

La gestión pública en la economía digital

Internet y las tecnologías afines están revolucionando la manera en que la gente vive, se comunica y trabaja. ¿Cuál será el impacto de estos profundos cambios en la estructura y el funcionamiento del gobierno?

Don Tapscott y David Agnew

QUÉ TIPO de gobierno necesitarán los ciudadanos en el siglo XXI y qué tipo de gestión pública desea la gente para el próximo milenio son tal vez algunas de las interrogantes fundamentales que se plantean, y ahora es el momento de hacerlo, no porque se avecine una fecha especial del calendario sino porque nos damos cuenta de que vivimos uno de los períodos más estimulantes de la historia. Casi todo lo que hacemos en nuestra vida diaria, en nuestro trabajo —y en las estructuras de gobierno establecidas— está experimentando una transformación fundamental, o pronto la experimentará.

Esta transformación es “la revolución digital”. Y aunque muchas personas se sentirían más cómodas con un ritmo de cambio incremental y no supersónico, la realidad hoy día es diferente. Las tecnologías de red, de las cuales Internet es la modalidad más visible para el público, están transformando radicalmente el mundo a medida que alcanzan una masa crítica en las sociedades de nuestro planeta.

Cada vez más, al implantarse el uso de redes, se modifica la manera en que vivimos, nos comunicamos y trabajamos. Los mismos cambios tecnológicos que están transformando las empresas y la sociedad civil en todo el mundo revoluciona-

rán también el funcionamiento del gobierno y el carácter mismo de la función pública.

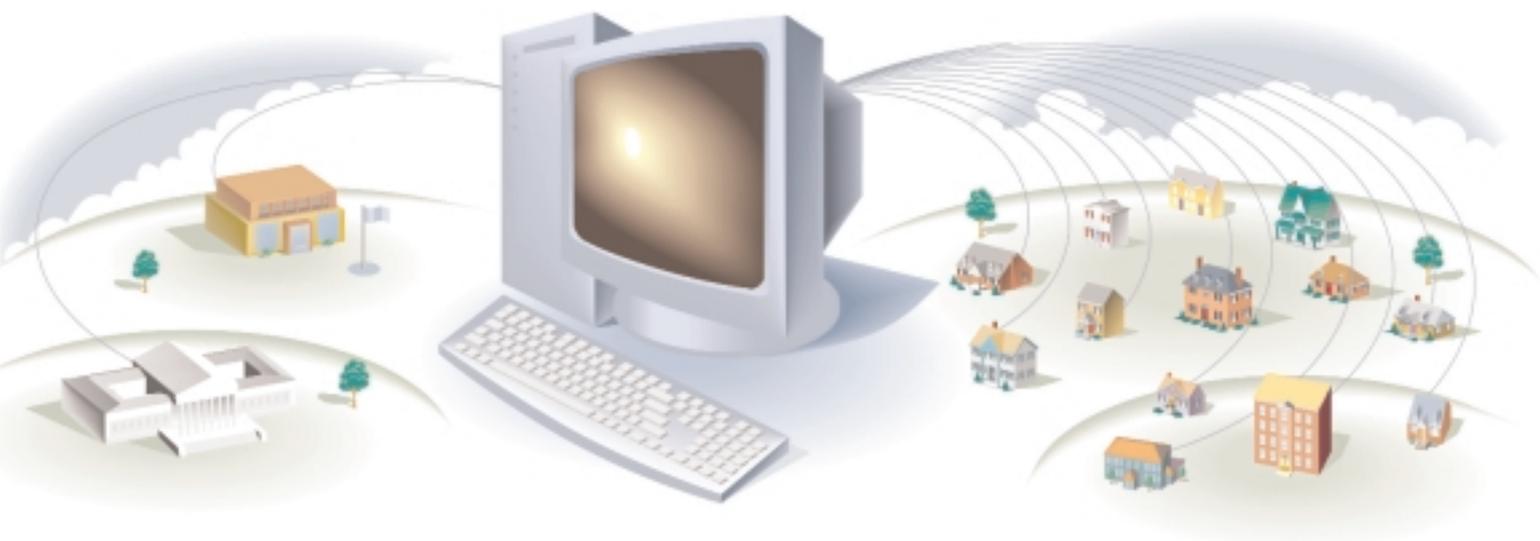
A su paso, la revolución digital recompondrá los dos vínculos —distintos pero relacionados— que unen a los pueblos y los gobiernos: uno, el que existe entre el gobierno y el ciudadano como cliente o consumidor de servicios públicos y, el otro, el que une al gobierno y al ciudadano, este último como “propietario” o “accionista” en la comunidad.

