficiencias pasadas, perviven algunos escollos. En países como Colombia, donde la presencia efectiva del Estado en todo el territorio nacional ha sido una asignatura pendiente, el nivel de desconfianza interpersonal (de los más altos según el Latinobarómetro de 2014) tiene un impacto negativo sobre la relación ciudadano-funcionario. Son muchos los que siguen prefiriendo hacer los trámites en persona (Córdoba-Pachón y Orr, 2009; Riascos, Martínez Giordano y Solano, 2008). En el caso de la digitalización en Colombia, sí se ha dado una progresión, pero la solución a la desconfianza no pasa únicamente por la tecnología. En añadido, en los procesos de digitalización también se pueden dar errores de aplicación o implementación de los principios (Arnaboldi, 2010).

Así, pues, la digitalización no es la panacea por sí sola; hay que entender que la solución está en la combinación de reformas. Anselmi, Lazzini, y Zarone (2013) lo sugieren abiertamente al hablar de la necesidad de reequilibrar la gestión a través de los conocimientos y las competencias. Tom Christensen y Laegreid (2007) hablan por su parte del modelo de gobierno total, donde la digitalización no tiene por qué revertir los avances positivos de la NGP en países como Canadá, Estados Unidos, Nueva Zelanda, Reino Unido o Australia

Conclusión

Hemos visto aquí tres tensiones contextuales a la digitalización, las cuales nos han servido de punto de partida para la explicación de dos dilemas centrales identificados en relación con el camino de las reformas de la gestión pública conducentes a la e-gobernabilidad. Ahora, para tratar de ser lo más claros posibles, se proponen tres principales conclusiones del presente trabajo.

La primera, la cual constituye el tercer dilema anunciado: la participación y la digitalización no han revertido la relación a la complejidad. La pregunta legítima en este aspecto sería entonces: ¿la digitalización debería modificar la relación de la

GP a la complejidad? Sí, por varias razones. La gestión de la información permanece diferente entre el sector privado y el público (Obeidat y North, 2014), siendo en este último un factor clave el apoyo de los *stakeholders* (Riege y Lindsay, 2006). En resumidas cuentas, la gestión sigue tratando de solucionar los problemas socioeconómicos sin adoptar un enfoque de reducción de la complejidad misma.

La segunda: la paradoja de la e-gobernabilidad como gestión del riesgo en relación con lo que se ha bautizado Big Data. Muchos estudiosos —entre ellos Criado o Dunleavy— han notado que la digitalización ha supuesto procesos de centralizaciones contradictorias a tal punto que la descentralización defendida por la NGP ha sido atenuada o revertida en no pocos países. Gao, Song y Zhu (2013) se han interrogado sobre la relación entre estos procesos y la voluntad de control por parte de los Estados. La paradoja se explicaría así: las AAPP nos solicitan información constantemente, pero tienen muchos medios para obtenerla cuando no la tienen ya. Esto significa que la gestión del riesgo está siendo mal enfocada. Se tienen tantos recelos frente a las posibles derivas que puede conllevar el uso abierto del Big Data (porque el caso Snowden deja claro que ya se hace en secreto) que se cierran oportunidades. Aunque la gestión del riesgo está en plena maduración (Esenberg, 1992), al renunciar a una verdadera regulación del Big Data se está distanciando el sector público del privado. Gérald Bronner en su libro más reciente, titulado *La planète des hommes: réenchanter le risque* (2014), apunta una reflexión contracorriente que puede aplicarse también al caso de la digitalización de los Estados. La heurística del miedo conlleva una renuncia a técnicas cuyo control seríamos capaces de asegurar.

La tercera: hay una cierta confusión entre la mejora de la gobernabilidad y la e-gobernabilidad. En efecto, no todo paso hacia el e-gobierno redundará en mejora de la gobernabilidad. Por un lado, la malinterpretación de la e-gobernanza como e-gobernabilidad ha hecho pensar a los profesionales que la última etapa de la progresión en la digitalización significaba por sí sola pasos para la mejora de la gobernabilidad (entendida como la cualidad de gobernable). Los resultados del índice de percepción de la corrupción de 2013 o 2014 elaborados por Transparencia Internacional lo reflejan. Las NTIC no son una solución milagro para prevenir y mitigar la corrupción. Fried, Lagunes y Venkataramani (2010), al ligar la desigualdad con la corrupción de los funcionarios, permiten sugerir que los controles digitales no sirven mientras existan las causas primeras que llevan a la corrupción. A fin de cuentas, esa es tal vez la conclusión de este trabajo: la digitalización es malinterpretada cuando es percibida como suficiente.

