

Restricciones político-institucionales que obstaculizan la interoperabilidad en América Latina

Diego Pando

Entendida como la capacidad de los organismos públicos para intercambiar información a través de servicios electrónicos integrados, la interoperabilidad constituye el principal desafío para los policy makers vinculados al gobierno electrónico en América Latina, para la mejora de la eficacia y la eficiencia de la gestión pública, con el consecuente impacto positivo en materia de transparencia y participación ciudadana.

Desde nuestro punto de vista, y tomando distancia de las visiones mayoritarias sobre la utilización de tecnologías de información y comunicación en el sector público, la interoperabilidad no es un mero asunto de desarrollo de soluciones para la conexión y transmisión de datos entre sistemas y servicios informáticos.

Existe una dimensión político-institucional de la interoperabilidad que no puede soslayarse, en la medida en que institucionalizar el intercambio de información entre los organismos públicos significa afectar las formas de gestión, modificar las estructuras jerárquicas, replantear flujos de trabajo, rediseñar procesos, reasignar recursos humanos, transferir partidas presupuestarias. Es decir, avanzar hacia la interoperabilidad implica alterar el equilibrio de poder existente en los gobiernos.

No obstante su importancia, esta dimensión político-institucional constituye una asignatura respecto de la que disponemos de escaso conocimiento acumulado.

Parafraseando a Tomás Schelling (1978), podemos decir que no se trata de restringir o simplificar el fenómeno de la interoperabilidad, sino de ampliar nuestro pensamiento de tal manera que el mismo esté en proporción a la complejidad del fenómeno. A esto pretendemos contribuir con esta ponencia, a partir de la identificación de las restricciones político-institucionales que dificultan la práctica de la interoperabilidad en las administraciones públicas latinoamericanas.

1- El estado de la situación actual de la interoperabilidad en América Latina

América Latina presenta una heterogénea, amplia y variada oferta de servicios electrónicos, tanto en sus instancias nacionales como subnacionales. El Gobierno Electrónico se ha construido fundamentalmente a partir de la iniciativa individual de distintos organismos públicos, con ritmos de crecimiento y desarrollo desiguales, que posicionan a los principales países de la región en un rango intermedio en esta materia.

La incorporación de tecnologías de información y comunicación por parte de las agencias gubernamentales se realizó básicamente a partir de la consideración por parte de cada una de ellas de sus necesidades particulares, lo cual generó “islas” que se caracterizan por un manejo ineficiente y descoordinado de la información (más allá de los recursos disponibles).

En términos generales, tanto en las instancias nacionales como subnacionales, el intercambio de información es bajo, dado que la misma suele encontrarse distribuida en diferentes organismos y estar disponible sólo para las tareas propias de cada uno de ellos. Asimismo, no se dispone de un ambiente estable para la interoperabilidad, con el agravante

de que la mayoría de las agencias estatales desconoce el tema y por lo tanto, no se desarrollan iniciativas ni siquiera para instalarlo en las agendas públicas.

De acuerdo al modelo de madurez de la interoperabilidad definido por Poggi (2008), buena parte de las agencias estatales se encuentra en el nivel más inferior. Varios organismos públicos de la región realizan intercambios bilaterales de información y se reconoce que existen cuestiones que es preciso abordar. Sin embargo, no hay procesos estandarizados, sino más bien enfoques ad hoc, que se aplican caso por caso. Estos intercambios bilaterales entre sistemas se realizan de manera específica, normalmente sin formalización e independientes uno de otro. Las especificaciones se hacen por acuerdos de partes de bajo nivel, en los cuales la relación no está formalizada (Nivel 1: Inicial).

Son escasas las experiencias en el sector público latinoamericano que constituyen incipientes acciones institucionalizadas de gestión de proyectos para el desarrollo de procesos interinstitucionales. Se trata de intercambios bilaterales en los que existen métricas básicas y un razonable seguimiento de la calidad de los mismos. Se cumple con características básicas de seguridad y confiabilidad a nivel de cada una de las partes. No obstante, no hay capacitación o comunicación formal de los procedimientos utilizados y hay un alto grado de dependencia del conocimiento de determinadas personas (Nivel 2: Administrado).

