

Transformación digital: propuesta para un modelo organizacional de gobernanza pública

Transformação Digital: proposta de um modelo organizacional de governança pública

Digital Transformation: proposal for an organizational model of public governance

João Ricardo Catarino¹

Programa de Doctorado en Administración Pública. Profesor Catedrático. Centro de Administración y Políticas Públicas. Instituto Superior de Ciencias Sociales y Políticas (ISCSP), Universidad de Lisboa (ULisboa). Lisboa. Portugal.

José Roberto Afonso²

Programa de Doctorado en Administración Pública. Profesor. Centro de Administración y Políticas Públicas. Instituto Superior de Ciencias Sociales y Políticas (ISCSP), Universidad de Lisboa (ULisboa). Lisboa. Portugal.

Posgrado Stricto Sensu en Derecho Constitucional. Profesor Permanente. Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Brasília (DF). Brasil.

Bernardo Motta Monteiro³

Programa de Doctorado en Administración Pública (Políticas Públicas). Doctorando. Instituto Superior de Ciencias Sociales y Políticas (ISCSP), Universidad de Lisboa (ULisboa). Lisboa. Portugal.

RESUMEN: Las tecnologías digitales han transformado drásticamente nuestra forma de vivir, trabajar, negociar y que somos gobernados. La administración pública está atravesando un proceso de transformación estructural, que va mucho más allá de la presencia del gobierno en internet y comprenderá la trasposición de acciones y servicios al mundo digital. Al contrario que las familias y las empresas, que actúan de forma reactiva y aleatoria, las administraciones tienen que planificar dicha transición. En este trabajo presentamos una propuesta de un modelo organizacional para mejorar la implementación de los valores y principios de la gobernanza pública, centrándonos especialmente en los Estados más descentralizados y/u organizados con naturaleza federativa. La propuesta se basa en la creación de una estructura organizativa de interlocución creíble, dotada de los medios necesarios, de interlocución, con representantes de cada esfera de gobierno y competente para analizar todos los aspectos de la acción pública sujetas a la transformación digital.

¹ <https://orcid.org/0000-0001-9372-083X>

² <https://orcid.org/0000-0002-8434-5764>

³ <https://orcid.org/0000-0002-2867-212X>

PALABRAS CLAVE: Transformación Pública Digital; Gobernanza pública; Modernización; Sostenibilidad en la gobernanza; Tecnologías digitales.

RESUMO: As tecnologias digitais transformaram radicalmente a maneira como vivemos, trabalhamos, negociamos e somos governados. A administração pública está passando por um processo de transformação estrutural, que vai muito além da presença do governo na Internet e incluirá a transposição de ações e serviços para o mundo digital. Diferentemente das famílias e das empresas, que agem de forma reativa e aleatória, as administrações precisam planejar essa transição. Neste trabalho, apresentamos uma proposta de modelo organizacional para aprimorar a implementação dos valores e princípios da governança pública, com foco especial nos Estados mais descentralizados e/ou organizados de natureza federativa. A proposta se baseia na criação de uma estrutura organizacional de diálogo confiável, dotada dos meios necessários para o diálogo, com representantes de cada esfera de governo e competente para analisar todos os aspectos da ação pública sujeitos à transformação digital.

PALAVRAS-CHAVE: Transformação pública digital; governança pública; modernização; sustentabilidade na governança pública; tecnologias digitais.

ABSTRACT: Digital technologies have dramatically transformed the way we live, work, negotiate and are governed. The public administration is going through a process of structural transformation, which goes far beyond the government's presence on the Internet and will include the transposition of actions and services to the digital world. Unlike families and companies, which act reactively and randomly, administrations have to plan for this transition. In this work we present a proposal for an organizational model to improve the implementation of the values and principles of public governance, focusing especially on the most decentralized and/or organized States with a federative nature. The proposal is based on the creation of an organizational structure for credible dialogue, equipped with the necessary means of dialogue, with representatives from each sphere of government and competent to analyze all aspects of public action subject to digital transformation.

KEYWORDS: Digital Public Transformation; Public governance; Modernization; Sustainability in public governance; Digital technologies.

1. Introducción

Las tecnologías digitales han transformado radicalmente nuestra forma de vivir, trabajar, negociar y ser gobernados. Hay que ajustar las políticas públicas y las prácticas gubernamentales a esa nueva realidad. Los servicios públicos, tanto internos como los prestados a la comunidad, deben coexistir en el mundo físico y en el mundo digital, pero cada vez serán más dominados por el segundo.

La administración pública está atravesando un proceso de transformación estructural radical, que va mucho más allá de la mera presencia del gobierno en internet y comprenderá la transposición de acciones y servicios del mundo físico al digital. Al

contrario que familias y empresas, que pueden incorporar nuevas tecnologías de forma algo reactiva y aleatoria, las administraciones necesitan planificación para hacer dicha transposición.

Debido al carácter innovador y disruptivo de la revolución digital, es natural que se observen desajustes en la articulación de las actividades de los gobiernos y ciudadanos en relación a los servicios y a las diversas formas en que interactúan. Por otro lado, no existe un marco teórico de amplio consenso, mucho menos una trayectoria única y óptima para promover la transformación digital de la administración pública (Gil-Garcia; Dawes; Pardo, 2018). Hay convergencia en que se debe modernizar y digitalizar el gobierno, que no basta trasponer lo que está en el medio físico del gobierno para presentarlo en internet, sino que es necesario dar un paso más para crear un nuevo entorno, que se puede denominar (quizá de forma algo simplificada) como gobernanza pública digital (Castells, 2016).

Esa nueva gobernanza comprende varios aspectos, resulta de causas y produce efectos, desde la misma democracia y organización de la sociedad hasta la economía, con particular relevancia para la gestión y la sostenibilidad financiera pública. Este último aspecto es el que más nos interesa en este artículo. Porque tanto las economías avanzadas como las emergentes empezaron a enfrentarse a desafíos más significativos y complejos después de la pandemia de Covid-19, que exigieron un aumento extraordinario de sus gastos y pérdidas de recaudación, con el consiguiente aumento de la deuda (FMI, 2023).

