

## **Gobierno Electrónico y la Sociedad del Conocimiento. Modelos de gestión, sistemas emergentes y Comunidades de Práctica<sup>1</sup>**

Ester Kaufman

### **INTRODUCCIÓN**

En este artículo se plantearán algunas problemáticas referidas a las políticas y modelos de gestión, relacionadas a la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC), las de Gobierno Electrónico (GE), y las TIC convenientes para responder a necesidades propias, por fuera de las recetas y compromisos internacionales. No se intenta formular soluciones acabadas sino más bien sugerir algunas líneas de acción.

Se expondrán primero algunas conceptualizaciones respecto a la tecnología conjuntamente con modelos de gestión también referidos a la SIC y al GE. Luego se verán algunos enfoques teóricos y posturas para clarificar el desarrollo posterior: el estado de nuestros Estados y la responsabilidad que le cabe en ello a las agencias internacionales (deuda y recetas); también cómo estructuras como las Comunidades de Práctica pueden revertir esa situación. Después se indagará sobre la naturaleza de la apropiación de las TIC y sus “Sistemas Emergentes”.

Inmediatamente se analizará un caso concreto, el argentino, para que sea el parámetro y anclaje respecto a las estrategias GE y SIC que deberían adoptar los “países en vías de desarrollo” o “países no desarrollados”, en atención a temas centrales como la exclusión social. En el último punto se reflexionará sobre cuáles deberían ser las estrategias “tecnológicas” para superar la brecha analógica.

### **I. ASPECTOS CONCEPTUALES**

#### **1. La tecnología**

La sociedad en red debe garantizarse con el acceso mayoritario a TIC y mejor uso de las mismas. Para lograrlo, es necesario escapar de enfoques ingenuos, como que el contacto “computadoras – gente” produce por sí solo un amor a primera vista llamado “alfabetización digital”. Esto es tan absurdo como pretender que los maestros enseñen a leer paseando a sus alumnos por bibliotecas o dejando libros sobre sus escritorios.

Además debería propenderse a incentivar el desarrollo de tecnologías de mayor acceso y apropiación social, incentivando políticas alternativas para los distintos destinatarios (aquí identificados como “info.ricos”, “info.medios” e “info.pobres”). En algunos casos será el acceso a computadoras en lugares públicos y sociales (“info.medios” y algunos “info.pobres”). En otros, el financiamiento para la compra de PCs e incentivos para el acceso a Internet (“info.ricos”, “info.medios”). Quedan otros accesos mediante herramientas como los mensajes de texto de telefonía celular (cuya apropiación social es casi universal); y aún deberán esperarse muchas más en el futuro.

Si el objetivo es reducir la brecha digital, deberían implementarse políticas “a medida”, todas ellas enmarcadas en un gran esfuerzo de formación en TIC desde la más tierna infancia. De poco sirven las simplificadas recetas internacionales, más allá de ajustar los problemas conforme a ellas con el objetivo utilitario de acceder a los fondos. Eso siempre

---

<sup>1</sup> Este apartado rtoma partes del texto de un libro identificado en la bibliografía como Kaufman, 2007.

se paga si no se opera con cuidado: con sólo ver la deuda pública generada y la destrucción de las capacidades institucionales es suficiente. Los países de la región deberían formular sus propias alternativas y diseñar estrategias de financiamiento que no traigan perjuicios. Esto no es tan complicado. Para ello deberán conocerse cuáles son los vericuetos burocráticos de los organismos financiadores y si sus términos son convenientes. Pero antes que nada se tendría que conocer lo que es viable y conveniente, con la conciencia de que ese conocimiento debe estar en permanente reformulación ya que se refiere a relaciones y artefactos que sufren variaciones constantes.

## **2. Algunas pautas para modelos de gestión de políticas pertinentes**

Respondiendo a las formas de apropiación social en contextos de cambios vertiginosos; es atinado proponer políticas altamente consensuadas entre distintos actores donde las necesidades y apropiaciones tecnológicas sean fácilmente advertidas y consideradas, al igual que las razones de su usabilidad, facilidad / utilidad en el acceso y costos. Estas políticas deberían asentarse en modelos de gestión de alta adaptabilidad garantizada por la cercanía a las prácticas concretas, lo que supone que las unidades a operar tendrían que ser pequeñas, reivindicando el carácter “situado” de los proyectos. Esto no se ha hecho. La mayoría de los gobiernos de la región responden como autómatas a las recetas internacionales, las famosas “buenas prácticas” carentes de consideraciones contextuales, sin poder dar una propuesta propia (Courtright, 2004). Es posible pensar en las posibilidades de las TIC para resolver cuestiones prioritarias para la agenda pública y la población: la pobreza, la desnutrición, el desempleo, el analfabetismo y el descenso de la calidad educativa. Poco importan las políticas deglutidoras de fórmulas como las señaladas, impuestas aún más fácilmente dado que las proveen los mismos que subsidian los proyectos. El resultado es que se termina consumiendo TIC de alto costo sin considerar su utilidad para resolver algunos de esos problemas “centrales”. Así se termina comprando sin saber, exactamente, para qué, más allá de “mostrar” que se cumplen formalmente las metas acordadas en las Cumbres Mundiales y los proyectos convenidos con los organismos multilaterales de financiamiento.

La intención de este artículo, entonces es proponer algunas líneas para pensar modelos de gestión multisectorial donde pueda arribarse a decisiones “situadas”; con la participación de los “sectores” insertos en *locus* y posesión de artefactos TIC apropiados “realmente” por la comunidad. Estos sectores deberían ser socios en las “micro políticas” que operen sobre su “terreno”. Paralelamente, el gobierno necesita un gran apoyo metodológico para la detección de los patrones que la sociedad va construyendo, y cambiando, lo que supone también convocar al sector académico para producir metodologías y saberes aún ausentes o poco difundidos.

Tamayo (1997) dice que una política pública se pone en marcha cuando se detecta la existencia de un problema. Si se decide no como respuesta a un problema genuino sino por otras cuestiones difícilmente sea aceptada como legítima.

## **II. LOS ESTADOS, LAS COMUNIDADES DE PRÁCTICA, LAS RECETAS INTERNACIONALES Y LOS EMERGENTES SOCIALES**

Por un lado, se considerará la capacidad institucional de los Estados de la región para emprender políticas de GE y SIC, su debilitamiento y fragmentación; también la falta de legitimación que tienen este tipo de políticas atadas en muchos casos, con exclusividad, a

compromisos internacionales. Por el otro lado, se quiere incorporar a este cuadro de situación la aparición de estructuras informales (tipo Comunidades de Práctica) que vienen a dar algunas respuestas a la situación descrita del sector público permitiendo la rápida captación del contexto interno y externo (sobre todo cuando se trata de formaciones mixtas público-privadas). Por último, y esto es lo más difícil de integrar, se incorporará el enfoque de “sistemas emergentes” para entender y operar sobre las apropiaciones sociales de la tecnología. Este es un aporte extraído de la física.

### **1. El estado de los Estados y las recetas internacionales**

Hasta ahora lo que se ha comprobado es la desconexión entre las políticas locales con los desarrollos de la SIC. Pero también existen otros problemas como la imposibilidad de relacionar aplicaciones con buenos desarrollos de sistemas de información. Éstas y otras circunstancias han llevado a investigadores a decir que en los países en desarrollo las iniciativas de GE fallan. Heeks (2003) incluso modelizó situaciones arquetípicas donde aparecen algunas causas de esos fracasos:

- *Brecha del Hard-Soft: se refiere a la brecha entre la tecnología actual (hard) y la realidad del contexto social (gente, cultura, política, etc.) en el cual los sistemas operan (soft)*
- *Brecha pública-privada: se refiere a la diferencia entre el sector privado y el público en cuanto a que los sistemas que funcionan en un sector no sirven para el otro, ya que el diseño de sistemas realizado para el sector privado es difícilmente transferible al público debido a la diferencia de realidades.*
- *Brecha en el contexto entre países se refiere a la diferencia emergente entre países desarrollados y los que están en vías de desarrollo; debido a la brecha producida cuando sistemas diseñados para países desarrollados son transferidos a países en vías de desarrollo donde deben operar en contextos totalmente diferentes<sup>2</sup>.*

Por otra parte, los gobiernos de América Latina han sufrido el embate del neoliberalismo que provocó golpes difíciles de sobreponer<sup>3</sup>. El resultado más extendido está a la vista: Estados fragmentados y debilitados, situación que los gobernantes parecieran omitir al formular políticas tipo GE o SIC.

Lógica consecuencia de lo anterior es que si se dictan políticas públicas considerando que el Estado que las viabilizará se encuentra en perfecto funcionamiento (toda una entelequia), luego, lo que viene como consecuencia no son éxitos precisamente.