Más escasas aún son las experiencias latinoamericanas en las que, además de una buena gestión de proyectos, los organismos públicos disponen de procedimientos correctos de coordinación entre ellos, formación de personal y un nivel avanzado de métricas para procesos. Los procedimientos están estandarizados y documentados y se comunican a través de la capacitación. Sin embargo, la adhesión a los procesos queda librada a cada persona y cuesta identificar las desviaciones. Se trata de una práctica relativamente habitual basada en intercambios confiables, seguros y con adecuada cobertura legal (Nivel 3: Definido).

Cabe subrayar que en el modelo de madurez existen otros dos niveles superiores en los que no se registra hasta el momento experiencia alguna a nivel regional.

Como hiciéramos referencia al comienzo de este apartado, estos bajos niveles de interoperabilidad se explican a partir de desarrollos heterogéneos, amplios y variados de servicios electrónicos, en los que apenas se contemplaban las necesidades particulares de cada organismo.

Por ende, los Estados en los países latinoamericanos no asumen el costo de su estructura y complejidad y transfieren este costo a sus sociedades. Si uno se pregunta por qué desde las instancias estatales se le pide a una persona física o jurídica una y otra vez la misma información, la respuesta la encuentra en este bajo nivel de interoperabilidad.

En este sentido, la coordinación entre organismos públicos para brindar servicios electrónicos integrados se presenta como el valor agregado más importante que puede aportar la utilización de tecnologías de información y comunicación en el sector público latinoamericano. La interoperabilidad posibilita mayor acceso a la información pública, simplifica trámites, reduce costos y tiempos de espera, fomenta la transparencia e incentiva la participación ciudadana en el debate público y el control de la gestión.

Dos son los pilares (muy vinculados entre sí) en los que se basa la coordinación de servicios electrónicos integrados: la simplificación registral y la ventanilla única. Por un lado, la simplificación registral implica que si una persona física o jurídica ya ha entregado cierta información al Estado, éste no debería volver a pedírsela, excepto que sea preciso actualizarla. Por su parte, la ventanilla única hace referencia a que el sector público,

idealmente en su sentido más amplio, debe presentarse ante la sociedad como una única entidad, independientemente de su estructura interna y sus divisiones políticas o territoriales (Poggi, 2007a)¹.

2- El reconocimiento de la importancia de la interoperabilidad

No obstante el bajo nivel de interoperabilidad descrito en el apartado anterior, los países de la región reconocen la importancia del intercambio de la información mediante servicios electrónicos integrados para una gestión pública más eficaz y más eficiente. Esto se desprende de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, la cual fue aprobada por la IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Pucón, 1 de junio de 2007) y adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno (Santiago de Chile, 10 de noviembre de 2007).

Respecto de interoperabilidad, el artículo 6 inciso h de la Carta dice que los gobiernos *“deberán evitar la presentación reiterada ante la Administración de documentos que ya obren en poder de la misma, especialmente si son electrónicos, todo ello en el supuesto de que el ciudadano de su consentimiento para la comunicación de tales documentos entre Administraciones y entre Administraciones y entre distintas dependencias de la misma Administración, lo que supone acciones de Interoperabilidad y Simplificación Registral”*.

El artículo 19 agrega que los Estados *“tendrán en cuenta y tomarán las medidas necesarias para realizar las adaptaciones de las Administraciones al Gobierno Electrónico y la colaboración entre Administraciones Públicas para conseguir la plena interoperabilidad de los servicios a nivel nacional y subnacional, así como a nivel internacional”*.

Finalmente, la Carta subraya la importancia de la interoperabilidad con un apartado especial compuesto por los artículos 24 y 25 que señalan que *“...los Estados deberán tomar en consideración la necesaria interoperabilidad de las comunicaciones y servicios que hacen posible el Gobierno Electrónico. A esos efectos dispondrán las medidas necesarias para que todas las Administraciones Públicas, cualquiera que sea su nivel y con independencia del respeto a su autonomía, establezcan sistemas que sean interoperables”* (artículo 24).

Por su parte el artículo 25 establece que *“Los Estados Iberoamericanos deberían fomentar en la mayor medida posible acuerdos entre sí para que la interoperabilidad de los servicios y sistemas no se reduzca la ámbito de cada Estado, sino que desde el principio comprenda a todos los Estados de modo que el acceso al Gobierno Electrónico se haga de manera más o menos conjunta como Región, potenciando así las sinergias que se seguirán de un acceso la más amplio posible, simultáneo y sostenido de todos los países iberoamericanos a la sociedad de la información...En especial se tratará de lograr un estándar común de interoperabilidad entre todos los países iberoamericanos”*.