La promoción de una profunda y diversificada revolución digital de la administración pública, incluso con el creciente uso de herramientas de inteligencia artificial generativa, tendrá un papel crucial en la política fiscal de los tiempos pospandemia. Según Accenture (2016), las inversiones digitales tienen un efecto multiplicador del crecimiento, y permitirán alcanzar mayor productividad y crecimiento, en 2030, un 12,5% de todo el PIB mundial será invertido en el “mundo digital”. Serán necesarios aumentos de productividad a gran escala, sobre todo para dar respuesta a

las presiones sociales de mayor oferta de bienes y servicios públicos, ante una carga tributaria ya elevada, a la vez que resulta imperioso reducir el nivel de endeudamiento público (OCDE, 2023).

El escenario más inmediato de las administraciones públicas exige que se haga cada vez más con los mismos o menos recursos, lo que será una misión estratégica. Aunque haya propuestas de cambios constitucionales y legales para fomentar una reforma administrativa, el mayor espacio para avances está en el campo de la gestión pública. Estudios y especialistas sugieren varias etapas para avanzar en la dirección de la transformación digital. Eso implica una reestructuración radical del sector público, que va más allá del mero perfeccionamiento en el suministro de servicios, y persigue ideales colaborativos, reduciendo las distancias entre el Estado y otros autores, como ciudadanos, empresas y organizaciones de la sociedad civil (Afonso; Motta, 2022)

Este trabajo parte de la idea de que la digitalización de la administración y de los servicios públicos es una realidad global. Sin embargo, en muchos países consiste en una gran variedad de casos de éxito aislados o puntuales, en diferentes unidades y áreas de gobierno. Más aún, en países de naturaleza federativa, acaba por existir una disparidad entre iniciativas del gobierno federal y de los gobiernos subnacionales, y muchas veces se verifica una falta de coordinación (en el sentido vertical) y cooperación (en el sentido horizontal) entre esos gobiernos.

Esta investigación tiene como objetivo estudiar la posibilidad de crear una estructura organizativa para el diálogo creíble, especialmente en los Estados Federados, dotada de los medios necesarios, con representantes de cada esfera de gobierno y competente para analizar todos los aspectos de la acción pública sujetos a transformación digital. Básicamente, este estudio se basa en la recopilación y promoción de una revisión bibliográfica sólida, que incluya la búsqueda de trabajos publicados lo más recientemente posible.

El presente artículo pretende presentar ideas iniciales sobre conceptos y propuestas de carácter institucional para estructurar mejor la gobernanza pública digital de manera más eficaz y eficiente. Además de la presente introducción, la sección metodológica y una sección de conclusión, este artículo está estructurado en tres secciones principales que abordan, respectivamente: los aspectos conceptuales de la gobernanza; la transformación digital en la administración pública y, por último, una propuesta inicial para estructurar la gobernanza pública.

2. Metodología

Este trabajo es de naturaleza cualitativa y propositiva, basado en la revisión de literatura, por ser el método más adecuado a los fines perseguidos (Yin, 2009). Esta opción se justifica, a la luz del tema de este artículo, por la necesidad de abarcar, evaluar y relacionar aspectos de los conceptos de gobernanza en general con las características específicas de una federación.

El estudio conceptual de esta relación busca, inicialmente, describir la regularidad de un fenómeno particular (Blaikie, 2000) y, en este caso, analizar cómo ha evolucionado la estrategia de gobernanza pública digital y sus vínculos con principios y características de la gobernanza pública en general, con miras a formular una propuesta para estructurar un posible modelo organizacional de gobernanza en Estados descentralizados. Se adopta un enfoque deductivo, en el que, a partir de conceptos y dimensiones identificados en la literatura, se derivan principios organizacionales y mecanismos institucionales que sustentan la propuesta presentada.

La revisión se orientó a (i) trabajos conceptuales sobre gobernanza y modernización administrativa; (ii) literatura sobre gobierno digital y transformación digital en el sector público; y (iii) documentos de organismos internacionales, por su valor comparado y normativo. Se priorizaron fuentes recientes cuando trataban avances de los últimos años, sin excluir referencias seminales relevantes para el marco

conceptual. Las fuentes seleccionadas fueron sometidas a lectura interpretativa y síntesis temática, organizando los aportes en ejes coherentes con el objetivo del artículo que sustentan la propuesta institucional presentada.

Al tratarse de un estudio basado en revisión bibliográfica, se llama la atención por no se realizan pruebas empíricas ni medición de impacto. Por ello, la propuesta institucional debe interpretarse y adaptarse en función de las necesidades y características específicas de cada Estado.

3. Fundamentación teórica

3.1 Aspectos conceptuales de la gobernanza

Antes de nada, se hace necesario reflexionar sobre el concepto de gobernanza. La palabra inglesa *governance* tiene origen en el latín y en el griego antiguo. Originalmente significaba control, orientación y manipulación. Por su parte, el término gobierno era utilizado principalmente para designar actividades administrativas y políticas relacionadas con los asuntos públicos nacionales (Jessop, 1999; Commission on Global Governance, 1995; Teixeira; Gomes, 2019).

Sin embargo, las preocupaciones por la buena gobernanza son relativamente recientes. De esta forma, no fue hasta los años noventa que el Banco Mundial definió la buena gobernanza como una estrategia de actuación en el terreno económico y social que debería ampliarse a los países menos desarrollados teniendo en mente llevarlos a adoptar prácticas de gestión más eficientes, económicas y eficaces, satisfaciendo, al mismo tiempo, las necesidades colectivas.

El concepto y, sobre todo, la idea de una mejor gobernanza fue impulsada en la década de 1990 por medio de la agenda de desarrollo de grandes instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Unión Europea (UE) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). La buena gobernanza se desarrolla, desde entonces,

en un contexto de *soft power* (Nye, 1990) y en un ambiente de liberalización económica y democrática en una escala global, a través de dos grandes conjuntos de condicionalidades, a saber: los que resultan del denominado ‘Consenso de Washington’ y el de la ‘buena gobernanza’ (Diarra; Plane, 2014; Sindzingre, 2014). El concepto de gobernanza no es delimitable de forma inequívoca. Efectivamente, dependiendo de la perspectiva adoptada se entiende de varias maneras por entidades diferentes, dependiendo del ambiente sociopolítico en el que ciertos objetivos se tracen. Por ejemplo, el Banco Asiático de Desarrollo (BAD) entiende la gobernanza como “la forma en la que se ejerce el poder en la gestión de los recursos económicos y sociales de un estado, con su desarrollo en mente”. En el mismo sentido, el Banco Mundial se refiere a la gobernanza como el conjunto de las tradiciones e instituciones por medio de las que se ejerce la autoridad en un país (Baldi, 1999; Peters, 2012).