---

<sup>2</sup> Traducción propia

<sup>3</sup> Las políticas de privatización, desregulación, descentralización, “outsourcing” o retiros anticipados de personal, que constituyeron el núcleo de las denominadas reformas de primera generación, tendieron a encoger al aparato estatal pero, también, a originar efectos que transformaron una posible hipertrofia del Estado en una deformidad de su función de producción. En cambio, casi todas las reformas de segunda generación (no iniciadas, inconclusas o fracasadas) se refieren a la búsqueda de un **mejor** Estado y no de un **menor** estado, involucrando básicamente la introducción de tecnologías de apoyo a la gestión aptas para mejorar la capacidad estatal. Por ejemplo, reestructuraciones, “rightsizing” de las dotaciones de personal, gobierno digital, reingeniería de procesos, tableros de control y así sucesivamente. (Oszlak, 2005)

Queda otro ingrediente dramático de las “recetas”: Las Unidades Ejecutoras de Proyecto (UEP), muchas de las cuales operan en el área de GE, desde la lógica de “gestión de proyectos”. Estas UEP están asociadas a la utilización de créditos o recursos no reembolsables de los organismos de financiamiento internacional y también de cooperación. Dichas Unidades nada tienen que ver con el resto del Estado ni tampoco suelen interactuar con la planta estable competente en esos asuntos.<sup>4</sup>

Respecto a la SIC, y a las políticas ligadas a la “reducción de la brecha digital”, las motivaciones gubernamentales parecerían estar organizadas con la misma matriz: compromisos internacionales con obtención de recursos destinados a reproducir recetas desde perspectivas simplificadas de países desarrollados en consonancia con los intereses de las grandes empresas TIC. También aceptan el uso de sus indicadores de “Brecha Digital” o “E-Readiness” o “Gobierno Electrónico”, donde existen variables incluidas y otras omitidas. Las incluidas dan como resultado la recomendación de políticas que tienden a facilitar la compra de tecnología cara (por ejemplo, PCs) lo que por supuesto regocija al mercado productor. Esta situación plantea la urgencia de empezar a construir nuestros propios modelos, con sus variables e indicadores. Estas mediciones realizadas desde los países desarrollados o desde los organismos internacionales no incluyen variables ni crean indicadores respecto a fenómenos que son habituales en regiones del continente. Por ejemplo, no consideran lugares de acceso social a bajo costo ni tampoco el uso de telefonía celular (cuya inclusión destruiría todos los porcentajes de la brecha). Tampoco aparecen los servicios accesorios de mensajería de texto que están revolucionando los servicios en países no desarrollados. ¿Por qué? Porque no garantizan las mismas ganancias. Y en el caso de los locutorios, cybers, etc. del tipo de los que pululan en el Cono Sur de América, porque no son negocios de poderosos sino “rebusques” de desesperados. Estos locutorios son una respuesta a los despidos producidos por el cierre de las fuentes de trabajo cuando el neoliberalismo dominaba la región. Con la indemnización del despido la gente se compró primero un taxi, luego una “combi” o “van”, un kiosco y, por último, comenzaron a abrir cybers y locutorios. Son respuestas de supervivencia de pequeños cuentapropistas (no ganancias de poderosos)

## **2. Comunidades de Práctica (CoPs)**

Las debilidades del sector público han dado como respuesta la emergencia de estructuras informales del sector público que a veces están integradas en forma mixta con el sector privado<sup>5</sup>. Operan como redes voluntarias y Comunidades de Práctica (CoPs)<sup>6</sup>. Algunas

---

<sup>4</sup> Martínez Nogueira (2002:1/2) sostiene que el desempeño de las mismas dista de ser satisfactoria y que están introduciendo fracturas no deseables en las instituciones públicas. “Las cuestiones vinculadas a su integración con las agencias de línea, a la incorporación de las nuevas tareas a la administración regular cuando los proyectos concluyen y a la transferencia de las capacidades movilizadas para la ejecución de proyectos a la administración pública convencional, siguen no solamente sin resolución sino también, sin recibir un abordaje sistemático y sin inclusión en las estrategias de cambio de la gestión pública”. En el fondo, lo que está en cuestionamiento por parte de los organismos internacionales es la capacidad del Estado real de dar respuestas a los desafíos que se presentan. El resultado de esta incorporación de la “eficiencia” en la implementación de proyectos a través de las UEP es la destrucción de las capacidades disponibles, de la calidad de los marcos institucionales y de lo que se ha reconocido como “profesionalización del servicio civil”.

<sup>5</sup> No tienen por qué pertenecer sólo al sector público. Existe una extensa variedad de redes y CoPs sobre las que se hablará más adelante.

intentan realizar las tareas transversales que la propia estructuración burocrática del Estado impide. Además, incorporan en sus prácticas la preciada y casi inalcanzable “racionalidad técnica”, tan escasa en el sector público, ya que lo que los anima es encontrar respuestas y elaborar soluciones desde el orgullo de ser buenos profesionales frente a sus pares de similar práctica. Estas formaciones están emergiendo en muchas partes del mundo, auxiliadas por las TIC.

Las distintas experiencias muestran que las CoPs constituyen una vía efectiva para enfrentar problemas no usuales compartiendo conocimiento más allá de los bordes de las estructuras tradicionales e interactuando desde un paradigma diferente que habilita la integración de modelos informales junto a modelos burocráticos, donde ellas pueden proveer una vía dinámica de interacción más permeable con el contexto, permitiendo así garantizar respuestas rápidas y dinámicas a éste último (Tuomi, 1999).

Las contribuciones más significativas en este campo son las de Jean Lave y Etienne Wenger (1991). Ellos describen las CoPs como grupos de personas que comparten su preocupación o pasión por algo que ellos hacen y que interactúan regularmente para aprender cómo hacerlo mejor<sup>7</sup>. Todo nuevo miembro aprende de un miembro veterano en un ambiente de participación en actividades relacionadas con la práctica en cuestión. En el caso del recién ingresante, su participación progresa desde la periferia hasta alcanzar la integración plena (Falivene, Silva, Gurmendi : 2003).

Ahora, ¿cómo se hace para generar una estructura colaborativa entre el sistema formal y las CoPs? Snyder y Souza (2003:24) comentan<sup>8</sup>:

*...Existe la posibilidad de encarar la emergencia de las CoPs como un proceso de evolución y no como un cataclismo. Para ello es útil distinguir las funciones de construcción de conocimiento compartido de las funciones de entrega de productos y servicios, estas últimas a cargo de las unidades formales...Las colaboraciones que pueden dar las CoPs (especialmente, con su posibilidad de cruzar los límites y conectarse informalmente con otras agencias) no implican una pérdida de gobernabilidad en la provisión de servicios, ni en la identidad e influencia de las unidades formales, sino un proceso de expansión para todas las partes intervinientes*

Precisamente, las CoPs (en tanto estructuras informales) aparecen como una manera efectiva de manejar problemas no estructurados y de compartir conocimientos por fuera de los límites, fronteras o bordes estructurales tradicionales. Esto crea otra manera de concebir las institucionalidades que suponen una convivencia de modelos informales de integración y modelos burocráticos donde las CoPs pueden proveerle el dinamismo de

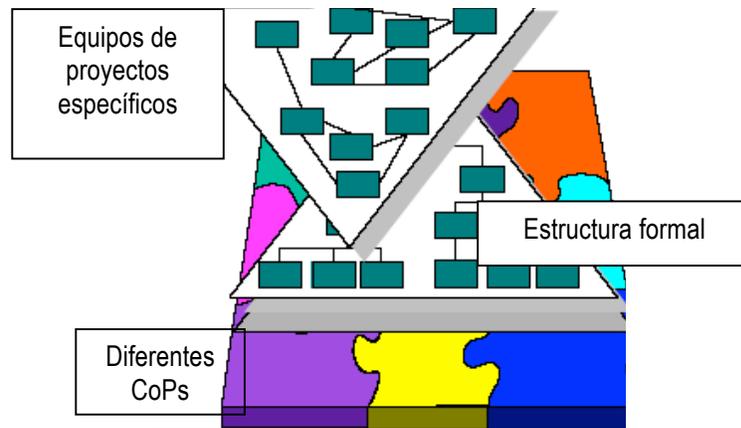
---

<sup>6</sup> Una CoP es aquella constituida por un grupo de pares con el propósito común de trabajar conjuntamente para compartir la información, construir conocimiento, desarrollar sus pericias y resolver problemas concretos en esa línea. Las CoPs están caracterizadas por la voluntad de sus miembros de participar y generar una interacción continua en el desarrollo del área que comprende la práctica en cuestión. Se recomienda la lectura de *The Encyclopedia of Communities of Practice in Information and Knowledge Management* (2005). Coakes, E. y Clarke S. Edit. (Univ. Westminster / Hull. U.K) . Idea Group. Identificable en <http://www.idea-group.com/reference/details.asp?ID=4458&v=contributors>. Allí se describen innumerables experiencias de Comunidades de Práctica. Dentro de dicha Enciclopedia encontrarán un artículo dedicado a las CoPs en el sector público argentino llamado “The potential of Communities of Practice (CoPs) in Argentina to articulate Public Organizations into networks” donde describimos algunos fenómenos de los aquí narrados.

<sup>7</sup> Ver: [www.ewenger.com](http://www.ewenger.com)

<sup>8</sup> Traducción de la autora.

procesamiento del contexto y respuesta rápida al mismo, integrándose con las instituciones en una forma reconocida como “**organizaciones hipertextuales** o del conocimiento” (Tuomi, 1999), tal como se sugiere en el gráfico que sigue:



En estas interrelaciones, las estructuras formales subsisten abastecidas por la producción generada por sus miembros a través de las diferentes CoPs, que se entrelazan difusamente y cruzan el territorio organizacional. De esas CoPs también se alimentan los equipos constituidos para proyectos específicos. Estas organizaciones van colocando, en primer plano y en forma alternada, el tipo de la estructura que puede ser más eficiente en cada momento dado: sean éstas Equipos, Estructura Formal o CoPs.