A pesar de esta declaración y como describiéramos en el apartado anterior, las administraciones públicas latinoamericanas cuentan en general con muy escasa práctica en ofrecer servicios a la sociedad mediante la producción coordinada entre diversos organismos. El desafío consiste en reducir la brecha entre las intenciones que parecen mostrar los gobernantes y las acciones concretas. A continuación, y considerando que el

¹ Vale resaltar que no se consideran como pilares de interoperabilidad las denominadas ventanillas informativas, dado que se limitan a presentar información sobre trámites de determinados organismos públicos (requisitos a presentar, horarios de atención, si es gratuito o qué costo tiene, demoras en la entrega, etc.), sin posibilidad de realizar transacciones electrónicas.

tema trasciende a la cuestión informática, intentaremos identificar las principales restricciones político-institucionales que dificultan la interoperabilidad en el sector público de los países de la región.

3- Las restricciones político-institucionales que obstaculizan la interoperabilidad en la región

El horizonte de la interoperabilidad no es abierto, sino restrictivo. El peor riesgo consiste en considerar a la interoperabilidad como un proceso unidireccional que puede seguirse de manera irrestricta, sin considerar los factores político-institucionales adversos a la misma. Sobre estos factores pondremos énfasis a continuación. Cabe señalar que muchos de estos factores se potencian, se retroalimentan, se superponen unos a otros y terminan configurando un escenario adverso para la práctica de la interoperabilidad. Y, desde ya, son restricciones que no están dadas de una vez y para siempre.

3.1 Se observa que el tema de las tecnologías de información y comunicación en el sector público latinoamericano está quedando a cargo, casi con exclusividad, del sector informático, cuyo personal suele carecer de poder de decisión y de conocimiento sobre otras áreas clave, como serían aquellas responsables del negocio público, reestructuraciones organizativas o de recursos humanos.

Como planteáramos en la introducción de esta ponencia, la interoperabilidad (y el gobierno electrónico en general) tiene una dimensión político-institucional (no del todo explorada hasta el momento por la academia), en la medida en que implica liderazgo estratégico por parte de los políticos y gestores públicos para introducir cambios que afectan las formas de gestión, modifican las estructuras jerárquicas, replantean flujos de trabajo, rediseñan procesos, reasignan recursos humanos, transfieren partidas presupuestarias; en última instancia, cambios que alteran el equilibrio de poder existente en los organismos públicos.

Más allá de las metas tecnológicas que están detrás, el trabajo coordinado entre organismos implica afectar estructuras, procesos y presupuestos. Por lo tanto, no debe perderse de vista que es un trabajo eminentemente político, en el sentido que para la pluralidad de actores que intervienen significa tensiones, negociación, incertidumbres, costos y beneficios.

De esto se desprende que todo ámbito de interoperabilidad constituye un espacio de conflictividad, motivo por el cual los intereses de los actores involucrados se procesan condicionados por los recursos de poder de los participantes. El reconocimiento de esta conflictividad inherente sirve para alertar de los peligros que conlleva fomentar la conjunción de esfuerzos guiados exclusivamente por la apelación a la buena voluntad de los organismos.

3.2 La mayoría de los organismos públicos de la región se caracterizan por ser jerárquicos y monolíticos, así como por su lógica de trabajo basada en la división departamental y en la especialización de funciones, lo cual no contribuye al trabajo transversal.

La tensión y los problemas de acción colectiva dentro del propio sector público –expresada en choques, discrepancias, competencia y hasta contradicciones en su seno– dificultan la interoperabilidad. Más aún, muchas veces la colaboración tiende a ser percibida como una pérdida de poder –y en realidad lo es, en la medida en que implica ceder autonomía en función de una acción colectiva más eficiente- (Acuña, 2005). Asimismo, los organismos públicos suelen sentirse dueños de la información que producen y manejan y no tienen

incentivos para compartirla, teniendo en cuenta que muchas veces el manejo de la misma constituye un factor de poder.

Esta baja capacidad de interrelación ha provocado una enorme redundancia con diversidad de clasificaciones y codificaciones diferentes de los datos públicos.