La era digital exige nada menos que reformular el carácter y el funcionamiento de la organización que llamamos gobierno, y de la reformulación saldrá nada menos que la completa transformación de la relación ciudadano-gobierno y empresa-gobierno.

Comercio electrónico: Modelos emergentes

Para comprender por qué y cómo las instituciones de nuestro sistema de gobierno se ven tan profundamente afectadas, cabe examinar primero el enorme impacto de la economía digital sobre el comercio y las empresas.

Lejos de ser sencillamente otra ronda de reorganización o la adopción de la última ola de teorías empresariales, las tecnologías de red están creando nuevos modelos que marcan la desaparición de la empresa surgida de la era industrial, es



decir, la estructura operativa básica que durante décadas prestó servicios al mercado. En todo el planeta, las empresas comerciales se esfuerzan para no morir asfixiadas por el polvo en la carrera de los nuevos participantes y pierden razón de ser a medida que los proveedores y clientes adoptan nuevos métodos para las relaciones comerciales.

Hace muchos años, el economista Ronald Coase se planteaba una pregunta sencilla pero a la vez profunda en un famoso artículo (“The Nature of the Firm”, *Economica*, vol. 4, noviembre de 1937, págs. 386–405): ¿por qué existen las empresas? En un mundo racional, basado en la teoría clásica de la economía, ¿por qué los trabajadores, proveedores y clientes no despiertan cada mañana, consultan el mercado y llegan a un trato? ¿Por qué tenemos que disponer de esas enormes infraestructuras e instalaciones que son las empresas o entidades comerciales, cuando en un mundo perfecto —al menos desde el punto de vista teórico— las leyes de la oferta y la demanda fijarían los precios y antes de que se enfriase el desayuno el mundo estaría funcionando como es debido?

La respuesta de Coase era de sentido común. La economía es demasiado compleja y el costo (en tiempo y dinero) de negociar todos los tratos es demasiado alto para poder funcionar sin esa estructura semipermanente y muy organizada que llamamos la empresa.

Avancemos rápidamente a nuestros días y veremos que se están derrumbando las barreras que impedían una relación mucho más fluida entre proveedores, participantes en la infraestructura e incluso mano de obra (ahora de naturaleza mental más que muscular). La virtud de la comunicación en red está en que el costo de transacción para ese tipo de actividad se reduce prácticamente a cero a medida que el alcance y la velocidad de la tecnología de comunicación aumentan exponencialmente y las herramientas que se utilizan son más fiables.

El comercio electrónico es la punta del iceberg; la nueva economía tiene que ver con un fenómeno mucho más profundo que está transformando las relaciones comerciales. Están surgiendo varias tendencias principales, cuya breve descripción podría resultar provechosa a la hora de considerar los cambios que se avecinan en materia de gobierno.

Las empresas se están transformando en todos los órdenes. Las empresas están emprendiendo una reforma profunda de estrategia, estructura y procedimientos para hacer frente a los imperativos de la economía digital.

El mercado está aprendiendo a ejercer su poder. Con el enorme incremento de información de que se dispone y la mayor capacidad para compartir conocimientos, el consumidor goza de más poder que nunca. El mercado es cada vez más inteligente y pide más. Los consumidores esperan —incluso exigen la personalización de bienes y servicios para satisfacer necesidades particulares, y desean satisfacerlas en el momento.

El comercio se mueve a la velocidad de la luz. Más que nunca, agilidad y flexibilidad son ventajas competitivas en los negocios. Las burocracias anticuadas, las estructuras de gestión basadas en mecanismos de mando y control, y las tomas de decisión interminables, en las grandes o pequeñas empresas, son la garantía de una vida corta en la economía digital.

El conocimiento es el recurso principal. La actividad económica fundada en la extracción y transformación de

El paso a la era digital produce transformación a todos los niveles de gobierno

	Era industrial	Era digital
Democracia	Representativa	Participativa
Ciudadanos	Consumidores pasivos	Socios activos
Política	Difundida, de masas, polarizada	Personalizada
Estado	Nacional, monocultural	Mundial, local, virtual, multicultural

recursos escasos está dando paso a una economía de la abundancia: abundancia de información y de medios de comunicación. La influencia del conocimiento por conducto de la innovación es decisiva.