#### Algunas experiencias “CoPs-Gobierno” en los países desarrollados

Se tomarán sólo dos experiencias, advirtiendo que el universo de prácticas similares es más amplio y que han tenido y tienen lugar en Estados Unidos y en Australia. Snyder. y Wenger (2003) en un estudio encargado por el Consejo que nuclea a los responsables de áreas informáticas (CIO's) del gobierno federal de los Estados Unidos, comentan que las CoPs pueden servir para aglutinar transversalmente a sectores similares del gobierno (de igual o diferente nivel). El apoyo que las CoPs brindan a las organizaciones formales produce, en general, resultados interesantes. Uno de ellos es el que se refiere al GE, en sus mandatos de generación de procesos de interoperabilidad entre las jurisdicciones para ofrecer servicios en línea. En dicha área, la CoP que actuó es la conocida como “*E-Reg*”. En ella actuaron transversalmente expertos de distintas agencias y su objetivo era el alineamiento de éstas últimas para el cumplimiento del “Acta Gubernamental de Despapelización”. Esta normativa requería que las agencias construyeran y expandieran sus competencias relacionadas con el diseño de formularios electrónicos, gerenciamiento de archivos, tecnología informática y gestión del conocimiento. De allí surgió algo similar al Foro Informático argentino pero con muchísimo más aval institucional.

En *E-Reg* los responsables informáticos gubernamentales (CIO's sponsors) quisieron probar la hipótesis de que una comunidad transversal de agencias públicas podía ayudar a los organismos formales a generar dichas competencias mediante dos mecánicas: el aprendizaje colaborativo y el desarrollo de la coordinación inter organizacional con el objetivo de reducir costos, generar estándares y cumplir con las metas comunicadas. La

Comunidad *E-Reg* se reunió para tratar estas cuestiones mediante mecanismos de gestión de conocimiento coordinado, pues se entendía que era improbable esperar acciones eficaces tanto por parte del equipo responsable del proyecto de Gobierno Electrónico como de las unidades involucradas de cada agencia. Esta no es la única CoP que actúa con el gobierno. Existen varias que atienden diferentes temáticas.

Por su parte, la experiencia australiana identificada está específicamente vinculada al Programa de Gobierno Electrónico y al sector de responsables informáticos. La agencia a cargo del desarrollo de GE, la *Australian Government Information Management Office* (AGIMO<sup>9</sup>) considera a las CoPs como una herramienta vital para su estrategia de gestión. En este caso es mucho más explícito el interés gubernamental que en el comentado con anterioridad. Ellos expresan que, “(...) con este espíritu, AGIMO tiene el rol de catalizar y facilitar las CoPs, proveyéndoles la estructura inicial, conectándolas y animándolas”<sup>10</sup>. Para ello han apoyado un foro muy similar al Foro Informático pero también mucho más protegido oficialmente. Se lo conoce como el *Australian CIO Forum*.

Se supone que, tratándose de un gobierno tan integrado, el *CIO Forum* debe interactuar con otras CoPs y agencias gubernamentales, a fin de brindar juntos el apoyo interdisciplinario e intersectorial que estos programas requieren.

### **3. Naturaleza de la apropiación tecnológica y los Sistemas Emergentes**

#### **a. La difícil naturaleza de la relación con la tecnología**

Se describirán algunas de sus características para intentar dar algunas pistas.

Las TIC, cuando son apropiadas masivamente, carecen de discurso y, por ende, de conciencia sobre su uso, además de ser de naturaleza volátil. El “no discurso” y esa volatilidad en los cambios de patrones de apropiación social, parecieran constituir una característica general de las apropiaciones tecnológicas en las últimas épocas<sup>11</sup>. El Libro Verde de la Sociedad de la Información de Brasil lo menciona explícitamente:

*(...) Mirar la televisión, hablar por teléfono, mover la cuenta en un terminal bancario y, por la Internet, verificar multas de tránsito, comprar discos, intercambiar mensajes con el otro lado del planeta, investigar y estudiar son hoy actividades cotidianas, en el mundo entero y en Brasil. Rápidamente nos adaptamos a esas novedades y pasamos en general, sin una percepción clara ni mayores cuestionamientos, a vivir en la Sociedad de la Información, una nueva era en que la información fluye a una velocidad y en una cantidad que hace apenas pocos años eran inimaginables, asumiendo valores sociales y económicos fundamentales..*

No se sabe qué es lo que genera la multiplicación, qué la detiene, cuáles mecanismos son los que provocan el abandono y cuáles podrían originar una nueva apropiación. Constituida la necesidad, fundamentalmente impulsada por las empresas vendedoras, se disparan mecanismos que también mutan permanentemente. Una vez generada alguna

---

<sup>9</sup> Ver: [www.agimo.gov.au/index.html](http://www.agimo.gov.au/index.html)

<sup>10</sup> [www.agimo.gov.au/resources/cop](http://www.agimo.gov.au/resources/cop)

<sup>11</sup> En otros tiempos eran conocidas las dificultades para generar apropiaciones masivas e inmediatas de innovaciones tecnológicas. Su adopción / rechazo estaban rodeados de discursos y reflexiones. Basta recordar lo ocurrido con la aparición del teléfono o del automóvil.

apropiación, ésta puede reproducirse a gran velocidad o no. Cuando esa velocidad existe, se produce la suficiente masa crítica como para que el uso llegue a ser constituyente de las relaciones (proceso de masificación).

#### b. Sistemas Emergentes

Steve Johnson (2003) define “emergencia” como “lo que ocurre cuando un sistema de elementos relativamente simples se organiza espontáneamente, y sin leyes explícitas, hasta dar lugar a un comportamiento inteligente. Sistemas tan dispares como las colonias de hormigas... o las ciudades siguen estas reglas. Los agentes de un nivel inferior adoptan comportamientos propios de un nivel superior: las hormigas crean colonias; los habitantes de las ciudades, vecindarios”<sup>12</sup>.

Se han mencionado emergencias urbanas en el Cono Sur, como los locutorios y cybercafés, que organizan patrones que se transmiten rápidamente por cada ciudad. Lo mismo sucede con la adopción y masificación de determinada tecnología (Kaufman, 2005b). Es tan fuerte e imprevista la respuesta social de apropiación (y tan ausente de políticas) que se necesita un enfoque que trabaje sobre procesos ascendentes autoorganizados. Habría que sumarle a esas características la relación con la tecnología: el “no discurso” y la “no conciencia” mencionados en el punto anterior. Los habitantes de estas ciudades circulan e interactúan sin darle a este intercambio importancia y, de este modo, van dando respuestas a la necesidad de acortar la brecha digital y también, a ciegas, van conectando lo local con lo global, ayudados por las TIC. Nadie dice “me estoy alfabetizando digitalmente” o “soy parte de un proceso universal de reducción de la brecha digital”. Sin embargo, eso es lo que está ocurriendo.

¿Por qué son tan importantes las múltiples interacciones espontáneas? Porque cuánto más grande es la interacción, más compacta es la masa sobre la que se estructuran los “patrones”. En estos procesos la ignorancia es útil (Johnson, 2003:71-72). Esta ignorancia más que un defecto es una característica. Los sistemas emergentes pueden volverse inmanejables cuando sus componentes son excesivamente complicados. Esto se daría si cada uno de sus componentes empieza a reflexionar sobre el funcionamiento del todo queriendo dejar su impronta, la que seguramente sería incorrecta ya que está conceptualizando sobre una realidad que lo supera. Es mejor construir un sistema densamente interconectado con elementos simples y dejar que la conducta más sofisticada aparezca paulatinamente. Se contribuye a esa inteligencia emergente pero siendo casi imposible percibir la contribución, porque sus actores viven en la escala incorrecta.

No debe pensarse que todo lo que ocurre en estos patrones espontáneos es bueno. Puede ser todo lo contrario y el Estado debería evitar los “malos” patrones. Para operar sobre ellos es vital tener la capacidad de reconocerlos rápidamente. Estas son las competencias necesarias que necesita el sector público: capacidad de “olfatear”, y eso implica salirse del autocentramiento institucional. Los distintos sectores públicos deben tomar contacto con estos patrones e insertarse activamente en ellos. Por ejemplo, podrían agregar valor a lo ya producido socialmente mediante servicios, apalancándose en los mismos lugares o en apropiaciones tecnológicas específicas: como la telefonía móvil.

Por otro lado ¿qué implica esta incapacidad de reconocer patrones y sus cambios? Simplemente, no manejar las distorsiones. Estos sistemas ascendentes auto organizados

---

<sup>12</sup> El párrafo citado se encuentra en la contratapa del libro citado.

no pueden operar totalmente a ciegas si es que se pretenden emergencias benéficas. Se sabe que las lógicas de mercado dejan presa a la sociedad en las telarañas de sus intereses. Es responsabilidad de los Estados controlar las desviaciones y aprovechar los buenos efectos: transformar la “Caja Negra” de estos patrones en desarrollos conducentes, considerando que “demasiado control puede ser desastroso pero su opuesto puede ser aún peor” (Johnson, 2003:162).