Cabe señalar que la problemática de la cooperación entre los organismos del sector público, no es algo que concita solamente el interés de aquellos que trabajan sobre tecnologías de información y comunicación. También los estudios sobre política social –además de otras áreas de la gestión pública- han puesto su atención en la problemática de la cooperación. Desde esta mirada vinculada a lo social, Kalegaonkar y Brown (2000) sostienen que para que la cooperación intersectorial pueda hacerse posible tiene que existir algún tipo de evidencia (o conciencia) de que la solución del problema que ocupa la atención no puede lograrse a través de un solo organismo. La frustración con las soluciones unilaterales y la distribución dispersa de los recursos que son necesarios para solucionar el problema, se constituyen, en la práctica, en uno de los principales factores desencadenantes de la intersectorialidad².

3.3 Un punto en el que existe un amplio consenso entre los países latinoamericanos es en la importancia de definir una autoridad rectora en materia de gobierno electrónico, encargada de formular e impulsar el proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y modernización del Estado. Esto adquiere relevancia teniendo en cuenta la complejidad del aparato estatal, en el cual coexisten un conjunto heterogéneo e interdependiente de organismos públicos que presentan notorias diferencias en términos de autonomía, funciones, tamaño, clientelas jurisdicción y recursos (Oszlak, 2001). En este sentido, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico afirma la necesidad de *“formalizar e institucionalizar autoridades que sean responsables del desarrollo y la consolidación del gobierno electrónico, como jefatura rectora de la información y la comunicación gubernamental”* (artículo 22).

Sin embargo, aquellos países de la región que han definido formalmente una autoridad rectora, en la práctica la misma tiene dificultades para ejercer en plenitud el rol de liderazgo, dado que no cuenta con los recursos humanos y materiales necesarios para asumir el desafío de gestionar la complejidad de las acciones a realizar para el avance en materia de interoperabilidad.

Esto constituye una restricción importante, teniendo en cuenta que la interoperabilidad cuestiona dos postulados básicos de la gestión pública tradicional: 1- la estructura de la administración pública caracterizada por organismos que atienden a una especialización sectorial; y 2- los mecanismos de asignación de recursos según partidas sectoriales.

3.4 Apoyándose en el enorme potencial de cambio que significa la utilización de tecnologías de información y comunicación (TICs), algunas experiencias en la región parecen asignarle a lo tecnológico una función casi mágica. Sin embargo, por tratarse de

² También es importante resaltar, tomando experiencias de otras áreas, que los sistemas de gestión por resultados pueden introducir más transversalidad y, así, otorgar más viabilidad a la gestión de la interoperabilidad.

herramientas, las TICs constituyen un conjunto particular de medios y, como tales, dependen de su integración y coherencia con los objetivos que se persigan³.

El riesgo de pedirle a las TICs lo que ellas no pueden dar consiste en generar falsas expectativas que terminen deslegitimando los beneficios potenciales y reales que conlleva su utilización en la administración pública.

Buena parte de las (escasas) experiencias de interoperabilidad en América Latina, independientemente de sus diferentes ritmos y grados de evolución, parecen caracterizarse por el predominio de una visión instrumental que reduce o intenta reducir la política a administración desplazando el debate sobre los objetivos de las políticas públicas (cuestión política) hacia la discusión de herramientas de gestión, es decir, hacia una dimensión operativa de la gestión pública.

Esta visión instrumental omite, ya sea por conveniencia o por error, que la incorporación de TICs se desenvuelve teniendo como referencia y horizonte aquellos objetivos de la acción de gobierno.

Quisiéramos dejar en claro que no estamos desconociendo la importancia ni la especificidad de las TICs, ya sea para mejorar los procedimientos administrativos internos o para facilitar la interacción con los ciudadanos. Como señala Vilas (2002), la preocupación por aspectos eminentemente instrumentales no es una cuestión de poca relevancia en la medida que una política mal ejecutada puede conducir al fracaso de los objetivos más idóneos y porque, en última instancia, siempre es mejor hacer las cosas bien que hacerlas mal. Sin embargo, es necesario prestar atención a los objetivos de la acción de gobierno a cuyo servicio se desenvuelven aquellos instrumentos, así como de los peligros que usualmente provienen de la confusión entre instrumentos de gestión y objetivos derivados de la construcción política.

