

un recorrido por los símbolos y la identidad yaqui, y en el marco de tres universos discursivos surgidos dentro de la sociedad mestiza mexicana, la autora explora la arena de lucha por las clasificaciones étnicas en la cual se sumerge el Yaqui. Con otros ojos, Yamil Omar Díaz presenta “Organizaciones, psicoanálisis y narcisismo. Un enfoque alternativo”, con la intención de incorporar el psicoanálisis como elemento importante en el estudio de las organizaciones. En esta visión alternativa, el psicoanálisis aparece como un medio para interpretar tanto a las organizaciones como a los individuos dentro de ella como sujetos de análisis, en donde el narcisismo aflora como un problema organizacional. El artículo que cierra la cuarta parte del libro corresponde a Antonio Barba, quien reflexiona sobre la calidad en las organizaciones desde cinco aspectos: las teorías de la calidad y su evolución en el tiempo, las implicaciones de poder, la construcción de los símbolos, la ambigüedad y la construcción simbólica de la calidad total. De esta manera, el autor señala cómo la calidad posee una multiplicidad de concepciones según el contexto particular de la organización.

El libro presenta varias riquezas que el lector encontrará de su agrado. El carácter multidisciplinario que plantea el estudio de las organizaciones se ve reflejado en la recopilación de textos de variados colaboradores, cuyas miradas fluyen desde diversas

perspectivas de análisis y experiencias.

Cuestiones como el acoso moral, la acreditación de la investigación y el narcisismo, planteados como problemas organizacionales, aparecen como novedosas en el marco de esta disciplina, más allá de su relevancia o pertinencia en la materia. En suma, el libro constituye un material obligado para quien esté interesado en el estudio de las organizaciones, en particular, en el contexto de México y América Latina.

.....

*Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change, de Jane E. Fountain (The Brookings Institution Press, Estados Unidos, 2001, 256 p.)*

Ignacio Macedo C.

y J. Ramón Gil-García

**L**as organizaciones gubernamentales en la actualidad tienen que hacer frente a la implementación de tecnologías de información que les permitan alcanzar los nuevos imperativos de “buen gobierno”; muchos de los cuales han sido configurados por teorías contemporáneas como el *New Public Management* (NPM). Con el advenimiento de la sociedad de la información, resulta difícil hablar de elementos como rendición de cuentas, reducción de costos y descentralización, sin considerar como componentes estratégicos las tecnologías de información;

lo que da como resultado una nueva relación entre tecnología y gobierno.

Por medio de una prosa amena, un amplio repertorio de referencias bibliográficas y un interesante grupo de estudios de caso, Jane E. Fountain presenta un texto sugerente en su título y ambicioso en su temática. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change* es un libro que muestra el potencial que representan las tecnologías de información (TI) para el cambio institucional de las estructuras gubernamentales. Para tal efecto, Fountain divide su libro en dos partes. La primera presenta una explicación teórica de *por qué* las tecnologías de información son un elemento impulsor del cambio institucional y cómo los arreglos institucionales afectan la selección, implementación y uso de las tecnologías de información. La segunda parte consiste en un análisis empírico de tres iniciativas gubernamentales estadounidenses que usaron tecnologías de información con diferentes propósitos y resultados.

## EL CONTENIDO

La primera parte del texto consta de seis capítulos. El capítulo 1 es la introducción del libro y presenta ideas preliminares que son desarrolladas en los siguientes capítulos. El capítulo 2, titulado “Leveraging the Cybers-

pace to Reinvent Government”, toma como punto de partida las reformas emprendidas por el gobierno de Clinton en Estados Unidos, conocidas en un primer momento como *National Performance Review* y posteriormente como *National Partnership for Reinventing the Government*. En este capítulo se destaca la importancia de la implementación de tecnologías de información en la reforma emprendida por el gobierno de Clinton y algunos elementos que llevaron a considerar esta reforma como exitosa en el gobierno estadounidense.

El apalancamiento de las TI en todos los aspectos de la reforma en el sector público estadounidense, según la autora, ha llevado al estado estadounidense a la *era digital*, para tal efecto dice: “el énfasis de los reformadores en apalancar el ciberespacio, usando el Internet para crear una nueva infraestructura y ‘lógica’ para organizar a la burocracia federal, ha llevado rápidamente al estado estadounidense hacia la era digital”. (p. 18). Para ello, Fountain propone una asociación entre los diversos actores dentro de las agencias para utilizar de manera creativa las TI, así como generar una presencia virtual a través del Internet, con el propósito de promover gobiernos mas eficientes con la filosofía de *hacer más con menos*.