### **III. EL CASO ARGENTINO**

En este punto se describirá brevemente cuál es la situación de desarrollo de las políticas de SIC y GE en un país concreto, la Argentina. Se intentará transmitir algo de historia y cómo se fueron consolidando las posiciones de los distintos actores, más allá de las cuestiones formales, a fin de pensar qué modelos de gestión podrían ser los pertinentes para operar sobre lo que está ocurriendo. Luego se abordará, desde un enfoque más general, esta experiencia (en los puntos IV y V).

#### **1. Algo de historia**

Las políticas de inclusión de TIC comenzaron durante la segunda presidencia de Carlos Menem (1995-1999). El Programa más conocido fue “Argentina Internet para todos” desarrollado en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación durante el año 1998. Desde el inicio fue administrado por una Fundación del mismo nombre, cuyo manejo estaba concentrado en el mismo Secretario del área que impulsó el proyecto. Tal situación irregular tardó en ser desmontada por el gobierno posterior.

Dentro de ese programa se desarrollaron varias iniciativas, como las de los Centros Tecnológicos Comunitarios (CTCs) e Internet II (red de banda ancha concebida para usos científicos y proyectos ligados a Telemedicina y Tele-educación).

La falta de gestión y control llevaron al programa a ser otro fracaso más, siendo que la implementación de los CTCs en forma correcta hubiera sido esencial para articular acciones dirigidas a la Sociedad de la Información y el Conocimiento.

Mientras tanto, el país ingresaba en su etapa de mayor deterioro y el gobierno cambió de signo político. ¿Cómo continuaron estas políticas? En lo específicamente referido a Gobierno Electrónico, se siguieron desarrollando más programas “cosmético / tecnológicos” generados sin un gerenciamiento efectivo. En ese tono se dio continuidad a las iniciativas del gobierno anterior, ahora bajo el ámbito del “Programa para la Sociedad de la Información y el Conocimiento” (PSI), también dependiente de la Secretaría de Comunicaciones de la Nación. En este período los CTCs se siguieron completando sin instrumentos de control por parte del organismo responsable, lo que llevó a que sólo quedaran en funcionamiento un poco más de un cuarto de la capacidad instalada.

También hubo otros proyectos del mismo origen como por ejemplo: Tele-educación, Telemedicina, Pequeña y Mediana Empresa, Internet II, que tampoco lograron instalarse del todo.

En general, las iniciativas iniciadas o seguidas por el PSI fueron debilitándose debido a la creciente falta de fondos y a la incapacidad y parálisis en la gestión de políticas para su implementación.

A su vez, la Secretaría de la Función Pública (luego “de la Gestión Pública”) y Modernización del Estado –ámbito donde se encuentra la Oficina Nacional de Tecnología

Informática (ONTI), debió hacerse cargo de la generación de estándares tecnológicos para la Administración Pública Nacional (APN), el desarrollo de la firma digital y mecanismos de seguridad informática, pero sin capacidad de desarrollo de esas innovaciones en la APN. También cambió el contenido del portal del Estado: [www.gobiernoelectronico.ar](http://www.gobiernoelectronico.ar) (un portal carente de los elementos básicos que caracterizan a la mayoría de los portales gubernamentales de otras naciones); y, a caballo de una política cargada de mensajes sobre la transparencia, se creó “Cristal”. Con el nuevo gobierno liderado por el Dr. Kirchner (2003), se sucedieron un conjunto de acciones aisladas con respecto a estos Programas de Sociedad de la Información, algunas de ellas diluidas sin pena ni gloria. Hay que aclarar que esto no sucedió con “Educ-ar”. Fuera de ese programa, y ya en el campo del Gobierno Electrónico, la política ligada a él parece ir avanzando con algún respaldo oficial, por lo menos desde la normativa y algunas acciones como el caso del Portal de gobierno que dio un salto cualitativo. Ahora es [www.argentina.gov.ar](http://www.argentina.gov.ar), y contiene un lenguaje y un diseño más amigable. También se desarrolló una guía de trámites. Paralelamente fueron ganando en apoyo las acciones ligadas a Firma Digital y Seguridad Informática. Pero estas experiencias no serán contempladas en este texto ya que aún son muy incipientes.

## 2. Encuadre

Sin embargo, ninguno de estos desarrollos puede ser significativo si no se consolidan las instituciones duramente golpeadas por el modelo argentino del *New Public Management* (NPM) al *uso nostro*. Con un Estado de estas características será imposible introducir TIC si se pretende una reforma que apunte, además, al fortalecimiento del sector público (al “mejor Estado” en detrimento del “menor Estado” tal como señalara Oszlak, 2005). No se trata de las buenas intenciones de algunos funcionarios y políticos ya que muchos “patrones negativos” están operando en contra: el encapsulamiento de la información, la cooptación de lógicas políticas y burocráticas ajenas al interés general, las prácticas de contubernio con los organismos de financiamiento internacional para la designación en las UEP de “amigos políticos”, los nombramientos como recursos para la política, etc. Esta es una realidad que se vive en este país, quizá no muy diferente de la mayoría de los países de la región.

Para ser más precisos, habría que hacerse cargo de que existen **grados de deterioros y fortalezas en la región**, sabiendo que algunos de estos países gozan de Estados más consolidados que otros. En este sentido, Argentina marca un término medio y por eso es interesante su análisis, independientemente de que la elección se debe a razones de proximidad.

Aclarado esto, se irá al estado de situación en cuanto a las políticas desarrolladas. Si se comparan las acciones públicas ligadas a GE con las políticas relacionadas a la SIC, puede concluirse que éstas últimas casi no existen. Se lanzó un Comité Estratégico (sin formalizar) que languidece ante la indiferencia del resto de las autoridades. Éstas recibieron una herencia difícil, como el caso de los CTCs: gastos millonarios con impacto mínimo (no importa de quién fue el gasto). Pero, de ser sutiles podría concluirse que lo único que pareció interesar a las autoridades fue la **compra de tecnología**. Esto en lo que hace a la década pasada. Respecto al actual gobierno, el mismo ha desarrollado un programa reconocido como “Mi PC” que permite acceder a una computadora en largas y

cómodas cuotas mensuales (Clarín, 2005)<sup>13</sup>. Se está, nuevamente, ante políticas que apuntan a una **mera compra de tecnología**. De eso ya no cabe duda. Y allí termina la cosa, dejando el resto sujeto al encuentro mágico con la computadora que, vaya a saberse por qué medios, produce alfabetización digital. Y ni que hablar de reducir la brecha, porque este programa pareciera destinado a “info.ricos” e “info.medios”, exclusivamente. Sobre el cuadro de situación del GE argentino se hablará en las próximas páginas

### **3. Las relaciones de poder y las prácticas sociales. Conjuntos:**

A fin de graficar la interrelación entre sectores, se identificarán “Conjuntos” en donde quedarán incluidos los actores más conexos. Se han considerado seis conjuntos:

#### **a. Primer Conjunto: Organismos debilitados**

El Plan de GE logró lanzarse mediante el decreto 378/2005 gracias al ahínco puesto por el responsable de la ONTI, el Lic. Achiary, y luego de innumerables dificultades debido a la falta de prioridad del tema en la Agenda.

Pero ¿por qué este desinterés? El GE nunca llegó a constituirse como problema genuino a resolver para los decisores políticos. Además, estos temas vinieron cargados por una herencia siniestra de corrupción durante el gobierno menemista. Por eso, lanzar planes en ese sentido puede resultar hasta contaminante (Herzog, 2002:101-2).

Respecto al decreto que lanza el Plan, éste constituye un marco general para que los distintos organismos públicos elaboren sus planes sectoriales. Pero como no existe un liderazgo político fuerte (casi no aparece el tema en el discurso presidencial) se apela al consenso tratando de sincronizar organismos fortalecidos (2º Conjunto) con organismos debilitados (como lo son la mayoría). Por otra parte no existen tampoco liderazgos informáticos, los famosos “CIOs”<sup>14</sup>.

Para cumplir con la normativa, cada organismo tuvo que designar un “enlace” con rango de “director” ante el Programa de GE y realizar las tareas para la elaboración y entrega del Informe Diagnóstico y de un Plan Sectorial de GE, que debía estar listo en un plazo fijado por el decreto, cuyo término quedó relegado al olvido.

Transversalmente a todas estas situaciones se encuentra la de los mandos medios que quieren desarrollar Planes Sectoriales en sus organismos pero que carecen de recursos o apoyo político.