Según Kaufmann et al. (2011), el Proyecto *Worldwide Governance Indicators* (WGI) define seis grandes dimensiones de buena gobernanza, a saber: i) voz y *accountability*; ii) estabilidad política y ausencia de violencia/terrorismo; iii) eficacia del gobierno; iv) calidad regulatoria; v) estado de derecho y vi) control de la corrupción.

Por su parte, el FMI empezó densificando el concepto de gobernanza a partir de cuatro ideas fundamentales: respeto por el estado de derecho, eficiencia, *accountability* y lucha contra la corrupción. Sin embargo, en la revisión del concepto en 2018, apuntó seis dimensiones principales: i) gobernanza fiscal; ii) supervisión del sector financiero; iii) gobernanza y operaciones del banco central; iv) regulación del mercado; v) estado de derecho; vi) prevención del blanqueo de capitales y lucha contra la financiación del terrorismo (FMI, 1997).

También la ONU empezó presentando en 1997 nueve dimensiones de gobernanza, a saber: i) participación; ii) estado de derecho; iii) transparencia; iv) capacidad de respuesta; v) orientación hacia el consenso; vi) equidad; vii) eficacia y eficiencia; viii) *accountability*; ix) visión estratégica. En 2012, sin embargo, densificó el

concepto otorgándole un espectro más amplio, en el marco del ODS 16 – Paz, justicia e instituciones eficaces (ONU, 2012).

La Unión Europea, del mismo modo, también ha contribuido a la densificación del concepto, al presentar en su Libro Blanco de Gobernanza Europea cinco principios políticos de base: apertura, participación, *accountability*, eficacia y coherencia, que consideró los elementos constitutivos de la base de la democracia y del Estado de Derecho en esa Unión, válidos para todos los niveles de Gobierno de todos sus Estados miembros. (Comisión Europea, 2001) El Consejo de Europa (2008) definió doce Principios de Buena Gobernanza Democrática, a saber: i) Participación, Representación y Conducta Justa en Elecciones; ii) Capacidad de Respuesta; iii) Eficiencia y Eficacia; iv) Apertura y Transparencia; v) Defensa del Estado de Derecho Democrático; vi) Conducta ética; vii) Competencia y Capacidad; viii) Innovación y Apertura al cambio; ix) Sostenibilidad y Orientación a largo plazo; x) Buena gestión financiera; xi) Respeto por los Derechos Humanos y por la diversidad cultural y xii) *accountability*.

La OCDE viene encarando la gobernanza desde una óptica más financiera, como se desprende del hecho de elegir los siguientes elementos constitutivos: i) calidad de la economía y de las finanzas públicas; ii) calidad del empleo privado y público; iii) calidad de las instituciones; iv) calidad en la gestión de recursos humanos; v) sistema de compras públicas transparente; vi) gobierno abierto, vii) gobierno digital; viii) buena gobernanza de las infraestructuras; ix) sector público competente y centrado; x) buen desempeño de los gobiernos; xi) buenos servicios a los ciudadanos (OCDE, 2002, 2004, 2020).

La academia también ha dedicado esfuerzos a la conceptualización del concepto. (Stoker, 1999; Merrien, 1999). Por ejemplo, Weiss y Thakur (2010) consideran que son características de la gobernanza los relativos a la: i) protección universal de los Derechos Humanos; ii) leyes justas; iii) órganos públicos transparentes; iv) procesos judiciales eficientes, imparciales y céleres; v) *accountability*; vi) participación activa de

los ciudadanos en las políticas públicas; vii) elecciones libres; viii) Sistema judicial eficiente; ix) Órganos de soberanía elegidos e independientes.

Boivard y Loeffler (2003, 2016) reflexionaron sobre los factores que convierten la acción de los gobiernos en significativa, así como los obstáculos que reducen su eficacia. Al analizar los desafíos y las presiones a los que se enfrentan los gobiernos, la evolución del papel del sector público a una "economía mixta" de prestación de servicios y los aspectos relevantes de gobernación como la igualdad, la ética, la transparencia y la participación de los ciudadanos, consideran que el concepto de gobernanza comprende el proceso en el que haya participación de los ciudadanos, transparencia y *accountability*, respeto por el estado de derecho y por los Derechos Humanos, tribunales independientes y justos, políticas de igualdad e inclusión social, valorización de la ética en todos los aspectos de la vida social, elecciones libres, instituciones fuertes, independientes y actuantes, eficiencia organizacional y políticas de sostenibilidad.

Según Löffler, la gobernanza se puede entender como una nueva generación de reformas administrativas y de Estado, cuyo objeto es la acción conjunta, llevada a efecto de forma eficaz, transparente y compartida, por el Estado, las empresas y la sociedad civil, que persigue una solución innovadora de los problemas sociales y crea posibilidades y oportunidades de un desarrollo futuro sostenible para todos los participantes (Löffler, 2001). En la misma línea se pronuncia Addink (2019), aunque sugiere un conjunto bastante menor de características de la gobernanza.

3.2 Transformación digital en la administración pública

En este contexto más avanzado, tanto en la literatura como en las experiencias internacionales, la gobernanza ha sido objetivo y ha remitido a la transformación. En pocas palabras, en el caso del gobierno, la idea es más que únicamente colocar sus actos, cuentas y servicios en la red mundial de internet. Sino que se pueda usar ese

camino y medios para modificar la forma en la que se gobierna y se relaciona con los gobernados (Janowski, 2015).

En sistemas multinivel, además, esta agenda plantea desafíos específicos de coordinación e interoperabilidad entre niveles de gobierno (Liebig et al., 2024)⁴.

Es posible identificar referencias de los años 70 de uso de tecnologías informáticas en el marco gubernamental (Grönlund; Horan, 2005). Esas tecnologías, sin embargo, se aplicaban primordialmente, a nivel departamental, en la automatización de procesos internos, sustituyendo procesos manuales, sin que hubiera un reconocimiento de su potencialidad para mayores cambios en el funcionamiento general del gobierno (Sá-Soares, 2009). Entretanto, este proceso cambia de forma y se amplía a mediados de los años 90, con el principio de la burbuja de internet y con el reconocimiento público por parte del gobierno estadounidense de la importancia de la sociedad de la información en la renovación de la sociedad estadounidense (Grönlund; Horan, 2005; Sá-Soares, 2009; Janowski, 2015).