La transparencia y la apertura han llegado a ser los factores clave que hacen posible el mercado. Cada vez más, clientes y mercados exigen apertura del entorno empresarial y transparencia de la información (por ejemplo, frente al secreto y el fuerte hincapié en la protección de territorio, ya sea en las unidades de trabajo o en las empresas). A medida que las empresas entran en la era digital, descubren ventajas competitivas en la comunicación de información y conocimientos a sus socios en la red.

Los modelos empresariales que están surgiendo se basan en el concepto de comunidad; el éxito sonreirá a quienes consigan la participación de proveedores de productos, proveedores de infraestructuras y —quizá lo más importante— clientes en una red en la que todos juntos aporten valor. Son esenciales las redes que facilitan el trato, la participación y el fomento de los conocimientos con el fin de agregar valor en beneficio de todos.

La idea de participación va más allá de la retórica y tiene un significado muy real en el nuevo entorno digital. Lograr una participación verdadera, tanto como adaptarse a todo lo demás en el nuevo mundo del comercio electrónico, entraña un gran esfuerzo para personas y organizaciones que hasta ahora han funcionado con una ética que es, a la vez, jerárquica e insular.

Del gobierno de la era industrial al gobierno digital

En los gobiernos —y en las estructuras de gobierno en general— convergen al menos cuatro fuentes de presión a favor del cambio. Todas son urgentes; todas son reales. Cualquiera de ellas, por sí sola, exigiría grandes reformas en las estructuras de gobierno. Juntas, a velocidad vertiginosa, nos llevan a pensar que vamos camino de una reforma radical de las instituciones que forman la vida pública.

Hoy día, los gobiernos y las instituciones públicas encaran varios desafíos importantes en su intento por mejorar la prestación de servicios:

Aspectos fiscales y de eficacia de los servicios. Los gobiernos en todo el mundo enfrentan presiones a favor de la reducción de sus costos de explotación y el control de la deuda pública y los déficit. Los ciudadanos quieren mejores servicios públicos, y servicios prestados con creciente

flexibilidad y eficiencia, sin que sea necesario pagar una prima por ello.

Esto guarda relación con la tecnología puesto que, cada vez más, los contribuyentes y los usuarios de servicios saben que muchos gobiernos van muy a la zaga de la empresa privada en lo que respecta a dar facilidades, estar disponibles o ser eficientes.

La creciente marea de “ciudadanos digitales”. Las cuestiones de eficacia son objeto de atención de un número cada vez mayor de “ciudadanos digitales”, los que conocen la tecnología digital y tienen acceso a ella. No se trata únicamente de los jóvenes de la generación Internet, que ven las comunicaciones y la tecnología de redes como cosa de todos los días. El acceso a los computadores es una realidad cotidiana para millones de seres en todo el mundo, y el alcance de la tecnología digital crece día a día.

Más aún, surgen nuevas expectativas de participación a medida que los consumidores digitales descubren todo lo que pueden lograr a través de las redes. No es sólo una cuestión de comunicación o de información, por importante que sea. Las nuevas tecnologías se basan en la cooperación, la acción inmediata, la participación y las mayores posibilidades de acceso, conceptos no necesariamente asociados con la gestión pública ni con la elaboración de políticas.

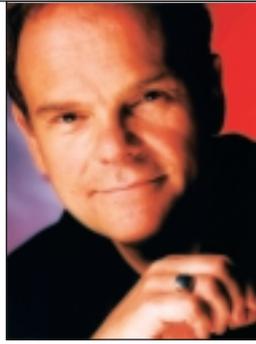
Las nuevas tecnologías crean nuevas redes. A medida que convergen las tecnologías, al ampliarse el ancho de banda en las comunicaciones en red, al producirse una situación en que “todo es posible”, los gobiernos hacen esfuerzos extremos por parecer discípulos rápidos —ya sin pretender ser líderes— en la gestión innovadora.

Aunque pudieran superar las dificultades estructurales, reglamentarias y culturales que entraña la rápida adopción de nuevas tecnologías, la mayoría de los gobiernos tendría que hacer frente a un obstáculo mayor: la falta de recursos para adquirir y poner en marcha tecnologías complejas y fiables.

La globalización ha creado más competencia. Los efectos de la globalización se extienden a todos los niveles de gobierno ya sean nacionales, regionales o locales.

La competencia mundial por la inversión y el ingreso fiscal ha creado un nuevo punto de comparación: las jurisdicciones se miden ahora por su compatibilidad con las empresas que buscan el éxito en la economía digital. Los ciudadanos nadan ahora en información que les permite medir su gobierno frente a cualquier otro casi en cualquier aspecto. A un nivel más básico, las cuestiones relacionadas con la reglamentación y la tributación han adquirido enorme complejidad en un mundo vinculado por redes.