En el capítulo 3, “Networked Computing”, en congruencia con el capítulo 2, señala que, aunque en teoría las TI implemen-

tadas en una organización deberían arrojar resultados favorables a la organización, en la práctica esto no suele ser tan sencillo. Para obtener resultados favorables es necesario efectuar un cambio en la estructura organizacional que empate con la estructura tecnológica. De esta manera, se lograrán efectos que impactarán en la reducción de distancias, tiempo y espacio de almacenamiento de información dentro de una organización.

Por otra parte, a estos cambios les siguen procesos que transforman actuales arreglos institucionales, como es la descentralización de ciertas tareas, ya que, al compartir información dentro de la organización es posible generar procesos automáticos que produzcan resultados antes realizados por una persona o grupo de personas. Pero al mismo tiempo, se da un proceso centralizador al conformar una única base de datos que comparte toda una agencia. Como consecuencia del nuevo arreglo, según la autora, se generará un nuevo proceso productivo dentro de las agencias gubernamentales que reducirán el problema de control, ya que existirán condiciones para medir el desempeño en las agencias.

El capítulo 4 se llama “Bureacracy”, título sugerente para un texto relativo a tecnología en el sector público. En este capítulo, Fountain recurre al modelo ideal

weberiano para presentar su propio modelo, contrastando la burocracia descrita por Weber y transformándola en una burocracia de la era digital. Mediante un análisis del modelo burocrático weberiano, Fountain nos presenta cuál sería o debería ser la nueva estructura de la burocracia bajo la influencia de las TI. Aspectos como la nueva división del trabajo, la toma de decisiones, el control de la información, el nuevo papel de los empleados, la reglamentación y el tiempo de respuesta son sólo algunos de los elementos que toman una nueva dimensión.

El capítulo 5, titulado “Interorganizational Networks”, es tal vez el apartado clave en la conformación de lo que Fountain denomina *estado virtual*. En este capítulo se describen las bondades, el potencial y el impacto que causa el trabajo intergubernamental, donde mediante las TI se llega a crear una intercomunicación y una integración de procesos, dando paso a una nueva sinergia organizacional. La autora concibe en este sentido a las redes como un elemento integrador que no genera un mecanismo ni de mercado ni de estructura jerárquica. Este capítulo introduce al lector en el ámbito de las teorías neoinstitucionales basadas en autores como Oliver Williamson y Elinor Ostrom, entre otros, lo que nos presenta una visión contemporánea del arreglo institucional.

Otro concepto importante que se expone en este capítulo es el de *capital social*. De una manera creativa, Fountain aborda una temática complicada y muestra las bondades del Internet y las redes de cómputo para fortalecer las conexiones horizontales y verticales entre organizaciones, así como el multidireccionamiento del conocimiento entre las agencias. La conformación del capital social es explicado de la siguiente manera: “Esta forma de capital, tan poderosa como el capital físico y humano, es el *caudal* creado cuando un grupo de organizaciones desarrolla la habilidad de trabajar en conjunto para obtener beneficios mutuos.”<sup>1</sup> A través de argumentos relacionados con la generación de información, uso del Internet y el acceso al conocimiento, se muestran las fuentes que generan la conformación de capital social en las nuevas organizaciones.

El capítulo 6 es el producto de la integración teórica realizada en capítulos anteriores. Este capítulo representa la materialización de un modelo gubernamental, basado en las TI, donde se integran todos los elementos considerados por Fountain, como son las estructuras organizacionales, infraestructura tecnológica, arreglos institucionales, internalización de elementos tecnológicos y la producción de servicios gubernamentales. La conformación de un

arreglo que contempla todos los elementos anteriores de una manera dinámica con relaciones bidireccionales es el marco teórico-analítico que Fountain llamará *promulgación tecnológica*.

Este marco teórico muestra, de manera general, las relaciones que existen entre los elementos que lo conforman, dando paso a lo que Fountain llama el *estado virtual*, el cual define de la siguiente manera: “Un estado virtual es un gobierno que está organizado eficientemente en términos de agencias virtuales, agencias cruzadas y redes público-privadas de las cuales su estructura y capacidad dependen del Internet y la web” (4). Así pues, la propuesta de la autora se refleja en este capítulo, en el que se desarrollan de manera conjunta aspectos como adopción e integración de la tecnología, instituciones, relaciones entre la acción individual y estructura colectiva y finalmente las características de una agencia virtual. En este último tópico, la autora presenta un conjunto de combinaciones entre cambio institucional y cambio operacional que conllevan a la integración de agencias cruzadas.

La segunda parte del libro está conformada por cinco capítulos, de los cuales cuatro están dedicados a presentar tres casos de estudio sobre un conjunto de agencias gubernamentales estadounidenses. Con base en los resultados obtenidos en términos

<sup>1</sup> James S. Coleman, citado por Fountain, 71.

de desempeño económico, administrativo y político, es posible observar, de una manera más tangible, la influencia del uso de las tecnologías de información una vez internalizadas por las estructuras gubernamentales. Los tres casos de estudio que se abordan son: “la reestructuración del International Trade Data System, el desarrollo del portal web U.S. Business Advisor del gobierno federal y finalmente la integración tecnológica en el Ninth Infantry Division at Fort Lewis” (Washington).