El intento por utilizar TICs, con el enorme potencial de cambio que ellas significan, no mejora la calidad de los objetivos de la acción de gobierno a cuyo servicio las TICs se desenvuelven, al igual que el tipo de vehículo hace el viaje placentero o incómodo, veloz o lento, caro o económico, pero no modifica su dirección ni su destino, cuestiones éstas en las que el manejo del volante resulta insustituible.

3.5 Prevalece una visión endógena en buena parte de los políticos y de la alta gerencia pública en América Latina, que no contempla en su real dimensión las demandas, necesidades y preferencias de los destinatarios últimos de las políticas de gobierno electrónico: los ciudadanos.

Que la administración pública no sea un coto cerrado o un feudo, sino que sea abierta, visible y receptiva, parece una demanda insoslayable. Nadie duda de las bondades de la participación ciudadana, en la medida en que implica recoger ideas, propuestas, críticas para retroalimentar la acción del gobierno. Darle importancia a las opiniones de los ciudadanos no sólo fortalece la democracia y aumenta la legitimidad de las autoridades, sino que además hace efectiva la acción de gobierno, puesto que la retroalimentación permite sintonizar lo que el gobierno hace con lo que los ciudadanos necesitan.

Sin embargo, esta restricción tiene otra cara, además de la de los políticos y policy makers: la cara de los ciudadanos. El alejamiento y la desconfianza de la ciudadanía hacia la política

³ Como lo expresó el rector de la Open University, John Daniel, en una conferencia: “Señoras y señores, las nuevas tecnologías son la respuesta. Pero ¿cuál era la pregunta?”.

y la “cosa pública” no contribuyen a que se perciban por parte de los órganos de gobierno las necesidades y demandas de aquella.

La interoperabilidad se beneficia cuando tiene una ciudadanía activa que pueda ser una contraparte organizada para el cumplimiento de las tareas de gobierno. La apatía ciudadana es, al mismo tiempo, causa y consecuencia de la visión endógena de los líderes de la región.

3.6 La escasez de una burocracia de profesionales informáticos estables, capacitados y bien remunerados debilita la práctica de la interoperabilidad (y del gobierno electrónico en general). La mayoría de los organismos públicos latinoamericanos tienen dificultades para conseguir, formar y retener a su personal técnico, porque el mercado ofrece mejores salarios, otorga más posibilidades de desarrollo de carrera y brinda más prestigio.

A diferencia de lo que sucede en el resto de las áreas de la administración pública, en las que la falta de competitividad suele darse en los niveles gerenciales y no en los niveles operativos, en el área informática la falta de competitividad salarial se presenta en ambos niveles. Por otro lado, no se dan estrategias de reconocimiento no monetario (algo que tampoco suele ocurrir en otras áreas de la administración pública).

Asimismo, excepto en algunos nichos particulares que tienen destinatarios fuertes (recaudación de impuestos, comercio exterior), la gestión del personal informático no parece orientarse en función de los objetivos estratégicos de los organismos públicos, ni parecen tener los márgenes de flexibilidad que permitan la adaptación a los cambios en el entorno.

3.7 Buena parte de los países de la región no cuenta con un marco legal específico referido a interoperabilidad. A esto hay que añadir que la normativa vinculada al intercambio de información se ve sometida a nuevos desafíos a partir de la digitalización y las exigencias del gobierno electrónico (firmas y certificados digitales, identificación electrónica, etc.). En este contexto, algunos elementos normativos relacionados directa o indirectamente con el intercambio de información se revelan obsoletos y no contemplan las necesidades actuales.

Incluso con normativa más reciente como las leyes de protección de datos personales, pueden existir ciertas tensiones que deben ser tratadas. Por ejemplo, cuando se establece que los datos objeto de tratamiento no pueden ser utilizados para finalidades distintas o incompatibles con aquellas que motivaron su obtención. Esta restricción, muy entendible para evitar el uso indeseado de datos personales, genera tensiones con el principio de simplificación registral, esencia de la reutilización de la información (Poggi, 2007b).

Más grave aún es el hecho de que algunos países de la región todavía no hicieron los esfuerzos necesarios para generar reglas jurídicas para proteger los derechos de la privacidad de los individuos en lo que respecta a sus datos personales.