Referencias

- Anderson, L. y Bishop, P. (2005). E-government to e-democracy: Communicative Mechanisms of Governance *Journal of E-Government*, 2(1), 5-26. doi: https://doi.org/10.1300/J399v02n01_02
- Anselmi, L.; Lazzini, S. y Zarone, V. (2013). Institutional Reform and public sector change: From knowledge and competence to accountable public management. *Journal of us-China Public Administration*, 10(9), 821-833. Recuperado de <http://www.davidpublishing.com/davidpublishing/Upfile/12/26/2013/2013122683822281.pdf>
- Arnaboldi, M. (2010). Managerial innovations in central government: not wrong, but hard to explain. *International Journal of Public Sector Management*, 23(1), 78-93. Recuperado de <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=1832970&show=abstract>
- Åström, J.; Karlsson, M.; Linde, J. y Pirannejad, A. (2012). Understanding the rise of e-participation in non-democracies: Domestic and international factors. *Government Information Quarterly*, 29(2), 142-150. doi: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2011.09.008>
- Awortwi, N. (2010). Building new competencies for government administrators and managers in an era of public sector reforms: the case of Mozambique. *International Review of Administrative Sciences*, 76(4), 723-748. doi: <https://doi.org/10.1177/0020852310381803>
- Bach, S. y Kolins Givan, R. (2011). Varieties of new public management? The reform of public service employment relations in the UK and USA. *The International Journal of Human Resource Management*, 22(11), 2349-2366. doi: <https://doi.org/10.1080/09585192.2011.584399>
- Baimyrzaeva, M. (2011). Kyrgyzstan's Public Sector Reforms: 1991-2010. *International Journal of Public Administration*, 34(9), 555-566. doi: <https://doi.org/10.1080/01900692.2011.582062>
- Bañón, R. y Carrillo, E. (Eds.). (2002). *La nueva administración pública* (p. 347). Madrid: Alianza.
- Barzelay, M. y Gallego, R. (2010). The Comparative historical analysis of public management policy cycles in France, Italy and Spain: Symposium Introduction. *Governance*, 23(2), 209-223. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2010.01476.x>

- Bezes, P., Demazière, D., Le Bianic, T., Paradeise, C. *et al.* (2011). New public management et professions dans l'État : au-delà des oppositions, quelles recompositions ? *Sociologie Du Travail*, 53(3), 293-348. doi: <https://doi.org/10.1016/j.socotra.2011.06.003>
- Bourg, D. y Whiteside, K. H. (2010). *Vers une démocratie écologique*. Paris: La république des idées, Seuil.
- Bovaird, T. (2003). E-government and e-governance: Organisational implications, options and dilemmas. *Public Policy and Administration*, 18(2), 37-56. doi: <https://doi.org/10.1177/095207670301800204>
- Box, R. y Marshall, G. (2001). New public management and substantive democracy. *Public Administration Review*, 61(5), 608-619. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0033-3352.00131/full>
- Boyne, G. a. (1996). The intellectual crisis in british public administration: Is public management the problem or the solution? *Public Administration Review*, 74(4), 679-694. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1996.tb00890.x>
- Brinkerhoff, D. (2005). Rebuilding governance in failed states and post-conflict societies: core concepts and cross-cutting themes. *Public Administration and Development*, 25(1), 3-14. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/pad.352/full>
- Bronner, G. (2014). *La planète des hommes. Réenchanter le risque*. Paris: Presses Universitaires de France [PUF].
- Bryson, J. M., Crosby, B. C. y Bloomberg, L. (2014). Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456. doi: <https://doi.org/10.1111/puar.12238>
- Budd, L. (2007). Post-bureaucracy and reanimating public governance: A discourse and practice of continuity? *International Journal of Public Sector Management*, 20(6), 531-547. doi: <https://doi.org/10.1108/09513550710818403>
- Chadwick, A. (2003). Bringing e-democracy back in: Why it matters for future research on e-governance. *Social Science Computer Review*, 21(4), 443-455. doi: <https://doi.org/10.1177/0894439303256372>
- Chandler, J.; Barry, J. y Clark, H. (2002). Stressing academe: The wear and tear of the new public management. *Human Relations*, 55(9), 1051-1069. doi: <https://doi.org/10.1177/0018726702055009019>