Sin embargo, el término acuñado inicialmente para representar ese movimiento - “gobierno electrónico” o “e-gobierno” - era insuficiente para abarcar su alcance completo (Yildiz, 2007). Y lo que es más, otros términos, tales como ‘gobernanza electrónica’, ‘gobierno digital’ ‘administración pública electrónica’, ‘gobierno en línea’, ‘gobernanza digital’, pasaron a circular con usos parcialmente superpuestos para algunos y asumiendo diferente significado para otros (Sá-Soares, 2009; Gil-Garcia; Flores-Zúñiga, 2020). Incluso organizaciones como la OCDE acaban por adoptar múltiples definiciones, que varían en nivel de amplitud y profundidad (Grönlund, 2010; Meijer; Bekkers, 2015).

Esa dificultad de terminologías se ve acentuada también porque, aunque el término “digital” y sus incontables variantes -“digitación”, “digitalización”, “innovación digital” y “transformación digital”- forman parte de la vida cotidiana hace al menos casi

⁴ Una versión previa y más sintética de este encuadre conceptual aparece en Motta (2025), adaptada y aquí ampliada para el foco del presente artículo.

cuatro décadas, estos carecen de una definición consensual, asumiendo significados diferentes según el contexto. La "digitación" corresponde al proceso técnico de transformación de informaciones analógicas en formato digital (los "ceros" y "unos", pares binarios utilizados en los sistemas informáticos). La "digitalización" comprende el paso a la esfera digital del proceso como un todo e incluye también aspectos individuales, organizacionales y sociales, que corresponde a un fenómeno sociotécnico (Legner et al., 2017). La transformación digital, por su parte, es un proceso más amplio, en el sentido del empleo estratégico de recursos y capacidades en pro de cambios paradigmáticos de procesos, operaciones, cultura y mentalidad, en un contexto de adopción de tecnologías digitales (Gong; Ribiere, 2021).

Centrándonos en el problema del sector público, por medio del análisis de entrevistas con especialistas, Mergel, Edelman y Haug (2019) intentan calificar el entendimiento de las administraciones públicas sobre el concepto de transformación digital. Los autores proponen que la transformación digital en el sector público es

a holistic effort to revise core processes and services of government beyond the traditional digitization efforts. It evolves along a continuum of transition from analog to digital to a full stack review of policies, current processes, and user needs and results in a complete revision of the existing and the creation of new digital services. The outcome of digital transformation efforts focuses among others on the satisfaction of user needs, new forms of service delivery, and the expansion of the user base (Mergel et al., 2019, p.12).

La adopción estratégica de nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs) por parte de la administración pública ya forma parte integral del esfuerzo de modernización de la mayoría de los países. Las TICs abren nuevas posibilidades para que los gobiernos desempeñen su papel típico de oferta de bienes y servicios públicos, a la vez que los acerca a los ciudadanos.

Tomando como referencia la definición amplia para transformación digital de la administración pública es evidente que ese proceso, tanto en el sector privado como en el público, demanda nuevas capacidades, procesos y estructuras internas. Podemos dividir los mecanismos de cambios en aspectos organizacionales (características

internas, cultura organizacional, infraestrutura de TI, estratégia digital), de implementação, inter-relacionais (colaboração com outras organizações do setor público y/o privado) e individuais (funcionários y liderazgo) (Tangi et al. 2021; Haug; Dan; Mergel, 2023).

En países organizados en sistemas multinivel, en particular, el proceso de transformación digital puede tener impacto en algunos aspectos específicos (Liebig et al., 2024). En la dimensión de las relaciones intergubernamentales, por ejemplo, debe haber mayor coordinación e integración entre los niveles del gobierno, en una perspectiva de digitalización gobierno a gobierno (G2G) que tiene por objetivo la interacción e intercambio de recursos y experiencias. Igualmente, muchas veces es necesario superar problemas de interoperabilidad de sistemas y bases de los diferentes niveles de gobierno para garantizar la oferta de los servicios públicos digitales (Gomes, Champagne; Lecours, 2022; OECD, 2024)

Analizando la cooperación federativa para la transformación digital de los entes subnacionales, De Mello y Ter-Minassian (2020) destacan la importancia de definir estándares nacionales que permitan interfaces entre los sistemas digitales nacionales y subnacionales, así como el suministro de asistencia técnica y formación a los entes subnacionales. Las estrategias de la digitalización nacional no deben ser vistas como exclusividad del gobierno central, y resultan de gran importancia los foros de cooperación vertical dedicados a la temática para la discusión abierta y oportuna de prioridades, estándares y otras cuestiones relevantes.

De igual forma, la cooperación horizontal, en forma de foros de diálogo interregional e intermunicipal, también puede apoyar la digitalización subnacional facilitando el intercambio de experiencias y la formación de consenso sobre los temas. El hecho de que cada unidad constituyente pueda “experimentar” dentro de sus propias jurisdicciones hace que las federaciones sean modelos ideales para probar conceptos e iniciativas innovadoras de gobernanza digital. Cuando tienen éxito, sus esfuerzos de

digitalização pueden servir de inspiración para otros entes (De Mello; Ter-Minassian, 2020; Liebig et al., 2024).

4.Resultados y discusión

A partir de una mirada amplia tomando por base la literatura, se tiene en mente situar la gobernanza como perspectiva estratégica, así como los desafíos de coordinación e implementación de programas gubernamentales que se desarrollan en ambientes internos y externos cada vez más complejos.

Algunos autores, como Osterwalder (2004), proponen una metodología para estructurar la gobernanza pública basada en un modelo de negocio, estructurado con base en un enfoque del tipo Balanced Scorecard (Kaplan; Norton, 1996; Markkides, 2000), que destaca cuatro aspectos estructurales:

- Los productos: considerando que el centro de un negocio de las organizaciones son sus productos y el respectivo valor de mercado;
- La existencia de una interfaz con el cliente: son estos a quienes se ofrecen los productos, en el marco de una relación a partir de un soporte estable;
- Las infraestructuras, es decir, el modo en que las organizaciones están organizadas para desarrollar tanto sus propios procesos como su estrategia de comunicación con el cliente, tanto si se relaciona con otras organizaciones socias como si no;
- Los medios financieros: el modo en que la organización se financia, considerando que puede tener, o no, ingresos propios y no puede dejar de observar los valores de la sostenibilidad financiera a largo plazo, lo que tiene impacto en su libertad de gestión. (Catarino, 2023).