La reestructuración del International Trade Data System (ITDS) consistió en integrar los sistemas de cómputo de diversas agencias gubernamentales relacionadas con el comercio internacional y, por medio de Internet, crear un canal de comunicación que canalizara de manera eficiente los esfuerzos de cada agencia para alcanzar sus objetivos. Sin duda alguna éste fue el proyecto tecnológico más ambicioso del gobierno de Clinton. La situación que precedió a la implementación de TI en el sistema de comercio presentaba como necesidad la recopilación de información de diversas bases de datos de diferentes agencias, proceso durante el cual se obtenía información redundante y muchas veces incompatible, dadas las diferencias en las metodologías y medidas utilizadas para recopilar los datos.

Después de la integración tecnológica, solamente se recopilaba la información en

una sola vez, la cual era compartida por las diversas agencias, generando consecuencias positivas en términos económicos, políticos y organizacionales. La parte que Fountain destina a este caso presenta, de manera completa, los antecedentes, la planeación, la implementación y los resultados de la reestructuración.

El caso de estudio del desarrollo del portal web del U.S. Business Advisor se enmarca dentro del contexto de una agencia virtual, donde Fountain comprueba las características de una agencia virtual, sus objetivos y alcances así como los aspectos culturales que se requieren para una implementación exitosa. En este caso, la problemática radicaba en la falta de un elemento integrador de las diversas agencias relacionadas con los pequeños negocios y que se encargan de regular cuestiones como: requerimientos legales, seguridad laboral, seguridad social, impuestos, protección ambiental y transportación, así como el sistema de energía entre otras.

Para tal efecto, se creó un ente que se aproxima a una *agencia virtual*. Es decir, un sitio web que integra los servicios de las diversas agencias relacionadas, pero que, en el ciberespacio, aparenta ser una sola agencia y no se alcanza a percibir la participación de las distintas agencias que operan en el sitio web. El resultado es el U.S. Business Advisor. Éste es un estudio de caso in-

terezante que presenta las bases de lo que deberían ser servicios gubernamentales en Internet.

Finalmente, la integración tecnológica en el Ninth Infantry Division at Fort Lewis (Washington) representa un caso típico en el que las burocracias de corte weberiano pueden enfrentar el desafío tecnológico. En este caso de estudio, Fountain presenta una organización militar que, a principios de la década de 1980, funciona por medio de operaciones tradicionales de la época, sin embargo, la milicia en Estados Unidos siempre ha representado un laboratorio para implementar prácticas vanguardistas.

En la década de 1980, esta división militar se dio a la tarea de implementar desarrollos tecnológicos en sus procesos de planeación, producción y abastecimiento, así como todas las tareas relativas correspondientes al cumplimiento de los objetivos de la organización. Los resultados para este caso fueron sorprendentes, ya que por medio del uso de TI lograron procesos más eficientes que se vieron reflejados en un mejor desempeño, en términos globales.

A pesar de que los tres casos citados antes son ejemplos relativamente exitosos donde intervinieron las TI para generar un cambio institucional, es importante resaltar que diferentes elementos institucionales desempeñaron un papel muy importante. Para el caso del ITDS, el primer y mayor obs-

táculo fue lidiar con las diferencias de procedimientos y costumbres que se tenía en cada punto de comercio. Antes de la implementación del ITDS, los factores determinantes en el modo de operar eran el liderazgo de los administradores, cultura y costumbres del puerto, así como la atención a circunstancias locales. Romper con la inercia de estos tres factores no es una tarea fácil, para ello se tiene que buscar una transformación no sólo apoyada en las TI, sino que, junto con esfuerzos en el cambio de percepción de las tareas convencionales, se pretende crear el cambio institucional apoyado por las TI.

Por otro lado, el proyecto US Business Advisor enfrentó un problema organizacional principalmente del lado de provisión de servicios, ya que la independencia de las agencias, previa a la implementación de proyecto, era un factor característico. A través del portal, las agencias tuvieron que hacer un arreglo que permitiera compartir esfuerzos respecto a su información y operación. El cambio de percepción acerca del concepto *autonomía* fue fundamental para sacar el proyecto adelante.