Cuando dos o más sistemas no cuentan con reglas sobre el tratamiento que se les dará a los datos personales que intercambian o ceden, o las mismas no son claras, la práctica de la interoperabilidad se ve restringida.

Coincidimos con Moreno *et al* (2007) cuando sostienen que el compartimiento y el intercambio de información amplían la importancia de las cuestiones de protección de datos y privacidad. El riesgo reside en que los ciudadanos no tengan incentivos a interactuar electrónicamente con las agencias públicas, temiendo que los datos que suministran en cada trámite o relación con las autoridades públicas, sean manejados con poca responsabilidad en detrimento de sus derechos como ciudadanos.

Debido a la ausencia de un esquema unificado en los organismos públicos, cuando se desarrollan soluciones que suponen el intercambio de información, deben realizarse acuerdos sobre los datos que deben circular de uno a otro, la forma de representarlos e interpretarlos, así como esquemas de seguridad para asegurar que no se pierda o altere la información y que sólo las personas autorizadas tengan acceso a los datos.

3.8 Existen importantes experiencias de interoperabilidad que merecen ser tenidas en cuenta. Por los importantes avances en el proceso de integración, la Unión Europea es un referente ineludible para estimular la reflexión y el debate acerca de la interoperabilidad. También existen en algunos países de América Latina experiencias relevantes de interoperabilidad, especialmente en el área de comercio exterior. Asimismo, el sector privado constituye un reservorio de casos en los que la coordinación de servicios electrónicos contribuyó a mejorar la eficacia y la eficiencia de la gestión.

El problema radica en que querer copiar estas experiencias exitosas, sin reconocer las propiedades de cada caso y su contexto, termina llevando al fracaso de los intentos.

Así como la década de los noventa en la región se caracterizó por el énfasis en presupuestos reduccionistas de carácter deductivo (recetas universales), en la actualidad asistimos al auge de presupuestos reduccionistas de tipo inductivo (buenas prácticas, como la europea, las áreas de comercio exterior en algunos países de la región o las del sector privado). Estos presupuestos tienden a asumir que contenidos y resultados específicos de la interoperabilidad tienen validez independientemente del tiempo y del espacio en el que se insertan.

La corriente neoinstitucional de la sociología y la ciencia política define a este proceso como isomorfismo mimético, es decir, la imitación de referentes que se consideran ejemplos a seguir (Powell y Di Maggio, 1991; Ramió, 2001). Buena parte de los policy makers latinoamericanos aprende las lecciones de éxito o fracaso de políticas públicas de otros países, mimetizando alternativas o cursos de actuación. Este tipo de isomorfismo suele estar fomentado por el fortalecimiento de las redes internacionales de profesionales que intercambian conocimientos y experiencias, favoreciéndose la extensión de recetas universales (antes) y de mejores prácticas (ahora).

Al no reconocer las especificidades propias de nuestras sociedades, se tienden a proponer acciones que, aunque pueden ser pertinentes para algunos casos, se muestran desajustadas para otros, ya que se presentan débiles a la hora de identificar elementos contextuales que enmarcan y condicionan a las acciones de interoperabilidad.

No es lo mismo la Unión Europea, con su desarrollo en materia de institucionalidad política, económica y social, que América Latina. Tampoco es lo mismo el área de comercio exterior, con destinatarios fuertes, que las áreas de salud o educación, las cuales tienen destinatarios débiles. Tampoco es lo mismo hacer interoperabilidad en países con fuerte grado de centralización política que en países de características federales. Y, por supuesto, tampoco es lo mismo avanzar hacia la coordinación de servicios electrónicos operando desde la lógica del sector público que desde la lógica del sector privado.

Sin dejar de reconocer la importancia de estas redes para el intercambio de conocimientos y experiencias, así como tampoco la importancia del benchmarking, cabe subrayar que las acciones de interoperabilidad no se dan en el aire, sino que se enmarcan en una institucionalidad determinada, la cual determina los límites de factibilidad de dichas acciones. No existen fórmulas de interoperabilidad legítimas en todo momento y lugar.

3.9 Como nos enseña el análisis de políticas públicas, la evaluación de las acciones públicas es importante porque produce información para orientar nuevos procesos de decisión, aprendiendo de los éxitos y de los fracasos, especialmente teniendo en cuenta que raras veces los problemas públicos tienen una solución definitiva.