Desde una perspectiva pragmática y transformacional, la gobernanza debe optimizar la organización de las intervenciones públicas. Debe incorporar los elementos del proceso de gobernanza (cualidades y capacidades institucionales, colaboración, relacionamiento, desempeño y valor público), pero proporcionar, a partir de una representación fidedigna, el desarrollo de procesos más sostenibles de mejora de la gobernanza. Debe conseguir agregar los elementos básicos del proceso de gobernanza, como los atributos y capacidades institucionales, la cooperación, la relación, el desempeño y la percepción de valor público. Pero también debe ser capaz de equilibrar, a partir de una construcción fiable, la evolución de los procesos más sostenibles de mejora de la gobernanza (Martins; Mota; Carini, 2019).

Por otro lado, es necesario ampliar el objeto y los objetivos, a fin de establecer directrices para una estrategia de gobernanza pública nacional. Para eso, hay que abordar y considerar tres grandes objetos o conceptos: la gobernanza pública, la digitalización del gobierno y, en el caso de algunos estados, una federación adecuadamente descentralizada.

En esta situación, la definición de una estrategia exigirá, antes de nada, formular, elegir y delimitar temas a ser abordados en diferentes escenarios. Esas cuestiones orientarán la formulación de un plan estratégico para la digitalización de la gobernanza, incluyendo la federativa. El objetivo no es solo simular variables futuras de la federación, sino proponer directrices (incluso legales) para el reposicionamiento de las instituciones, permitiendo plantar cara a los desafíos actuales.

Además del enfoque nacional de gobernanza aquí tratado anteriormente, llamamos especial atención a los casos de los Estados organizados en forma de federación o con una fuerte descentralización en el modelo de organización y funcionamiento del poder público. Son pocas las federaciones pero, en general, son las que tienen mayor dimensión territorial y poblacional, así como profundas disparidades regionales, en términos políticos, culturales, sociales y económicos. Es mucho más fácil formular e implantar una estrategia de gobernanza pública digital en países con pequeño

territorio y población, incluso sin gran riqueza, porque son relativamente bajas las inversiones para modernizar la administración pública.

En cualquier circunstancia de organización de gobierno, una importante laguna pasa por la formalización de alguna forma de liderazgo de las transformaciones digitales. Ideal es la constitución de un órgano, consultivo o incluso ejecutivo, que concentre las acciones modernizadoras, aún más si se trata de una estructura de administración pública multifacética. Lo nuevo, en general, tiende a enfrentar menos resistencias de las culturas y hábitos enraizados, aunque exija más competencia en la formulación e implantación de sus políticas públicas y prácticas de gobierno.

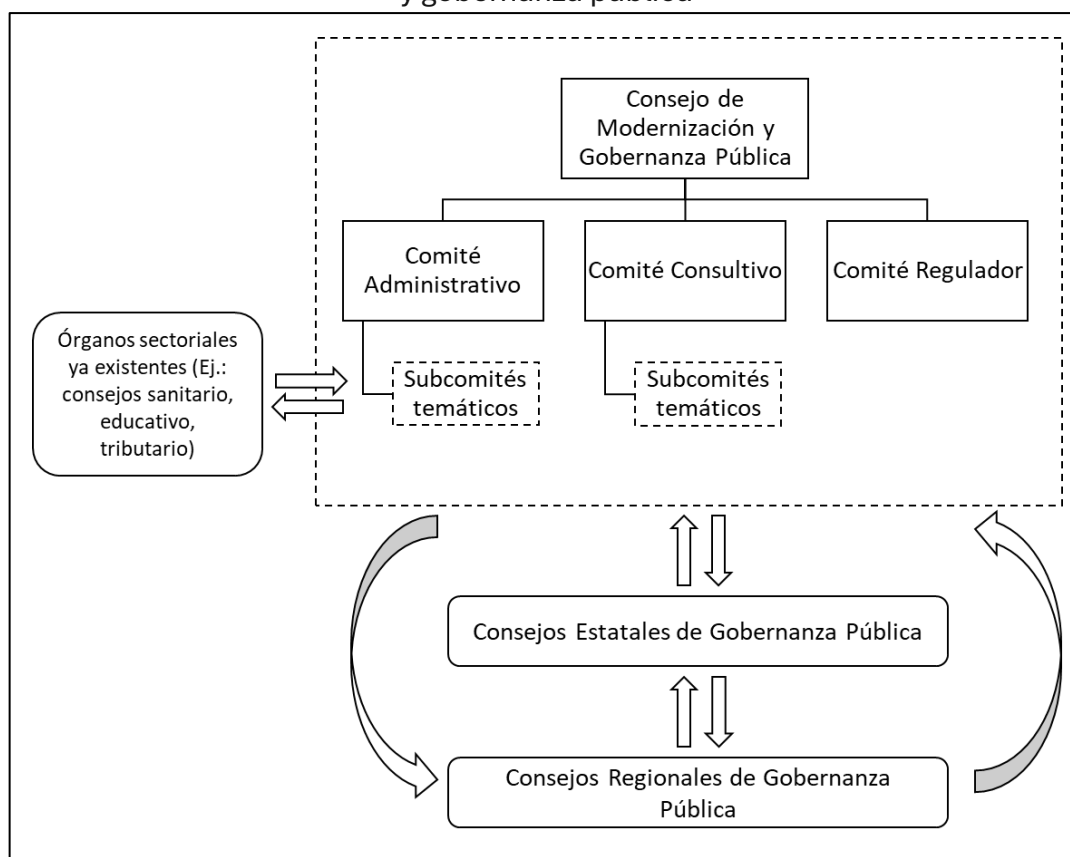
Una sugerencia preliminar o básica es la creación de un órgano colegiado dedicado a la modernización y gobernanza pública, que reúna a los representantes de las jerarquías de todos los Poderes y, si se trata de un estado descentralizado, de todos los niveles de gobierno. Este órgano, innegable y eminentemente político, tendría por misión principal decidir sobre la estrategia nacional de la gobernanza y digitalización del sector público, dictando los grandes principios y directrices reglamentarias.