A este cuadro debemos agregar la falta de comprensión de la importancia de las TIC en el Estado. Por esto ha quedado a cargo, casi con exclusividad, el sector informático (que trabaja fragmentado del resto de la organización). Esta delegación ha llevado a designar en varios casos a profesionales informáticos como “enlaces”, sin poder de decisión sobre otras áreas claves como serían aquellas responsables de reestructuraciones organizativas o de recursos humanos. Esto es lo que sucede en el mejor de los casos; en el resto, la

---

<sup>13</sup> Ese programa, en su última versión, fue lanzado en julio del presente año (2006) y constituye una iniciativa conjunta del sector público y privado (empresas TI, bancos, comercios) impulsado por el Ministerio de Economía y Producción ([www.programamipc.gov.ar](http://www.programamipc.gov.ar))

<sup>14</sup> Fuera del responsable informático de AFIP, Jorge Linskens, es difícil encontrar otros CIOs en la Administración Pública Nacional. En el ámbito provincial se destacan los que se encuentran a cargo de la provincia de Buenos Aires y de Mendoza, pero no existen muchos más, salvo casos aislados.

lógica de la elección es clientelística siendo posible que, dado el caso, el “enlace” desconozca por completo el tema y, además, que esto lo tenga sin cuidado.

b. Segundo Conjunto: Organismos fortalecidos<sup>15</sup>

Son aquellos fuertemente asistidos con recursos profesionales y tecnológicos. Argentina, como el resto de los países la región, ha tenido un desarrollo muy desparejo en la incorporación de TI (tecnologías informáticas) a sus gobiernos. Así como están los “info.ricos” y los “info.pobres”, del mismo modo se han generado estos organismos fortalecidos que se diferencian de aquellos otros que no llegan a estar en condiciones de desarrollar sus propias funciones (Primer Conjunto). Hasta ahora no existieron políticas continuadas donde la incorporación de TIC se diera conectada con la transformación de los procesos burocráticos y mucho menos con reingenierías institucionales. Por lo tanto, las formas burocráticas siguen incólumes y las posibilidades de interconectar los sistemas son una realidad aún lejana.

Sin embargo, existen organismos privilegiados que están realizando desarrollos interesantes. Se destaca el caso del ente responsable de la recaudación y fiscalización de tributos federales, el control del comercio exterior y la recaudación de los recursos de la seguridad social (AFIP)<sup>16</sup>. Existen algunos otros con avances importantes, como la encargada de la Seguridad Social (ANSES)<sup>17</sup>.

La AFIP emprendió su derrotero en forma independiente de cualquier política general relacionada con GE y, a diferencia de otros países, hacía varios años que había despapelizado la declaración de impuestos y la recaudación era electrónica, no a través de un pago directo sino intermediado por redes bancarias y cajeros automáticos. Al ir generalizándose el acceso a Internet, se habilitaron formas directas de declaración a través del intercambio de información con el contribuyente identificándolo y autorizándolo por medio de un sistema de clave fiscal. En estos desarrollos de fuerte impacto institucional, el área informática fue relevante y asumió un liderazgo definido más allá de sus propias funciones. Este empuje tuvo efectos no previstos en cuanto a la resolución de cuestiones básicas de GE. Tal es el caso de la **calidad de datos para la identificación de personas** que relatará a continuación y que será tomado como referencia para pensar la gestión del *Back Office*.

Debido a los propios requerimientos de sus funciones, AFIP tuvo que desarrollar un sistema de identidad que garantizara la calidad a fin de asegurar correctas impositivas y prestaciones. Es lo que se conoce como CUIT y, relacionado, el CUIL (la primera: Clave Única de Identificación Tributaria a cargo de AFIP y la segunda: Clave Única de Identificación Laboral, a cargo de ANSES, y destinada a quienes no tributan en forma independiente).

La identificación de las personas constituye uno de los retos que, en el campo de la calidad de la información, aún siguen sin resolver en el país debido a:

1. La inexistencia de un estándar compartido interinstitucional para su gestión.
2. Múltiples organismos responsables de gestionar los datos de lo que se conoce como Documento Nacional de Identidad (DNI). Si bien se reconoce una autoridad central

---

<sup>15</sup> Se agradece la colaboración de Eduardo Poggi y Nora Valido. El primero ofreció la información sobre AFIP y la segunda sobre ANSES

<sup>16</sup> [www.afip.gov.ar](http://www.afip.gov.ar)

<sup>17</sup> [www.anses.gov.ar](http://www.anses.gov.ar)

responsable de registrar e identificar a las personas (el Registro Nacional de las Personas –RENAPER- que opera en el ámbito del Ministerio del Interior), la gestión se encuentra distribuida descentralizadamente en las provincias, a través de los Registros Civiles quienes se hacen cargo de la parte operativa.

Por ley, la responsabilidad del RENAPER es la autenticación de las personas, asegurar que una persona es quien dice ser. La misma falta de información confiable emitida por el RENAPER obligó a la ANSES a generar mecanismos para asegurar la calidad de los datos de todas las personas en condiciones de hacer uso de algún beneficio de la Seguridad Social, tomando como clave el CUIL, como así también la captura de las novedades de fallecimiento, dada la criticidad de otorgar pagos a personas fallecidas. Tanto AFIP como ANSES organizaron sus propios métodos de identificación a través de sus propios Claves de Identificación (CUIT y CUIL). El número es el mismo y, además, suele coincidir con el número de DNI lo que lo hace fácilmente recordable a la gente. Este criterio de similitud no se aplica su existe duplicación o la información emitida por el RENAPER no es correcta. A ese número se le agregan 3 números más (dos adelante y uno atrás, seguidos y precedidos por un guión, respectivamente). Para el caso de identificar irregularidades (poseer un número que también es de otra persona), se le otorga otro número. Del mismo modo en que ANSES fue realizando acuerdos con provincias, la AFIP se lanzó a la “cuitificación” de los contribuyentes subnacionales. Luego continuó con la integración AFIP-Rentas de las provincias, con intercambio de padrones, asistencia técnica, unificación de los códigos de ética para los empleados tributarios, planes de educación tributaria, etc.

Los organismos fortalecidos no pretendieron resolver los problemas fuera de sus propios ámbitos mediante estas Claves, pero el resto de los sectores observaron atentos cómo se estaba generando una solución también factible para ellos. De este modo, en otros ámbitos como el financiero, comenzó a ser adoptado. Esto fue extendiéndose a una cantidad cada vez mayor de sectores hasta formar una “masa crítica” lo suficientemente compacta como para expandirse por replicación casi automática<sup>18</sup>. De allí se inicia la replicación de estos procesos en otras formas difícilmente predecibles con antelación, y que empiezan a constituir soluciones a otro tipo de problemas ajenos a las competencias de estos organismos. Tanto es así que hoy en día no se requiere ser contribuyente ni trabajador en relación de dependencia para gozar de un CUIT/CUIL. Ya están siendo adjudicados a los recién nacidos, debido a que tanto el empadronamiento en las Obras Sociales como el pago de subsidios de Asignaciones Familiares se concede a través del CUIL.

¿Cómo opera esta identificación? Se produce por una triangulación donde algunas instituciones convalidan los datos en AFIP / ANSES en lugar de hacerlo por sus propios sistemas. ¡Todo un objetivo para el *Back Office* de Gobierno Electrónico!

Mientras tanto, el organismo formalmente competente va quedando cada vez más relegado, cumpliendo rutinariamente el ingreso defectuoso de los datos. Nadie augura que desaparecerá. Ha emergido una inteligencia del sistema en su conjunto que permite preservar las antiguas competencias mediante la reparación de su ineficiencia a través de *mecánicas de apropiación espontánea de soluciones informales* sin discursos grandilocuentes, sin conciencias alteradas por las irregularidades.

---

<sup>18</sup> El término “masa crítica” que se usa aquí es el que se relaciona con el de “Sistemas Emergentes”.

Esta adopción espontánea de sistemas eficientes está resolviendo, sin proponérselo, problemas básicos del Gobierno Electrónico, como: calidad de datos, estandarizaciones, interoperabilidad, entre otros. De qué manera se está dando estos procesos de manera horizontal, respondiendo con alguna similitud a la morfología en redes.

### c. Tercer Conjunto: Apropiación social

El contexto social está marcado por una expansión exponencial de la telefonía celular en relación a la telefonía fija (con consumo estable). Respecto del acceso a Internet, si bien la Banda Ancha registra aumentos, está muy lejos de acercarse al fenómeno de masificación de la telefonía móvil.

Se verán cada uno de los fenómenos de apropiación:

#### *Acceso a Internet y Locutorios:*

Pablo Manzini (Noticias de Educ-ar, 2004), escribe sobre los “Internautas a pie” que son personas que sin tener computadoras en sus hogares pasan varios días a la semana en el cyber. “Los cybercafés y los locutorios que ofrecen acceso a la red son espacios verdaderamente públicos, que por el mismo monto que cuesta un atado de cigarrillos permiten tres horas de inclusión digital.”

Finquelievich y Finquelievich (2005) sostienen que su existencia cambia la importancia del acceso a la propiedad de la tecnología, ya que en estos casos resultaría relativamente irrelevante la posesión de equipamientos para lograr la conectividad. Los cybers no se basan en la *propiedad* de la tecnología, sino en la *compra de tiempo para usarla: hacen que las personas compartan tecnología en espacios privados de uso público, en vez de en lugares individuales.*

Estos son otros cambios de escenario que **quitan del centro de la escena la propiedad de la PC, como “la solución” para superar la brecha.** ¿Cómo el gobierno no tomó en cuenta esta alternativa al acceso? Salvo las viejas políticas de los CTCs, abandonadas hace años a su suerte, no ha reverdecido ningún intento público, como política “nacional”, de expandir espacios sociales en forma tal de poder desarrollar experiencias con la suficiente masa crítica para generar patrones mejorables y reproducibles por sí mismos.