Lamentablemente, la práctica de la evaluación es escasa en general. Existe una brecha importante entre el consenso acerca de la importancia de la evaluación y las prácticas habituales de gestión y gobierno (Subirats, 2004).

Y además, la evaluación en materia de acciones de interoperabilidad es más compleja que la evaluación de otras iniciativas, dado que el resultado no es producido por una sola agencia. En la integración electrónica, ya sea la puesta en práctica de un trámite administrativo o en la oferta de un servicio público, se combinan esfuerzos generalmente de varios organismos con objetivos, estrategias, funciones, operaciones y públicos diferentes. Muchas veces la ausencia de evaluación de productos, resultados e impactos, lleva a mayores inversiones insistiendo en esquemas erráticos de desarrollo de las (pocas) experiencias de coordinación de servicios electrónicos en la región. Sin evaluación, no podemos mejorar la interoperabilidad.

3.10 La llamada brecha digital en la región todavía sigue siendo amplia, especialmente si se la compara con los países desarrollados. Ante todo resulta pertinente aclarar el sentido amplio del concepto brecha digital que utilizamos aquí, el cual hace referencia no sólo a cuestiones de acceso de los ciudadanos y las empresas sino también (y fundamentalmente) al uso apropiado de las tecnologías de información y comunicación.

El acceso de los ciudadanos y las empresas constituye el punto de partida para cualquier política orientada a introducir elementos digitales en programas o servicios públicos, algo que no siempre ha tenido la debida consideración en las diversas experiencias llevadas a cabo en América Latina.

Diversos estudios demuestran que el acceso se encuentra muy vinculado a la renta y la educación de la población (Jordana, 2002). Cuando ambas son elevadas, el grado de acceso es muy alto. Suele ser alto asimismo cuando sólo es elevado el nivel de uno de ellas, ya sea la renta o la educación. Cuando ambos son bajos, el grado de acceso, por el contrario, es muy reducido. En este sentido, podemos afirmar que los problemas de acceso reproducen (y al mismo tiempo multiplican) desigualdades ya existentes previamente. Surge de lo aquí planteado el desafío de afrontar el problema no sólo con medidas de promoción del acceso digital, sino también con políticas que se dirijan directamente a reducir la pobreza y mejorar el acceso a la educación.

Como proponíamos al comienzo de este punto, el concepto de brecha digital va más allá del acceso y abarca también el uso apropiado de las tecnologías de la información. El acceso no implica automáticamente el uso con sentido, con lo cual el desafío para los gobiernos latinoamericanos en este punto consiste en ayudar a los ciudadanos y empresas a una mayor y mejor apropiación tecnológica vía programas de alfabetización digital.

De nada sirven servicios electrónicos integrados cuando su público objetivo no tiene los medios para aprovecharlos. No existe interoperabilidad de lujo en sociedades con pobreza digital.

4- Conclusiones

La creciente importancia que está adquiriendo la transversalidad, así como el gobierno en red y el gobierno multinivel, con la consecuente tendencia a la disminución de las

especializaciones, permiten suponer que la necesidad de interoperabilidad será cada vez más imperiosa en el futuro. Como señala Cunill Grau (2005), es probable que en las tareas de gobierno el énfasis se traslade de los actores a los contenidos. Esto obliga a poner atención a la gestión de la interoperabilidad.

En este sentido, América Latina tiene un largo camino por recorrer para generar capacidades institucionales orientadas a compartir información entre los organismos públicos. Defendiendo la idea de que la interoperabilidad excede ampliamente a la cuestión de las soluciones informáticas, hemos identificado a lo largo de este trabajo las principales restricciones político-institucionales para la práctica de la interoperabilidad.

Nada es fácil ni imposible en este tema, así como tampoco existen recetas infalibles ni obligatorias. Y esta es una buena noticia, ya que nos permite diseñar nuestro propio camino e ir haciéndolo al andar. Lo que también es cierto es que este largo camino de la interoperabilidad debe ser recorrido con seriedad, sin apelar a lugares comunes ni a frases hechas vacías de contenido que no tienen sustento en la realidad. Merecemos más y mejor gobierno electrónico.