Subordinados a ese órgano máximo, se sugiere crear tres comités de trabajo: uno consultivo, uno regulador y uno administrativo. Sus dirigentes deben participar en las reuniones del órgano antes propuesto, con derecho a voz, pero no a voto. El comité consultivo tendrá la función de aconsejar, y estará formado por representantes de la sociedad civil y se desdoblará en subcomités temáticos. El comité regulador definirá las normas a seguir por todos los niveles de gobiernos y por todos los poderes, naturalmente amparadas por la legislación nacional. Por su parte, el comité administrativo es el brazo operativo y el que tendrá funciones ejecutivas, con una fuerte interacción con los Poderes Ejecutivos del País. Por debajo del comité administrativo nacional se deberían formar diferentes subcomités técnicos, para actuar en áreas temáticas, tal y como aprobó el órgano máximo.

La idea central de esta propuesta básica –resumida en la Imagen I– es que funcione en red o, comúnmente hablando, actuar como una tela de araña o un pulpo. A

escala nacional, un órgano colegiado y con representantes de cada esfera de gobierno y que se ocupe de todas las materias. En cada nivel y esfera de gobierno subnacional, se debería reflejar y reproducir la misma estructuración –es decir, en una red jerárquica, se repetiría y se conectarían regionalmente, por estados (denominación para nivel intermediario de gobierno), así como por municipios (nivel local de gobierno) de las grandes ciudades y polos (en el caso de ciudades de menor porte se puede formar aglomeraciones de las mismas).

Figura 1 – Propuesta de estructura para órgano colegiado dedicado a la modernización y gobernanza pública



Fonte: Elaboração Própria.

La credibilidad es la pieza clave para la adhesión de autoridades y de los gobiernos subnacionales. En nuestra opinión, se gana con la formación democrática de

los colegiados superiores, por medio de procesos de elección abiertos y francos, que estimulen la participación y la elección de representantes legítimos. Es crucial adoptar mandato y alternancia entre nombres y regiones y, si fuera el caso, también entre diferentes gobiernos para definir dichos representantes y, sobre todo, en el comando directivo de los consejos regionales y nacionales. Especialmente en países federativos o muy descentralizados no deben faltar buenas prácticas ya adoptadas en órganos colegiados sectoriales en funcionamiento en el país, desde autoridades de hacienda hasta sanitarias.

Ayudará mucho una postura de autoridades y técnicos del gobierno federal en el sentido de planificar y coordinar en vez de únicamente intentar imponer sus propias opiniones y sus decisiones unilaterales.

No se puede ignorar la financiación de esas acciones y como históricamente la mayor parte de las inversiones en modernización administrativa fueron costeadas por préstamos de los bancos y agencias llamadas multinacionales. Nunca dichos financiadores actuaron en bloque. E, incluso en el ámbito de cada banco, no siempre adoptan planes o programas nacionales cuando tratan con gobiernos subnacionales.

Lo ideal sería que esa postura originase también una acción coordinada entre dichos organismos. Si la iniciativa no parte de ellos mismos, el gobierno nacional y su órgano responsable de las articulaciones externas podría provocar o estimular la formación de una especie de consorcio internacional de fuentes financieras.

De todo lo anteriormente dicho, nada es más decisivo para las propuestas aquí sugeridas que la adopción de un plan único y nacional de financiación de la modernización de la gobernanza pública digital. Por iniciativa propia de los financiadores o de los gobiernos tomadores, sería muy importante esa reunión de los agentes y la adopción de una política y una postura estandarizada, incluso vinculando la negociación, cuando no incluso la aprobación previa, de los proyectos de inversiones a la estructura institucional antes propuesta.

5. Conclusões

La transformación digital, en principio, no supone una opción política propiamente dicha. Teniendo en cuenta la dimensión de la profundidad y de la intensidad de la penetración del uso de medios digitales por parte de las poblaciones, en todo el mundo, a los gobiernos no parece que se les otorgue la opción de elegir participar o no en el (nuevo) mundo digital, puesto que la capacidad de adaptación condiciona su propia supervivencia. Es un tremendo desafío adoptar una gobernanza digital, especialmente en un país de dimensiones continentales, con profunda heterogeneidad regional, con régimen de gobierno democrático y, sobre todo, organizado en forma de federación, caracterizada por la gran autonomía, de hecho y de derecho, de los gobiernos subnacionales (estatales y municipales). Una visión nacional es imprescindible para la transformación digital. Esa es una lección clara e inequívoca de las experiencias internacionales y de las reflexiones teóricas del asunto más recientes.

No solo mejorar la eficiencia para quien recibe los servicios, sino también la productividad para el gobierno que la preste, la transformación digital radical, consistente y coordinada de las administraciones públicas puede ser el instrumento más importante para reformar su administración y, sobre todo, para realizar un profundo ajuste de los gastos y de las cuentas públicas del país. Si, por un lado, las nuevas tecnologías pueden representar una amenaza para la forma tradicional de gestión fiscal, son también una oportunidad puesto que permiten un mejor cobro de impuestos, facilitan la lucha contra la evasión fiscal y hacen que los gastos públicos sean más eficientes y eficaces permitiendo una mayor transparencia, una mejor gestión de la deuda pública, una gestión más fácil para el contribuyente y la mejora de los procesos internos y del intercambio de información.

Por último, para definir análisis y propuestas en este proyecto, es importante considerar que la modernización del gobierno y de la gobernanza debe ocurrir en el

contexto de um modelo de estado consolidado y cada vez más descentralizado, como es el caso de los modelos federativos. No es suficiente con modernizar únicamente las administraciones públicas, no basta con migrar de medios físicos a medios digitales, es necesario que ese proceso comprenda y resulte en transformaciones estructurales.

A medida que la transformación digital se impone como una inevitabilidad para las administraciones públicas, la capacidad de adaptación institucional para acomodar cambios se convierte en un asunto de primer orden para su buen funcionamiento. En concreto, esta dinámica desafía a países marcados por gran heterogeneidad geográfica y política, en los que diferentes niveles de gobierno cuentan con competencias y responsabilidades distintas, lo que hace urgente un esfuerzo de coordinación nacional para orientar la transformación digital y que ocurra de forma homogénea en todos los niveles de gobierno.