- Christensen, T. y Laegreid, P. (2007). Reformas post nueva gestión pública. Tendencias empíricas y retos académicos. *Gestión y Política Pública*, xvi(2), 539-564.
- Ciborra, C. y Navarra, D. D. (2005). Good governance, development theory, and aid policy: Risks and challenges of e-government in Jordan. *Information Technology for Development*, 11(2), 141-159. doi: <https://doi.org/10.1002/itdj.20008>
- Cierco Seira, C. (2011). La Administración electrónica al servicio de la simplificación administrativa : luces y sombras (*). *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 147, 155-218.
- Cook, B. J. (1998). Politics, Political Leadership, and Public Management. *Public Administration Review*, 58(3), 225-230. doi: <https://doi.org/10.2307/976562>
- Cooper, T.; Bryer, T. y Meek, J. (2006). Citizen centered collaborative public management. *Public Administration Review*, 66(1), 76-88. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2006.00668.x/full>
- Córdoba-Pachón, J.-R. y Orr, K. (2009). Three patterns to understand e-government: the case of Colombia. *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 532-554. doi: <https://doi.org/10.1108/09513550910982887>
- Criado, J. I. (2009a). *Entre sueños utópicos y visiones pesimistas. Internet y las tecnologías de la información y la comunicación en la modernización de las administraciones. públicas* Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública. Recuperado de http://books.google.com/books?hl=en&lr=&id=frcZ1_Gq0tUC&oi=fnd&pg=PA5&dq=Entre+sue%C3%B1os+ut%C3%B3picos+y+visiones+pesimistas&ots=hANmST1v1m&sig=b9Ob-BdIFT8CO_r5jMQSzLZ0KRV4
- Criado, J. I. (2009b). Gobierno electrónico en Latinoamérica. Aproximación desde una perspectiva intergubernamental. *Revista Chilena de Administración Pública*, 14, 4-7.
- Dawes, S. S. (2008). The evolution and continuing challenges of e-governance. *Public Administration Review*, 68(1), 86-102. Retrieved from <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1540-6210.2008.00981.x/full>
- Dawes, S. S. (2009). Governance in the digital age: A research and action framework for an uncertain future. *Government Information Quarterly*, 26(2), 257-264. doi: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2008.12.003>

- Dunleavy, P. (2005). New public management is dead--long live digital-era governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16(3), 467-494. doi: <https://doi.org/10.1093/jopart/mui057>
- Dunleavy, P. y Margetts, H. (2010). *The second wave of digital era governance*. Recuperado de <http://eprints.lse.ac.uk/27684>
- Duque Cante, N. (2011). Dinámicas recientes de simplificación administrativa y racionalización de trámites en Colombia frente al contexto internacional. *Revista Punto de Vista*, 3, 127-149.
- Ellwood, J. (2008). Challenges to public policy and public management education. *Journal of Policy Analysis and Management*, 27(1), 171-214. doi: <https://doi.org/10.1002/pam>
- Enders, J. y Westerheijden, D. F. (2014). The dutch way of new public management. *Policy and Society*. doi: <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2014.07.004>
- Esenberg, R. (1992). Risk management in the public sector. *Risk Management*, 39(3), 72-78. Recuperado de <http://www.questia.com/magazine/1G1-12089559/risk-management-in-the-public-sector>
- Esteves, J. y Joseph, R. C. (2008). A comprehensive framework for the assessment of eGovernment projects. *Government Information Quarterly*, 25(1), 118-132. doi: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2007.04.009>
- Farnham, D. (2004). Human resource management in european public services: Ambiguities, tensions, and contradictions in the reform process. *Review of Public Personnel Administration*, 24(4), 283-290. doi: <https://doi.org/10.1177/0734371X04269713>
- Fatile, J. (2012). Electronic governance: Myth or opportunity for nigerian public administration? *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, 2(9), 122-140. Recuperado de <http://www.hrmar.com/admin/pics/1104.pdf>
- Feldman, M. S. (2005). Management and Public Management. *The Academy of Management Journal*, 48(6), 958-960.
- Fernández Santillán, J. (2006). Democracia deliberativa y gestión pública. *Espacios Públicos*, 9(17), 44-57.
- Finger, M. y Péroud, G. (2003). From e-government to e-governance? Towards a model of e-governance. En *3rd European Conference on E-Government* (pp. 1-12). Recuperado de <http://infoscience.epfl.ch/record/55629/files/frome-gov.pdf>