En conjunto, estos cuatro factores crean imperativos irresistibles a favor del cambio. A los monopolios tradicionales de los gobiernos se oponen los cambios ocurridos en los mundos fi-



Don Tapscott es Presidente de la Alianza para las Tecnologías Convergentes (Toronto). Es autor de *Growing Up Digital* y *The Digital Economy*, coautor de *Paradigm Shift*, coeditor de *Blueprint to the Digital Economy* y compilador de *Creating Value in the Digital Economy*.



David Agnew es Director ejecutivo del programa “Gestión Pública en la Economía Digital” iniciado por la Alianza para las Tecnologías Convergentes. Ha sido Secretario de Gabinete en el Gobierno de Ontario, en Canadá, y durante varios años ha trabajado en el sector de servicios financieros.

sico y virtual. El poder tributario, la determinación de la política, el acceso a las herramientas de comunicación y el control de la información, campos en los que el gobierno disfrutaba antaño de autoridad casi incuestionable, se van erosionando en un mundo relacionado por las redes, por ciudadanos y empresas digitales que ya no tienen que pedir permiso a su gobierno.

El cambiante espacio público

La era digital es un período de grandes cambios, inquietante y sin precedente. A medida que se desploman las viejas estructuras y que las leyes y normas vigentes se desintegran, otras las substituyen. Si el comercio electrónico nos enseña algo es que la era digital tiene horror al vacío.

La estructura de la era industrial en la que el espacio público integraba tres grandes focos, el gobierno, el mercado y la sociedad civil, está experimentando un cambio fundamental con el afianzamiento de las tecnologías en red (véase el cuadro). E incluso en esta temprana edad de la gestión pública digital, los efectos se dejan sentir a medida que las nuevas tecnologías unen gobierno, mercado y sociedad civil, borrando los límites de lo que antes eran tres esferas bien claras.

La integración mundial, impulsada por la tecnología, que se está produciendo en los mercados acelera la influencia de las fuerzas del mercado sobre los gobiernos nacionales. El desarrollo de los medios de comunicación y de Internet acentúan la responsabilidad del gobierno ante el público y da más voz a los ciudadanos. Internet reduce el papel que desempeñan los intermediarios tradicionales en las transacciones del mercado y aumenta el número de transacciones entre un ciudadano y otro.

Aunque todos estos cambios representan un desafío considerable para el orden establecido, los políticos y los funcionarios públicos con visión del futuro comprenden que lograr la participación de los ciudadanos de manera fundamentalmente distinta significaría un avance muy estimulante.

Internet, concretamente, ofrece una oportunidad para los nuevos métodos de comunicación con el ciudadano que permiten la participación en tiempo real en las labores democráticas y de gobierno. Pero, de la misma manera que ocurre en el comercio electrónico, una vez que se abre un camino y que se dispone de los instrumentos, ya no se trata de elegir; es sólo una cuestión de tiempo. Clientes y ciudadanos esperan que los gobiernos actúen; si no lo hacen, corren el riesgo de convertirse en entidades intrascendentes.

En la era digital, los modelos participativos de gobierno tienen que ofrecer algo más que una invitación a las urnas cada cuatro años. Los ciudadanos insistirán en dejar de ser consumidores pasivos de propaganda electoral y de mensajes

transmitidos por los medios de comunicación para transformarse en socios activos del proceso de gestión pública.

A su vez, estos cambios modificarán la vida política. La democracia representativa se está transformando y deja atrás un sistema difundido de masas, adoptando otro sistema basado en la electrónica que establece una relación directa entre ciudadano y político.

Cambiará incluso la forma del Estado. Estamos acostumbrados a modelos nacionales y, en muchos países, monoculturales. La era digital hace inminentes los desafíos que plantea la globalización, la virtualidad y —un aspecto interesante— la revitalización de las comunidades locales.

Los gobiernos tendrán que encontrar nuevos medios para funcionar, nuevas formas de relacionarse con el público, nuevas maneras de organizar sus competencias y nuevas formas de valor que puedan ofrecer a la sociedad.