Las tesis y propuestas aquí presentadas son preliminares y tienen por objetivo destacar que el ritmo de los cambios será cada vez más rápido que el de las reflexiones teóricas establecidas hasta ahora. Se deben dedicar futuros trabajos a realizar una recopilación exhaustiva de la bibliografía reciente, no solo de artículos científicos, sino incluyendo también la llamada literatura gris, a fin de sistematizar el conocimiento existente sobre los impactos de la transformación digital en la gobernanza pública.

6. Referencias

ACCENTURE. **Strategy Digital Disruption Growth Multiplier**. 2016. Disponível em: https://www.accenture.com/_acnmedia/PDF-4/Accenture-Strategy-Digital-Disruption-Growth-Multiplier.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

ADDINK, H. **Good governance: concept and context**. Oxford: Oxford University Press, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/oso/9780198841159.001.0001>

AFONSO, J. R. R.; MOTTA, B. Do governo eletrônico à governança pública digital: muito por fazer (e ganhar) no Brasil. **Revista Conjuntura Econômica**, v. 76, n. 6, p. 22-24, 2022.

BALDI, B. **Beyond the federal-unitary dichotomy**. Berkeley: University of California, Institute of Governmental Studies, 1999. (Working Papers, 99-7).

BLAIKIE, N. **Designing social research**. Cambridge: Polity Press, 2000.

BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. Evaluating the quality of public governance: indicators, models, and methodologies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 69, n. 3, p. 313-328, 2003. DOI: 10.1177/0020852303693002. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. Public management and governance. In: BOVAIRD, T.; LOEFFLER, E. (ed.). 3rd ed. 2016.

CASTELLS, M. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2016.

CATARINO, J. R. **Finanças públicas e direito financeiro**. Coimbra: Almedina, 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Governança europeia: um livro branco**. Comunicação da Comissão, de 25 de julho de 2001. COM(2001) 428 final. Jornal Oficial das Comunidades Europeias, C 287, 12 out. 2001.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE (Ed.). **Our global neighborhood**. Oxford: Oxford University Press, 1995.

CONSELHO DA EUROPA. **CM(2008)14, CM(2008)14-add**, GR-DEM(2008)CB4-rev, 2008.

DE MELLO, L.; TER-MINASSIAN, T. **Digitalisation challenges and opportunities for subnational governments**. Paris: OECD Publishing, 2020. (OECD Working Papers on Fiscal Federalism, n. 31). DOI:10.1787/9582594a-en. Acesso em: 10 jul. 2025.

DIARRA, G.; PLANE, P. Assessing the World Bank's influence on the good governance paradigm. **Oxford Development Studies**, v. 42, n. 4, p. 473-487, 2014. DOI:10.1080/13600818.2014.949651. Acesso em: 10 jul. 2025.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **Good Governance: The IMF's Role**. Washington, DC: IMF, Aug. 1997.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI). **World Economic Outlook: A Rocky Recovery**. Washington, DC: IMF, Apr. 2023. DOI: 10.5089/9798400224119.081. Acesso em: 10 jul. 2025.

GIL-GARCIA, J. R.; DAWES, S. S.; PARDO, T. A. Digital government and public management research: finding the crossroads. **Public Management Review**, v. 20, n. 5, p. 633-646, 2018. Disponível em: DOI:10.1080/14719037.2017.1327181

GIL-GARCIA, J. R.; FLORES-ZÚÑIGA, M. Á. Towards a comprehensive understanding of digital government success: Integrating implementation and adoption factors. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 4, 101518, 2020. DOI: 10.1016/j.giq.2020.101518

GOMES, S.; CHAMPAGNE, E.; LECOURS, A. **Digitalization of Public Administration in Federal Countries: Challenges, Opportunities, and a Look Ahead**. Forum of Federations, Occasional Paper Series, n. 53, 2022.

GONG, C.; RIBIERE, V. Developing a unified definition of digital transformation. **Technovation**, v. 102, 102217, 2021. DOI:10.1016/j.technovation.2020.102217. Acesso em: 10 jul. 2025.

GRÖNLUND, Å. Ten years of e-government: The 'End of history' and new beginning. **Lecture Notes in Computer Science**, p. 13-24, 2010. DOI:10.1007/978-3-642-14799-9_2. Acesso em: 10 jul. 2025.

GRÖNLUND, Å.; HORAN, T. A. Introducing e-Gov: History, definitions, and issues. **Communications of the Association for Information Systems**, v. 15, 2005. DOI: 10.17705/1cais.01539. Acesso em: 10 jul. 2025.

HAUG, N.; DAN, S.; MERGEL, I. Digitally-induced change in the public sector: A systematic review and research agenda. **Public Management Review**, p. 1-25, 2023. DOI: 10.1080/14719037.2023.2234917. Acesso em: 10 jul. 2025.

JANOWSKI, T. Digital government evolution: From transformation to contextualization. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 221-236, 2015. DOI: 10.1016/j.giq.2015.07.001

JESSOP, B. The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. **International Social Science Journal**, v. 50, p. 29-45, 1999. DOI:10.1111/issj.12186

KAPLAN, R.; NORTON, D. P. The balanced scorecard: translating strategy into action. Boston: **Harvard Business Review Press**, 1996.

KRAAY, A.; KAUFMANN, D.; MASTRUZZI, M. **The worldwide governance indicators: methodology and analytical issues**. Policy Research Working Papers, 2011. DOI: 10.1596/1813-9450-5430. Acesso em: 10 jul. 2025.

LEGNER, C. et al. Digitalization: Opportunity and challenge for the business and information systems engineering community. **Business & Information Systems Engineering**, v. 59, n. 4, p. 301-308, 2017. DOI: 10.1007/s12599-017-0484-2. Acesso em: 10 jul. 2025.

LIEBIG, L.; GÜTTEL, L.; JOBIN, A.; KATZENBACH, C. Subnational AI policy: shaping AI in a multi-level governance system. **AI & Society**, v. 39, n. 3, p. 1477-1490, 2024. DOI: 10.1007/s00146-022-01561-5

LÖFFLER, E. Governance: Die neue Generation von Staats- und Verwaltungsmodernisierung. **Verwaltung + Management**, v. 7, n. 4, p. 212-215, 2001.

MARTINS, F. M.; MOTA, J. P.; CARINI, C. Modelos de negócio na esfera pública: o modelo canvas de governança pública. **Cadernos EBAPE**, v. 17, n. 1, mar. 2019. DOI: 10.1590/1679-395167893. Acesso em: 10 jul. 2025.