- Fried, B.; Lagunes, P. y Venkataramani, A. (2010). Corruption and Inequality at the Crossroad. *Latin American Research Review*, 45(1), 76-96. Recuperado de <http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&profile=ehost&scope=site&authtype=crawler&jrnl=00238791&AN=51307849&h=uliA6X-nitLOUybDrPw9Os6fyo+iYK1gnaCm5WKJC3s3uX8qdO5DMXBWMx0-06daCKJXsZy45zc+DCpR5C9uSGPA==&crl=c>
- Galcera, I. A. (2012). La Administración electrónica en España: de la “administración en papel” a la “e-administración”. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 3(2), 109-139.
- Gao, X., Song, Y. y Zhu, X. (2013). Integration and coordination: Advancing China’s fragmented e-government to holistic governance. *Government Information Quarterly*, 30(2), 173-181. doi: <https://doi.org/10.1016/j.giq.2012.12.003>
- Häikiö, L. (2010). The diversity of citizenship and democracy in local public management reform. *Public Management Review*, 12(3), 363-384. doi: <https://doi.org/10.1080/14719030903286649>
- Hernández-Pérez, T., Rodríguez-Mateos, D., Martín-Galán, B. y García-Moreno, M. A. (2009). El uso de metadatos en la administración electrónica española: los retos de la interoperabilidad. *Revista Española de Documentación Científica*, 32, 67-91. doi: <https://doi.org/10.3989/redc.2009.4.724>
- Kelman, S. (2005). Public management needs help! *Academy of Management Journal*, 48(6), 967-969. Recuperado de <http://amj.aom.org/content/48/6/967.short>
- Kuipers, B. S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L. et al. (2013). The management of change in public organizations: A literature review. *Public Administration*, 92(1), 1-20. doi: <https://doi.org/10.1111/padm.12040>
- Laurence E. y Lynn, J. (1987). Public management : What do we know ? What should we know ? And how will we know it ? *Journal of Policy Analysis and Management*, 7(1), 178-187.
- Laurence E. y Lynn, J. (2001). The myth of the bureaucratic paradigm: What traditional public administration really stood for. *Public Administration Review*, 61(2), 144-160. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0033-3352.00016/full>
- Lee, K. y Raadschelders, J. C. N. (2011). Trends in the study of public administration: Empirical and qualitative observations from public administration review. *Public Administration Review*, 71(1), 19-33.

- León Corona, B. (2007). La nueva gestión pública y el estilo personal de gobernar. *Sociológica*, 22(65), 253-263.
- Martínez, P. Á. L., Moreno, J. J. M. y Brage, L. B. (2014). Analysis of professional competencies in the Spanish public administration management. *Revista de Psicología del Trabajo y de las Organizaciones*, 30(2), 61-66. doi: <https://doi.org/10.1016/j.rpto.2014.06.001>
- Massal, J. y Sandoval, Ca. G. (2010). Gobierno electrónico. ¿Estado, ciudadanía y democracia en Internet? *Análisis Político*, 23(68), 3-25.
- Mavin, S. y Bryans, P. (2000). Management development in the public sector-what roles can universities play? *International Journal of Public Sector Management*, 2(3), 142-152. Recuperado de <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=867886&show=abstract>
- McCue, C. y Roman, A. (2012). E-procurement: myth or reality? *Journal of Public Procurement*, 12(2), 212-238. Recuperado de <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:E-Procurement:+Myth+or+reality?#0>
- Muniesa, F. y Linhardt, D. (2011). Trials of explicitness in the implementation of public management reform. *Critical Perspectives on Accounting*, 22(6), 550-566. doi: <https://doi.org/10.1016/j.cpa.2011.06.003>
- Mussari, R., & Cepiku, D. (2007). Public administration reform in transition. *Public Management Review*, 9(3), 353-375. doi: <https://doi.org/10.1080/14719030701425738>
- Peters, G. B. (2000). Policy instruments and public management: bridging the gaps. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 35-47. Recuperado de <http://jpart.oxfordjournals.org/content/10/1/35.short>
- Naser, A. y Concha, G. (2011). El gobierno electrónico en la gestión pública. *Gestión Pública*, (73). Naciones Unidas.
- Naser, A. y Ramírez Alujas, Á. (2014). Plan de Gobierno. Una hoja de ruta para los gobiernos de la región. *Manuales*, (81). Naciones Unidas.
- Obeidat, M. y North, M. (2014). A comparative review of information technology project management in private and public sector organizations. *International Management Review*, 10(1), 55-67. Recuperado de <http://scholar.google.com/scholar?hl=en&btnG=Search&q=intitle:A+Comparative+Review+of+Information+Technology+Project+Management+in+Private+and+Public+Sector+Organizations#0>