Modelos emergentes de gestión electrónica

En los próximos años, al comienzo del nuevo milenio, probablemente asistiremos a la adopción generalizada de un modelo de gobierno más basado en la comunidad que, si bien será el que resulte apropiado para la cultura de cada gobierno y sociedad, presentará ciertas características:

- Las nuevas tecnologías de red eliminarán las barreras que separan las diferentes ramas del Estado y a los Estados entre ellos, organizándose la prestación de servicios en torno a las necesidades de los usuarios finales (los ciudadanos), no en función de las estructuras históricas, políticas o de servicio público.
- Las nuevas redes de gobierno, sociedad civil y mercado redefinirán el carácter de los servicios públicos al desaparecer los límites entre funciones, quedando centrada la actividad en quien mejor pueda agregar y crear valor.
- La reforma en la prestación de servicios irá seguida de cambios fundamentales en la gestión pública —incluso de índole constitucional— a medida que los ciudadanos busquen estructuras más racionales de gobierno para la prestación de servicios.
- Un gobierno centrado en los ciudadanos creará nuevas funciones para éstos y un papel más destacado para el compromiso ciudadano a medida que los sistemas de gestión pública reincorporen a la ciudadanía, pasando de una democracia “difundida” a un modelo más personal e inmediato.
- A efectos de la elaboración de medidas de política y prestación de servicios, los ciudadanos participarán directa y ampliamente en la toma de decisiones y la creación de valor; se reemplazará así el sistema de dirección impuesto desde arriba que caracteriza a muchos gobiernos.

Para los gobiernos, el modo habitual de funcionamiento tendrá que ser el asociativo. Será más difícil de lo que parece: comparativamente, los conceptos de privatización, contratación de servicios y delegación son claros. La idea de compartir verdaderamente el poder, la toma de decisiones y la responsabilidad asusta mucho más porque va inherentemente en contra de los valores aceptados por innumerables organismos estatales. También se necesita claramente un verdadero cambio en el concepto tradicional de lo que se entiende por responsabilidad y gestión pública. Si parte de lo que ofrece la era digital es una manera de innovar y de crear

El programa “Gestión pública en la economía digital” de la Alianza para las Tecnologías Convergentes

La Alianza para las Tecnologías Convergentes (Alliance for Converging Technologies), entidad consultora y de investigación, que centra su labor en las estrategias empresariales y de organización, ha lanzado el programa “Gestión pública en la era digital” (Governance in the Digital Economy), al que desea conferir alcance mundial y diverso con el objeto de estudiar los efectos de Internet y las nuevas tecnologías en la transformación de las tareas de gobierno.

Se trata de un programa interactivo que describe las repercusiones prácticas para la gestión pública en la era digital, incluidos la prestación de servicios, los procedimientos administrativos, el carácter de las instituciones democráticas, el papel del sector privado, las relaciones entre ciudadano y Estado, el futuro del Estado nación y las nuevas necesidades de gestión pública en una economía mundial de red.

El programa ofrece un foro para el diálogo entre los sectores público y privado en vista de que los intereses de estos sectores se mezclan y confunden cada vez más. Se elabora un marco analítico que se complementa con estudios de casos repartidos por el mundo. Los resultados se darán a conocer en línea en una serie de informes, talleres y, por último, en un congreso mundial sobre gestión pública, que se ha convocado para el segundo trimestre del 2000.

valor, ¿sabremos tolerar más riesgos y menos seguridad, e incluso felicitarnos por los fracasos, en la búsqueda de una mejor gestión? Los gobiernos no tienen hoy mucho margen de maniobra; en el futuro lo necesitarán.

Promesas y peligros de la era digital

Hay muchos motivos para ser optimistas al aproximarnos al tercer milenio. Las nuevas tecnologías y los cambios que su aplicación generalizada está produciendo ofrecerán a los gobiernos del siglo XXI la oportunidad no sólo de desempeñarse mejor sino también —lo que es más importante— de reincorporar a la ciudadanía en la crucial tarea de gobernar. Será todo un acontecimiento en un mundo en el que la participación democrática decae en muchos países y la gente se pregunta cada vez más si las instituciones públicas tienen algún valor.

Sin embargo, no debemos olvidar que también hay peligros. Falta resolver graves cuestiones. En todo el mundo, las personas temen que el poder de las nuevas tecnologías erosione su privacidad.

Incluso en los países donde más ha penetrado la tecnología existen diferencias inaceptables entre los que tienen acceso a la era digital y los excluidos, diferencias que impulsan a gobiernos y empresas a superar esta separación nacional e internacional con soluciones de envergadura.

Son cuestiones que no están por encima de nuestra creatividad, pero es urgente resolverlas.

Tenemos a nuestro alcance un gobierno revitalizado en la era digital. Cuando los gobiernos, los ciudadanos y los socios del sector privado redefinan su papel, el resultado será un mejor gobierno. **F&D**