Para el Ninth Infantry Division at Fort Lewis, el cambio de paradigma organizacional y las implicaciones políticas que podía traer fueron dos de los obstáculos a los que tuvieron que hacer frente. El hecho de que el ejército, el cual por tradición posee

una estructura vertical y poco flexible en cuanto a reglamentos, incorporara un conjunto de nuevas tecnologías que configuran una estructura horizontal en ciertos procedimientos, es un desafío al presente arreglo institucional. Sin embargo, este desafío fue enfrentado de manera exitosa gracias a los resultados derivados de las TI. Estos tres casos que presenta Fountain nos muestran que, para conseguir el cambio institucional a través de TI, es necesario considerar factores políticos, organizacionales y culturales que permean y afectan a las instituciones.

#### LA SUSTANCIA

Podemos considerar a *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change* como un texto que busca integrar argumentos teóricos provenientes de al menos dos campos del conocimiento: tecnologías de información y administración pública. Realizar investigación en la intersección de dos diferentes cuerpos disciplinarios no es tarea fácil, y Fountain desarrolla valiosos argumentos. Sin embargo, es importante comentar que los aspectos relacionados con las TI, presentados por la autora, pueden parecer incipientes y poco atractivos para quienes son especialistas en las TI. No obstante, estos especialistas en TI pueden obtener lecciones interesantes sobre las estructuras organizacionales del

gobierno, ya que el gobierno presenta particularidades importantes con respecto a las organizaciones privadas. Estas diferencias muchas veces se presentan como limitaciones operativas, materiales, políticas o de implementación. El libro de Fountain ayuda a lograr una reflexión sistemática sobre el potencial transformador de las tecnologías de información en un contexto gubernamental de complejos arreglos institucionales.

En el aspecto tecnológico, la terminología que utiliza Fountain parece mayoritariamente recaer en Internet y servicios web. Si bien es cierto que muchos recursos tecnológicos se integran en Internet, utilizar el término tecnologías de información representa mucho más que un conjunto de computadoras interconectadas que comparten recursos vía Internet. Las tecnologías de información abarcan desde las técnicas para recolectar datos, almacenarlos, generar información, compartir información, así como la infraestructura tecnológica y logística que está detrás de este complejo proceso que representa la *revolución de la información*. Al hablar sobre TI de una manera genérica, el libro deja pasar la valiosa oportunidad de teorizar sobre ciertos artefactos tecnológicos y sus impactos en diferentes contextos organizacionales.

En lo que concierne al campo de la administración pública, este texto se presenta

como innovador y vanguardista. En primer lugar, porque el *boom* del Internet ha obligado a diversas organizaciones a modificar su manera de operar. El gobierno ha respondido a una velocidad menor a este *boom*, acuñándose recientemente el término gobierno electrónico (*e-government*). Sin embargo, hasta la fecha, existe mucha confusión en cuanto al significado de gobierno electrónico. Lo que en un principio se visualizó como presencia en Internet ahora toma un rumbo mucho más ambicioso, donde se contemplan cambios en las estructuras organizacionales y los sistemas de reglas para una mejor integración de nuevas tecnologías.

Fountain habla de estos cambios en la estructura organizacional de las agencias, propiciados por el uso de nuevas tecnologías. Para tal efecto, Fountain utiliza un modelo ideal para configurar su nueva estructura organizacional-operativa de las agencias gubernamentales. Este modelo ideal es el que Max Weber describe como el modelo ideal burocrático. No obstante, independientemente de las diferencias que puedan existir en las visiones de los modelos organizacionales, hay que resaltar la construcción que elabora a partir del modelo *burocrático weberiano* en la generación de su modelo de *burocracia virtual*, la cual posee características interesantes para el objeto de estudio. A partir de este mode-

lo, donde se definen los elementos que conformarán su *estado virtual*, Fountain genera, por medio de la teoría institucional, un juego dinámico donde plantea el funcionamiento de su marco teórico-analítico. Este último, un constructo interesante que vale la pena ser analizado de manera detallada por el lector.

Con base en todos los planteamientos propuestos por Fountain, es imposible evaluar la siguiente pregunta: ¿Son las tecnologías de información las que generan el cambio institucional en las agencias gubernamentales o son los arreglos institucionales y las estructuras organizacionales las que modifican el uso de las tecnologías de información? Para tal efecto, la relación que existe entre cambio institucional y cambio tecnológico se visualiza claramente en el texto, como una compleja interdependencia existente entre ambos constructos.

Aunque pueden existir desacuerdos en la manera como Fountain plantea la relación gobierno-tecnología, la temática que se aborda en este libro es innovadora y representa la oportunidad de comenzar un nuevo debate sobre el papel de las tecnologías de información en la transformación institucional hacia un *estado virtual*. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change* es un texto ampliamente recomendado para todos aquellos profesionales y estudiosos de la



administración pública que pretendan participar activamente en este nuevo debate que impone el gobierno electrónico y los impactos que las tecnologías de información tienen en las estructuras sociales y organizacionales contemporáneas.