Bibliografía:

- Acuña, C. (2005): *Notas sobre la metodología para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional de las estrategias de la reducción de la pobreza en América Latina*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Cunill Grau, N. (2005): *La intersectorialidad en el gobierno y la gestión de la política social*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- Jordana, J. (2002): *Gobierno y sociedad de la información: viejos problemas, nuevas dificultades*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- Kalegaonkar, A. y Brown, L. (2000): *Intersectorial cooperation: lessons for practice*, Boston, Institute for Development Research, IDR Reports: 16.2
- Moreno Escobar, H.; Silveira-Netto, S.; y Sin Triana, H. (2007): *Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe*, Documento nro. 21, serie Sociedad de la Información, CEPAL, julio de 2007.
- Oszlak, O. (2001): *El Estado transversal*, Encrucijadas, Revista de la Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, año 1, nro. 6.
- Poggi, E. (2007a): “Una introducción a la interoperabilidad como base fundamental para el Gobierno Electrónico”, en *Políticas Públicas y Tecnología*, E. Kaufman (coord.), La Crujía, Buenos Aires
- Poggi, E. (2007b): *Marco conceptual para el estudio de la Interoperabilidad*, mimeo.
- Poggi, E. (2008): *Modelo de Madurez para la Interoperabilidad*, trabajo presentado en el II Simposio de Informática Estatal, Rosario, Argentina.
- Powell, W. y Di Maggio, P. (1991): *The New Institutionalism and Organization Theory*, Chicago, University of Chicago Press.

- Ramió, C. (2001): Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional, en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, Caracas, nro. 21.
- Schelling, T. (1978): *Micromotives and Macrobehaviors*, W. Norton, New York.
- Subirats, J. (2004): *¿Podemos utilizar los instrumentos de evaluación como palanca de gobierno del sector público?*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- Vilas, C. (2001): El síndrome de Pantaleón: política y administración en la reforma del Estado y la gestión del gobierno, en Revista *Foro Internacional*, México, volumen 4, nro. 3.

Reseña Biográfica

Politólogo, Máster en Administración y Políticas Públicas por la Universidad de San Andrés (Argentina) y Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad Complutense de Madrid (España).

En la actualidad es Profesor e Investigador del Departamento Académico de Administración de la Universidad de San Andrés. Además, es el Director Académico del Programa de Gobierno Electrónico de dicha universidad.

Ha ejercido tareas de docencia a nivel grado y posgrado en diversas universidades de Argentina y ha publicado diversos artículos en publicaciones especializadas en Argentina, México, España y Francia.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

Universidad de San Andrés

Departamento Académico de Administración

Vito Dumas 284

Victoria, Pcia. de Buenos Aires, Argentina.

Tel: (5411) 4725-7000

E-mail: dpando@udesa.edu.ar

Resumen

La práctica de la interoperabilidad entre organismos públicos, con el consecuente impacto en materia de transparencia y participación ciudadana, no es un mero asunto de desarrollo de soluciones informáticas.

La interoperabilidad tiene una dimensión político-institucional (no del todo explorada hasta el momento), en la medida en que implica liderazgo estratégico por parte de los políticos y gestores públicos para introducir cambios que afectan las formas de gestión, que modifican las estructuras jerárquicas, que replantean flujos de trabajo, que rediseñan procesos, que reasignan recursos humanos, que transfieren partidas presupuestarias. En última instancia, el avance hacia la interoperabilidad implica alterar el equilibrio de poder existente en los gobiernos.

En este sentido, el horizonte de la interoperabilidad no es abierto, sino restrictivo. El peor riesgo consiste en considerar a la interoperabilidad como un proceso unidireccional que

puede seguirse de manera irrestricta, sin considerar los factores político-institucionales adversos a la misma.

El objetivo de esta ponencia consiste en analizar las restricciones político-institucionales que dificultan la práctica de la interoperabilidad en las administraciones públicas latinoamericanas. Entre dichas restricciones cabe mencionar la heterogeneidad del aparato estatal; los escasos incentivos para la colaboración intra e interinstitucional; la falta de marcos legales específicos; la ausencia de una burocracia de profesionales informáticos estables, capacitados y bien remunerados; la imitación de experiencias exitosas desarrolladas en contextos diferentes a los latinoamericanos; y la dificultad de identificar áreas de impacto e indicadores de medida debido a que el resultado final no es producido por una sola agencia, sino por varios organismos con objetivos, estrategias, funciones y operaciones diferentes.