#### *Telefonía Móvil*

Si bien existe un uso extenso, aún se padece una ausencia de políticas que aprovechen esta apropiación. En otros países se están agregando servicios dirigidos a los sectores más carenciados. Algunos estudiosos concluyen que, para el caso de la relación *telefonía móvil – población en la base de la pirámide*, lo más importante es la red social y económica que se crea, donde pueden reconocerse estrategias de supervivencia, lo que demostraría que en esa apropiación tecnológica también operan cambios en los sentidos del uso. Eso es lo que, probablemente, también esté ocurriendo en la Argentina. Existen países y ciudades con una larga experiencia al respecto, como Uganda, Kenya, Bangladesh, Bangkok, etc. (Cecchini y Scout, 2003; Rouvinen, 2004; OCDE, 2004). En esta escala ya se está muy lejos del bombardeo original incitador de consumo. Una vez que se constituyen estos patrones de uso son otros los intereses los que operan. Debería

existir alguna aproximación política a estos temas, aunque fuera de forma operativa como lo hace con éxito el sector empresario, tal como se verá en el próximo punto.

d. Cuarto Conjunto : Grandes empresas proveedoras de TIC

La apropiación sin discurso de las TIC se caracteriza por ser aceleradamente cambiante. ¿En qué se diferencia la actitud del sector privado fuerte en relación al público? En que existe una clara conciencia de cómo operar sobre la sociedad para masificar el consumo. Es probable que la naturaleza de la relación *apropiación-naturalización* permanezca sin develar pero no así el conocimiento operacional para causar ese consumo. Este sector privado sabe operar. Utiliza la publicidad que liga términos no necesariamente conectados como *consumo-poder*, *consumo-sedución*, *consumo-status*. Esto no quiere decir que la gente quede totalmente a su merced. El público tiene sus propias razones: cuestiones prácticas, aspiraciones, proyecciones sobre esos objetos, etc. Pero el sector privado obtiene sus buenos resultados en sus buenos negocios cuando el impacto es certero.

e. Quinto Conjunto : Experiencias aisladas

Sin bien por algún lado se empieza, la existencia o inexistencia de conexiones entre las experiencias es sumamente relevante para saber si se está ante prácticas que tendrán impacto y serán autosustentables o no. Existen buenas iniciativas sostenidas con gran esfuerzo de sus impulsores, tanto en el sector privado en desarrollos TI como en el sector público. Dependen de la voluntad de sus líderes y éste es su talón de Aquiles ya que no logran generar patrones que los independice de ese esfuerzo. En estos casos, es el sector público el que tiene más posibilidades de articular dichas experiencias para producir una “masa crítica”. Ejemplos parcialmente exitosos fueron los Foros de Competitividad desarrollados por la Secretaría de Comercio. Se dieron en varias áreas económicas relevantes, y aunque la mayoría languideció aunque alguno que otro prosperó. Tal es el caso del Foro de Competitividad del *Software*. De esa articulación (en definitiva, de esta “morfología en redes”) están surgiendo algunas iniciativas con potencialidad sobresaliente.

f. Sexto Conjunto: Comunidades de Práctica interinstitucionales

Se tomará como ejemplo el Foro de Responsables Informáticos del gobierno nacional, con la advertencia de que existen otras formaciones similares en el mundo, tal como se vió. En nuestro país también está naciendo una CoP que nuclea a los desarrolladores provinciales de GE, bajo el paraguas del Consejo Federal de la Función Pública y coordinada por quién es la responsable de la mejor experiencia de GE provincial (Elida Rodríguez, de la provincia de Mendoza, premio al Capítulo Argentino de E-Gov, Cumbre Mundial de Sociedad de la Información). Esta última CoP es aún muy reciente para comentarla.

Volviendo al Foro, esta CoP que está ayudando a vertebrar, de manera informal, el Plan de GE. Su emergencia se dio en plena crisis de 2002, incentivado por un gobierno ausente de respuesta, y fue una entre tantas de otras iniciativas pero, sin duda, la más

exitosa<sup>19</sup>. El Foro se creó en el ámbito de la Subsecretaría de Gestión Pública. Los responsables de su coordinación fueron la ONTI y el INAP. Fue diseñado como una red interinstitucional que atraviesa horizontalmente al gobierno nacional ligando a sus áreas informáticas<sup>20</sup>. Los grupos de trabajo iniciales se ocuparon de delitos informáticos, *Software* libre, aplicaciones transversales e interoperabilidad, para luego agregar otros temas. Hoy ya está interrelacionado con otras CoPs de áreas no informáticas (Recursos Humanos, por ejemplo) abriendo un espacio interdisciplinario en la gestión informal del GE.

La ONTI le ha brindado infraestructura y contratos. El Foro ha aportado su producción que constituye un reservorio de “predecisiones” reconocidas y disponibles para la estructura formal. Muchos integrantes de la ONTI participan activamente y su Director es un miembro cada vez más activo de los Plenarios.

#### **IV. REFLEXIONES SOBRE POLÍTICAS Y MODELOS CON BASE EN LAS EXPERIENCIAS Y ENFOQUES DESARROLLADOS**

En las líneas siguientes se analizarán las experiencias y enfoques a la luz de algunos lineamientos para las políticas y los modelos de gestión para la SIC y el GE.

##### **1. Políticas públicas hacia la SIC: Modelos de gestión en el sendero de los Sistemas Emergentes**

Retomando el enfoque de “Sistemas Emergentes” desde la propuesta de operar sobre los micromotivos, se invita a pensar en los locutorios y cybers ¿Cómo incidir en ellos para generar patrones benéficos? Se conoce algo de lo que ocurre en su interior: búsqueda de información e interconexión personal (chat, e-mails, etc., conversación por IP) Ya son patrones con pocas reglas. Si estas formaciones quedan a la deriva, sus resultados pueden no ser positivos. No se sabe qué se chatea, cuál es el contenido de los e mails, qué información se busca, ni sobre qué se conversa; y si bien existe alfabetización de algún tipo, la alfabetización digital no es buena por sí misma.

Sería interesante que el gobierno pudiera diseñar, con ayuda de otros actores, las políticas de servicios que impactaran sobre los intereses de sus asistentes, articulándolos desde los micromotivos de cada uno de los actores (puede ser el acceso a servicios gubernamentales, e-learning, apoyo a PyMEs, promoción y uso de *software*, entre otros) ¿Qué podría esperarse de algo así? Una ciudad es algo así como una máquina de amplificar patrones, puesto que esos patrones retroalimentan a la comunidad, y los pequeños cambios de conducta pueden convertirse rápidamente en movimientos mayores. El voluntarismo o la idea de que pocos hombres pueden, desde su decisión, introducir grandes cambios, es una idea poco práctica. Se requieren fuertes lazos entre la voluntad política y los patrones autoorganizados. Estos patrones podrían ser disparados desde la implementación de pruebas pilotos, potenciadas por la decisión política; pruebas que esperarían ser imitadas y superadas sólo en la medida de su éxito concreto.

---

<sup>19</sup> Todas ellas surgieron incentivadas por el INAP (órgano rector en la formación de funcionarios). No existiendo recursos para continuar con la capacitación, se decidió darla a través de la Gestión del Conocimiento, identificando las competencias ya instaladas en la administración pública.

<sup>20</sup> Su sitio es <http://rrii.sgp.gov.ar>

Esas pruebas deberían ir conformando modelos de gestión asociativa entre los diferentes actores (sociales y económicos) y darse en lugares pequeños, entre un número limitado de actores interconectados y asistidos por el gobierno.

Acompañar los procesos emergentes desde la base es una tarea ciclópea que requiere muchos asociados, congregados en ámbitos de concertación multisectorial donde estén representados no sólo los actores más visibles de estos sistemas emergentes sino también los sectores dedicados a la investigación y al desarrollo de herramientas metodológicas para lograr la detección inmediata de los patrones y sus cambios, con Observatorios dedicados a la elaboración de indicadores y modelos sobre emergencias.

Este Consejo de Consenso para la SIC debería ser un espacio para diseñar políticas más ajustadas a nuestras necesidades. También podría ser el ámbito para reclamar políticas específicas respecto a destinatarios concretos.

## **2. Gestión del GE en sus conexiones con la sociedad y sus diferentes sectores.**

Los modelos de gestión tradicional aplicados a GE han fracasado no sólo en la región sino también en los países desarrollados, los mismos que aún nos proveen de sus recetas. Han debido incorporar estructuras no formales para responder al contexto. Para dimensionar estos fenómenos se debería estandarizar el lenguaje a fin de detectar cuántas experiencias simultáneas se están dando en el mismo sentido. Es indudable que los Estados no pueden moverse con la agilidad que requieren los cambios de patrones tecnológicos. Ese es un fenómeno universal y la manera de resolverlo es pedir ayuda a comunidades de interesados (CoPs) articuladas a organizaciones hipertextuales.

Las estructuras tradicionales tienen límites o fronteras demasiado marcadas por su proclividad a generar compartimientos estancos; y entonces es difícil para ellas incorporar otras funciones y actores para que interactúen entre sí y respondan a contextos diferentes a los marcados por sus prácticas habituales. Ya se han tratado algunas respuestas a través de los ejemplos de Estados Unidos y Australia.

Esta articulación “CoPs-Gobierno” vendría a habilitar nuevas formas redundables en consensos de compatibilización entre los intereses propios y el bien común. También permitiría al propio Estado fortalecerse erradicando lógicas impropias, tarea siempre pendiente. Estas nuevas intervenciones pueden poner algún límite al clientelismo y a intereses políticos ilegítimos. Más aún, las redes deberían ser capaces de abrir espacios de participación para acompañar las decisiones políticas.