MEIJER, A.; BEKKERS, V. A metatheory of e-government: Creating some order in a fragmented research field. **Government Information Quarterly**, v. 32, n. 3, p. 237-245, 2015. DOI: 10.1016/j.giq.2015.04.006

MERGEL, I.; EDELMANN, N.; HAUG, N. Defining digital transformation: Results from expert interviews. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, 101385, 2019. DOI: 10.1016/j.giq.2019.06.002. Acesso em: 10 jul. 2025.

MERRIEN, F.-X. Governance and modern welfare states. **International Social Science Journal**, v. 50, p. 57-67, 1999.

MOTTA, B. Digital transformation in the public sector and the bureaucratic model: a scoping review. **International Journal of Electronic Governance**, v. 17, n. 4, p. 380-399, 2025. DOI:10.1504/IJEG.2025.152647

NYE, J. S., Jr. Soft Power. **Foreign Policy**, n. 80, p. 153-171, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). **Governance and development** – Thematic Think Piece. UNDESA, UNDP, UNESCO, 2012.

OCDE. Models of Public Budgeting and Accounting Reform. **OECD Journal on Budgeting**, v. 2, suplemento 1, 2002.

_____. **Principles of corporate governance**. 2004.

_____. **Mobilising Evidence for Good Governance: Taking Stock of Principles and Standards for Policy Design, Implementation and Evaluation**. Paris: OECD Publishing, 2020. (OECD Public Governance Reviews). DOI: 10.1787/3f6f736b-en. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. **Economic Policy Reforms 2023: Going for Growth**. Paris: OECD Publishing, 2023. DOI: 10.1787/9953de23-en. Acesso em: 10 jul. 2025.

_____. **Digital public infrastructure for digital governments**. OECD Public Governance Policy Papers, No. 68, 2024. DOI: 10.1787/ff525dc8-en

OSTERWALDER, A. **The business model ontology: a proposition in a design science approach**. 2004. Tese (Doutorado em Sistemas de Informação) – University of Lausanne, Lausanne, 2004.

PETERS, B. G. Governance as political theory. In: YU, J.; GUO, S. (Ed.). **Civil society and governance in China**. New York: Palgrave Macmillan, 2012.

SÁ-SOARES, D. de. **Interoperabilidade entre sistemas de informação na Administração Pública**. 2009. Tese (Doutorado em Engenharia) – Universidade do Minho, Braga, 2009.

SINDZINGRE, A. N. **The Limitations of Conditionality: Comparing The ‘Washington Consensus’ and ‘Governance’ Reforms**. 2014.

STOKER, G. Governance as theory: Five propositions. **International Social Science Journal**, v. 50, n. 155, p. 17-28, 1998. DOI: 10.1111/1468-2451.00106. Acesso em: 10 jul. 2025.

TANGI, L.; JANSSEN, M.; BENEDETTI, M.; NOCI, G. Digital government transformation: A structural equation modelling analysis of driving and impeding factors. **International Journal of Information Management**, v. 60, 102356, 2021. DOI: 10.1016/j.ijinfomgt.2021.102356

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089. Acesso em: 10 jul. 2025.

WEISS, T. G. **Thinking about global governance: why people and ideas matter**. London: Routledge, 2011. DOI: 10.4324/9780203807057. Acesso em: 10 jul. 2025.

WEISS, T. G.; THAKUR, R. **Global governance and the UN: an unfinished journey**. Bloomington: Indiana University Press, 2010.

YILDIZ, M. E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward. **Government Information Quarterly**, v. 24, n. 3, p. 646-665, 2007. DOI: 10.1016/j.giq.2007.01.002. Acesso em: 10 jul. 2025.

YIN, R. K. **Case study research: design and methods**. 4. ed. Thousand Oaks, CA: Sage, 2009

Sobre os(as) autores(as):

João Ricardo Catarino | E-mail: jccatarino@iscsp.ulisboa.pt

Profesor Catedrático del ISCSP – Instituto Superior de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Lisboa. Doctor en Administración Pública por la Ulisboa. Investigador integrado en el CAPP – Centro de Administración y Políticas Públicas del ISCSP, Ulisboa.

José Roberto Afonso | E-mail: jose.afonso@idp.edu.br

Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad Estadual de Campinas (Unicamp). Posdoctorado en Administración Pública en el ISCSP – Instituto Superior de

Ciências Sociais y Políticas de la Universidad de Lisboa. Profesor en el IDP – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Investigação y en el ISCSP. Investigador del CAPP – Centro de Administração y Políticas Públicas del ISCSP, Universidad de Lisboa.

Bernardo Motta Monteiro | *E-mail:* bernardo-monteiro@edu.ulisboa.pt

Economista. Doctorando en Administración Pública, con especialización en Políticas Públicas, en el ISCSP – Instituto Superior de Ciências Sociais y Políticas de la Universidad de Lisboa. Máster en Economía de la Innovación por el ISEG – Instituto Superior de Economía y Gestão de la Universidad de Lisboa.

Datas do Processo Editorial

Datas do Processo Editorial / Editorial Process Dates

[\(Link do texto\)](#)

Data de submissão / Submission date: 11 de julho de 2025

Data da Triagem de Diretrizes / Guidelines Screening Date: 21 de setembro de 2025

Data da Triagem de Qualidade / Date of Quality Screening: 23 de setembro de 2025

Data do Envio para Avaliação / Date of Submission for Evaluation: 23 de setembro de 2025

Data da Primeira Avaliação / Date of First Evaluation: 01 de outubro de 2025

Data da Segunda Avaliação / Date of Second Evaluation: 13 de novembro de 2025

Data da Terceira Avaliação / Date of First Evaluation: 26 de abril de 2026

Data do Envio para Correção / Date Sent for Correction: 04 de agosto de 2026

Data do Envio para Correção / Date Sent for Correction: 19 de setembro de 2026

Data de Aceite / Date of Acceptance: 19 de setembro de 2026

João Ricardo Catarino	Conceptualización; Metodología; Redacción – Borrador original; Redacción – Revisión y edición; Administración de proyecto; Adquisición de financiación
José Roberto Afonso	Conceptualización; Metodología; Redacción – Borrador original; Redacción – Revisión y edición; Administración de proyecto; Adquisición de financiación
Bernardo Motta Monteiro	Conceptualización; Metodología; Redacción – Borrador original; Redacción – Revisión y edición.