- Penfold, M. y Aguilera, A. (2011). *El uso de las TIC para la simplificación de barreras administrativas a la inversión. Casos exitosos en América Latina*. Banco de Desarrollo de América Latina.
- Pérez Parra, W. (2004). La repolitización en la nueva gestión pública. *Provincia*, (12), 33-52.
- Pollitt, C. (2013). The evolving narratives of public management reform. *Public Management Review*, 15(6), 899-922. doi: <https://doi.org/10.1080/14719037.2012.725761>
- Porrúa, M. A. (2013). E-Government in Latin America: A Review of the Success in Colombia, Uruguay, and Panama. En *The Global Information Technology Report 2013* (pp. 127-136). World Economic Report. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/GITR/2013/GITR_Chapter2.3_2013.pdf
- Ramos, C. (2009). La racionalidad de la gestión pública en el contexto de la reforma del Estado. *América Latina Hoy*, 5, 39-48. Recuperado de <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1974548&orden=177202&info=link>
- Riascos, S. C., Martínez Giordano, G. y Solano, Om. J. (2008). El gobierno electrónico como estrategia de participación ciudadana en la administración pública a nivel de Suramérica. Casos Colombia y Uruguay (pp. 1-10). En *Collecter Iberoamérica*. Universidad Complutense de Madrid, España.
- Riege, A. y Lindsay, N. (2006). Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development. *Journal of Knowledge Management*, 10(3), 24-39. doi: <https://doi.org/10.1108/13673270610670830>
- Rodríguez Bolívar, M. P., Alcaide Muñoz, L. y López Hernández, A. M. (2010). Trends of e-government research. Contextualization and research opportunities. *The International Journal of Digital Accounting Research*, 10(16), 87-111. doi: https://doi.org/10.4192/1577-8517-v10_4
- Rubino-Hallman, S. (2002). E-government in Latin America and the Caribbean. Reinventing governance in the information age. En *xvi Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico"*. Recuperado de <http://www2.reacciun.ve/reacciuncms/imgnoticias/92.pdf>
- Sanabria, P., Pliscoff, C. y Gomes, R. (2014). E-Government Practices in South American Countries: Echoing a Global Trend or Really Improving Governance? The Experiences of Colombia, Chile and Brazil. En M. Gascó-Hernández (Ed.), *Open Government. Opportunities and Challenges for Public*

- Governance* (pp. 17-36). Recuperado de https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4614-9563-5_2
- Sehested, K. (2002). How New Public management reforms challenge the roles of professionals. *International Journal of Public Administration*, 25(12), 1513-1537. doi: <https://doi.org/10.1081/PAD-120014259>
- Shepherd, C. y Challenger, R. (2013). Revisiting paradigm(s) in management research: A rhetorical analysis of the paradigm Wars. *International Journal of Management Reviews*, 15(2), 225-244. doi: <https://doi.org/10.1111/ijmr.12004>
- Thynne, I. (2003). Making sense of public management reform. *Public Management Review*, 5(3), 449-459. doi: <https://doi.org/10.1080/1471903032000146982>
- United Nations. (2014). *E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want*. Nueva York: autor.
- Uvalle Berrones, R. (2004). El valor institucional de la gestión pública. *Revista Venezolana de Gerencia*, 9(28), 1-29. Recuperado de <http://www.sidalc.net/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=COLEC.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=000591>
- Valencia Escamilla, L. (2007). Reforma del Estado para la gobernabilidad democrática. *El Cotidiano*, 22(144), 46-55.
- Villoria, M. y Alujas, Á. R. (2013). Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo: Un análisis desde la teoría política. *Gestión y Política Pública*, 22, 69-103.
- Wallis, J. y McLoughlin, L. (2010). A modernization myth: Public management reform and leadership behavior in the Irish public service. *International Journal of Public Administration*, 33(8-9), 441-450. doi: <https://doi.org/10.1080/01900692.2010.489438>
- Wildavsky, A. (1993). ¿Qué necesita saber el manager público? Una formación para la gestión pública. *Ekonomiaz*, 26, 120-129.
- Wise, L. R. (2002). Public management reform: Competing drivers of change. *Public Administration Review*, 62(5), 556-567. doi: <https://doi.org/10.1111/1540-6210.00237>
- Zambrano Barrios, A. (2008). Teoría para mejorar la gestión pública. *Revista de Artes y Humanidades UNICA*, 9(22), 132-149.
- Zúñiga, M. y Fariña, C. (2004). Políticas para la modernización y desarrollo permanente de la gestión pública. *Revista Enfoques*, (2), 81-99.