Se sabe que el tránsito hacia la SIC está sucediendo de un modo desorganizado y caótico, por todas las razones expuestas. Esto no sólo genera dificultades en la gestión de ese tránsito sino también problemas de gobernabilidad. Se deben pensar en formas asociativas, en *stakeholders*, para acompañar estos cambios a través de fórmulas de gobernanza, trabajando desde acuerdos a altos niveles (espacios consensuados a nivel nacional) hacia iniciativas en el nivel micro pluriactorales, donde los distintos sectores se sientan convocados a través de sus micromotivos, incluyendo la ayuda de formaciones transversales entre iguales como las CoPs ya vistas.

Las políticas y planes ligados a un *Back Office* incremental y, en algunas áreas, un *Back Network* público-privado (como el caso de los desarrollos de entradas de Negocios), deben ser discutidos en ámbitos de concertación. Podría ser otra especie de Consejo Multisectorial, esta vez, para la concertación del GE, el que debería funcionar en sintonía con el Consejo vinculado a la SIC. Existen antecedentes en la región de experiencias

plurisectoriales tales como las realizadas por Brasil en el inicio del lanzamiento de sus políticas en TIC; también la Agenda Digital chilena.

¿Quiénes deberían ser los convocados? Los sectores descritos en el punto III e identificados como “Conjuntos”. ¿Quiénes deberían convocarlos? El sector que esté a cargo de la “reestructuración”, “modernización estatal”, o el nombre que lleven dichas funciones con la mira de integrar esas iniciativas con las de GE y de la SIC de una manera fuertemente articulada.

Trabajando sobre el ejemplo argentino, el lugar para cada conjunto podría ser el siguiente:

- A las empresas TIC (4° Conjunto) les cabría confrontar con los otros actores sus desarrollos para no verse obligados a imponer forzosamente cada innovación inconsulta. ¡Cuánto más conveniente sería conocer las necesidades y producir concertadamente absteniéndose de generar lo ya desarrollado por el propio Estado, o completar lo que el Estado no pudo producir por sí mismo, o directamente realizar un desarrollo completo a pedido! ¡Cuánto más conveniente si este también es un espacio de desarrollo para las PyMEs vinculadas con las TIC (5° Conjunto)
- Los organismos fortalecidos (2° Conjunto) deberían participar haciéndose cargo del liderazgo que de hecho están teniendo. De este modo podrían generalizar sus desarrollos generando estandarizaciones que ya están en proceso de apropiación social (se vuelve al ejemplo del CUIL/CUIT, donde podrían transformar estos sistemas en los de referencia para la identificación, convirtiéndose en prestadores de los servicios de autenticación).
- El apoyo de formaciones tipo CoPs y redes (6° Conjunto) permitiría calibrar la voluntad de sus organizaciones para desarrollos sectoriales y conjuntos, apoyando a los “enlaces” en su tarea de desarrollar el Plan Sectorial de GE. También se puede aprovechar el reservorio con soluciones puestas a disposición de las autoridades formales. A esto se podrían unir las buenas experiencias en la producción de datos de calidad, las mecánicas de interoperabilidad recomendables, etc.
- Respecto al 5° Conjunto, los actores responsables de las buenas iniciativas también podrían tener su lugar incorporándose a las CoPs y redes existentes y participando activamente de este consenso. Ello puede garantizarles las suficientes interacciones para provocar impactos ya que comienzan a participar en un ámbito común apoyados desde el sector público formal.

En relación al uso de los servicios por parte de la población (3° Conjunto) debería existir alguna representatividad de los sectores abocados al uso social de PCs en este ámbito (locutorios y cybers) y los involucrados en el desarrollo de servicios agregados a la telefonía móvil. Sobre estos aportes, se podrían acordar servicios de GE.

Finalmente, los organismos responsables del Plan de GE (1° Conjunto) deberían validar las líneas de acción consensuadas formalizándolas en políticas públicas, en la medida de su conveniencia.

## V. UNA REFLEXIÓN FINAL SOBRE LAS TIC EN AMÉRICA LATINA

Deben considerarse cuáles tecnologías son las más atinadas para dar los mejores servicios de GE en atención a los destinatarios, cuál es su situación diferencial y qué tipo de tecnología les resulta más accesible. Estas cuestiones son relacionales porque la tecnología accesible por los destinatarios debería ser la que fije las formas de desarrollo de GE que se adopten. Se trata de dar un acceso universal a los servicios gubernamentales y reducir la brecha digital, permitiendo a nuestras comunidades tomar impulso propio en el desarrollo hacia la SIC. Para ello debe atenderse una primera divisoria: la de “info. ricos”, “info.medios” e “info. pobres”. América Latina es una de las regiones que más sufre las inequidades y, por ende las llamadas “brechas”. La pregunta, para nosotros, debería ser **¿Es lícito medir el acceso relacionándolo sólo a las computadoras disponibles? ¿Es válido descansar en el acceso a computadoras para resolver la brecha digital y la universalización del uso de Internet?**

En esta línea general, los gobiernos no han reflexionado sobre las respuestas peculiares a nuestras propias necesidades, a fin de determinar acciones para mejor promover nuestra integración a la SIC. Basta ver las distintas estrategias acordadas en las Cumbres de Sociedad de la Información, y sus correlatos regionales, donde se han fijado metas para América Latina como la provisión de servicios gubernamentales con apoyo de TIC a través de un modelo de acceso compartido centrado en programas nacionales de informatización de las escuelas públicas y de instalación de telecentros destinados a sectores excluidos. Es decir, **se sigue pensando fundamentalmente en computadoras**

¿Qué otro tipo de iniciativas pueden estar dando alguna respuesta más acertada?

El acceso **universal** está lejos de poder resolverse por esos medios. Los esfuerzos que se están realizando no tienen una sintonía con las condiciones en los destinatarios. Es el caso del GE. Los servicios desarrollados siguen siendo utilizados por el sector de la población llamado “info-ricos” e “info.medios”. Esto revela que, por un lado, se hacen esfuerzos interesantes por parte de los gobiernos (cuyos costos pesan sobre toda la población ya que generan deuda y compromisos públicos) pero que quedan destinados a minorías.

En definitiva, aunque se ha desarrollado un conjunto de acciones destinadas a reducir la brecha digital, las mismas no consiguen producir la esperada universalización en el acceso a Internet ni la creación de habilidades y competencias necesarias para lograr una mejor inserción económica, un mayor conocimiento de los derechos, un acceso irrestricto a los servicios gubernamentales y un aumento de la institucionalidad democrática.

Los ejes de reflexión deberían rondar los siguientes interrogantes:

¿Las soluciones tecnológicas pueden ser similares en todos los países? o ¿cada región, país y sector social requieren su especificidad tecnológica, por supuesto sujeta a estándares?

¿La apropiación de la tecnología como medio para resolver problemas concretos de acceso a la información, los servicios y el ejercicio de los derechos no requiere una **mirada más atenta a la usabilidad?**

¿No habría que identificar claramente la respuesta social hacia las innovaciones TIC para montar políticas públicas más eficaces de acceso y ejercicio de la ciudadanía?

En este momento existe el crecimiento varias veces mencionado del uso de la telefonía móvil en los países no desarrollados (o en “vías de desarrollo”, como se prefiera llamar). Este cambio de patrones (que puede estar seguido **por cualquier otro**) muestra cómo las personas van construyendo su propio universo tecnológico. No espera ser beneficiaria de políticas de inclusión y expansión de TIC. Ella misma construye respuestas desde la base (por consumismo, por la necesidad de formar redes sociales, por la conexión con los seres queridos, o la búsqueda de soluciones a sus propias necesidades, etc.). Las apropiaciones más conocidas: locutorios privados y la telefonía celular permanecen ignorados por las políticas porque cuando se analiza la brecha, se sigue insistiendo en considerar sólo el acceso a PCs específicas (por propiedad directa). Esta no inclusión de lugares y tecnologías más universales y baratas no es ingenua. Si se las incluyera, podría reconocerse que más que problemas de brecha digital, lo que se sigue sufriendo son graves brechas analógicas (estas brechas son parte de la realidad: el hambre, la desocupación, la exclusión social creciente). Rouvinen (2004), reconoce que, aún cuando los países en vías de desarrollo tienen desventajas, su ingreso tardío a la telefonía digital móvil es una ventaja y promueve la convergencia ya que **la consideración de la totalidad de las tecnologías digitales puede implicar efectos niveladores**. Reconoce que eso es lo que está sucediendo y la brecha en la actualidad termina siendo de tipo socio-económica o analógica más que digital. Utilizando un conjunto de variables donde la telefonía móvil está incluida para la consideración de la brecha, el autor construye un modelo basándose en otro conocido como “Modelo Gompertz”. De él deriva que, respecto a países como los nuestros, lo que se está viendo es que existe una mayor necesidad de innovaciones complementarias (no técnicas). **Estas innovaciones, entendidas como servicio agregado según necesidades puntuales, deberían convertirse en estrategias políticas con pretensiones de universalidad e impacto entre los más carenciados.**

En estos países, cuáles deberían ser los servicios, y tecnologías, que los gobiernos deberían privilegiar para brindarlos: ¿es una necesidad universal acceder a la información de Internet, en todas sus gamas? De ser así, se necesitan computadoras para todos. ¿Es eso posible? ¿Es el requerimiento de la mayoría? ¿Es esto lo que les sirve a los más necesitados? ¿Es ésta una estrategia válida para terminar con la brecha digital? Para algunos la posibilidad de acceso a la información y servicios en cantidades inmensas puede ser toda una necesidad. Para otros, los más carenciados, las necesidades no son tan extendidas y se concentran en su supervivencia. En el mundo no desarrollado, la tecnología celular está creciendo como respuesta a necesidades puntuales, más allá de la marea consumista. La necesidad de un campesino es saber el precio de la cosecha, o si va a llover o no. Es una maravilla lo que se puede llegar a resolver con un simple mensaje de texto. El celular le permite conformar redes que son sus tablas de salvación. Por ejemplo, cómo incidir en su mercado, cómo generar una cadena de producción y comercialización, cómo saber si habrá heladas, qué precio cobrar. Y lo más interesante es que esta información puede circular a través de mensajes de texto en un aparato sin mayores sofisticaciones y económicamente accesible.

Existe ya una extensa literatura que contiene experiencias de ese estilo en Asia, en África y en la India. En Brasil, el gobierno da servicios de bolsas de trabajo, cotizaciones de producción agrícola, estado de expedientes administrativos, aviso de heladas, entre otros.

En todos estos casos cabe preguntarse cuánta más información necesitan estos beneficiarios. Es probable que al desocupado, después de encontrar trabajo, se le despierten otros intereses. Esto no sucederá mientras viva una necesidad extrema. Las estrategias públicas acerca de la “brecha” deben ser pensadas también con esa lógica, sin dejar de reconocer que existen múltiples situaciones a ser atendidas.

Esta podría ser una manera de conceptualizar distinta respecto a la provisión de servicios. Significa que se privilegiará la tecnología a la que la gente tiene acceso, para dar servicios a través de ella. Entonces, ¿para qué esperar “la PC”? Un jubilado que necesita conocer su información provisional, y no tiene acceso a una PC, se encuentra desesperado frente al servicio de Call Center tratando de entender sus múltiples opciones y aguantando los tiempos de espera. Ni qué hablar si, además, tiene cierto grado de hipoacusia, que puede ser un caso frecuente. Los que están interesados en acceder a esta información, si es que se la obtiene a través de mensajes de textos seguramente aprenderán rápidamente cómo operar, sin alfabetización, porque la gente va aprendiendo con el uso (como sucedió con los cajeros automáticos). Si de este modo pueden obtener un turno médico o un aviso de trabajo, sin duda aprenderán rápidamente. Esto es lo que muestra la evidencia empírica. Debería operarse sobre la tecnología que la agente adopta más fácilmente (por costos, usabilidad, movilidad) y sobre ellas pensar las políticas pertinentes.

No se necesita banda ancha ni WI FI, ni celulares costosos. **Como no es un negocio visible aún, no lo vinculan con la brecha, si es que se deja de tener una mirada ingenua sobre cómo están definiéndola.**

No se trata, entonces, de “celular vs. computadora”. Ambos deben ser considerados, al igual que todas las tecnologías necesarias para garantizar la provisión de servicios, protegiéndolos y garantizando mecanismos de seguridad.

Mirar estos fenómenos desde la perspectiva del Primer Mundo, tomar el concepto de Brecha Digital según su uso, significa entrar en una carrera de compra constante de tecnología diseñando políticas de impacto sólo para una minoría (si bien es considerable). Pero si se pusiera la propia mirada en lo que realmente necesita la gente, el diseño de las políticas sería distinto. Se dedicaría parte de los recursos a satisfacer necesidades similares a las del Primer Mundo, y otros recursos para el resto. Los sectores más acomodados y los medios también necesitan contar con políticas de incentivación para una inclusión correcta en la Sociedad del Conocimiento.

**Si las políticas de reducción de la brecha digital no sirven para resolver la brecha real, ¿Para qué sirven? Si no se utilizan para conseguir trabajo, para la salud, no sirven. Si a través de un acceso digital precario se van consiguiendo cosas puntuales, que son las que realmente se necesitan, de algún modo digitalmente se está resolviendo algo de la brecha analógica.**

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cecchini, Simone y Scott, Christopher (2003) “Can information and communications technology applications contribute to poverty reduction? Lessons from rural India”. *Information Technology for Development* 10 (2003) 73-84. IOS Press. En <http://itd.ist.unomaha.edu/Archives/1.pdf> 27/05/2006.

Clarín. *El Gobierno lanzó un plan para vender computadoras baratas*. 1 de abril de 2005. <http://www.clarin.com/diario/2005/04/01/sociedad/s-04104.htm>. ubicado el 1/4/2005.

Courtright, Christina (2004). "Which Lessons Are Learned? Best Practices and World Bank Rural Telecommunications Policy". *The Information Society*, 20: 345–356, 2004. En [http://www.cardiff.ac.uk/cplan/teaching/cpt638\\_791/background/worldbank1.pdf](http://www.cardiff.ac.uk/cplan/teaching/cpt638_791/background/worldbank1.pdf), ubicado el 16/6/2006

Falivene, Graciela; Silva, Graciela y Gurmendi, M.Lujan. (2003) "El e-learning como mecanismo articulador de procesos de gestión del conocimiento y formación continua en las organizaciones públicas. El caso del Sistema de Información Universitaria". CLAD, en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0048201.pdf>

Finkelievich, S. y Finkelievich, D. (2005) "Puertas alternativas a la Sociedad de la Información: Accesos no gubernamentales para las poblaciones de bajos recursos o remotas", publicado en *Ángulos emergentes en Internet dossier* de RIADEL (<http://www.riadel.org> )

Heeks, R. (2003) "Most eGovernment-for-Development Projects Fail: How Can Risks be Reduced?" *iGovernment Working Paper Series*, Paper no. 14.

Herzog, Roman (2002) *Internet und Politik in Lateinamerika: Argentinien*. Vervuert Verlag. Frankfurt am Main. T. V. Ubicado el 12/9/2002 en [www.rz.uni-hamburg.de/IHK/nikt/s\\_final.html](http://www.rz.uni-hamburg.de/IHK/nikt/s_final.html)

Johnson, Steven (2003) *Sistemas emergentes. O qué tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software*, Turner Publicaciones, Fondo de Cultura Económica, Madrid.

Kaufman, E. (2007a) *Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina* Coord. Ester Kaufman. Ed. La Crujía. Buenos Aires. 2007. ISBN: 978-987-601-030-6. Información del libro en <http://www.lacrujiaediciones.com.ar/politica/politicasytecnologias.htm>

Kaufman, Ester (2005) "Comunidades de Práctica y trastienda del Gobierno Electrónico. El Gobierno Electrónico hacia la sociedad de la información: experiencia del Foro Informático". *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Chile, 2005.

Lave, Jean y Wenger, Etienne (1991).: *Situated Learning. Legitimate peripheral participation*. New York. Cambridge University Press.

"Libro Verde de la Sociedad de la Información en Brasil". Septiembre 2000. [http://www.socinfo.org.br/documentos/doc\\_prog.htm](http://www.socinfo.org.br/documentos/doc_prog.htm)

Mancini, P. Weblog de Educ-ar (17/12/2004). *8 millones de internautas y la brecha digital de la Argentina 2004*. en <http://weblog.educ.ar/sociedad-informacion/archives/003243.php>. Ubicado el 4/5/2005

Martinez Nogueira, R. (2002) "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión de proyectos y las unidades ejecutoras. Revista del CLAD *Reforma y Democracia*. No. 24 (Oct. 2002). Caracas.

Oszlak, O. (2005) "Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner". X Congreso Internacional del CLAD Chile, 2005.

OCDE (2004) *TICs and economic growth in developing countries*. <http://www.oecd.org/dataoecd/15/54/34663175.pdf> ubicado el 16/6/2006

Rouvinen, P. (2004) "Diffusion of Digital Mobile Telephony". WIDER . United Nations University.. Copyright ■ Research Paper No. 2004/13. *Are Developing Countries Different?* en <http://www.wider.unu.edu/publications/rps/rps2004/rp2004-013.pdf>

Snyder, William.M. & Souza Briggs, Xavier (November, 2003) *Communities of Practice: A New Tool for Government Managers*. Collaboration Series. IBM Center for The Business of Government. Ubicado el 22/12/2004 en [http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Snyder\\_report.pdf](http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Snyder_report.pdf)

Snyder, W.M. & Wenger, E. (2003) *Communities of practice in government: the case for sponsorship*. CIO Council-US Federal Gov, en <http://www.ewenger.com/pub/pubusfedciodownload.htm>

Tamayo, M. (1997) *El análisis de las políticas públicas* en Bañon, R. y Carrillo, E. (comps.): *La nueva Administración Pública*. Madrid, España: Alianza Universidad Textos.

Tuomi, Ilkka (1999) *Corporate Knowledge: Theory and Practice of Intelligent Organizations* Chapter14 *Organizing for strategic knowledge creation*. Ubicado el 29/5/2003 en <http://www.jrc.es/~tuomiil/articles/OrganizingForStrategicKnowledgeCreationCh14.pdf>

[VOLVER AL INICIO](#)