

# *América Latina Puntogob*

CASOS Y TENDENCIAS EN GOBIERNO ELECTRÓNICO

Rodrigo Araya Dujisin  
Miguel A. Porrúa Vigón  
*Editores*  
5-7

Susana Finkelievich  
Mila Gascó  
Ester Kaufman  
Claudio Orrego Larraín  
Ana María Raad  
Katherine Reilly  
Raúl Pacheco Vega  
Francisco J. Proenza



FLACSO-Chile



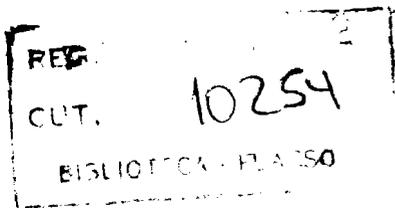
Organización de los Estados Americanos  
AICD

© 2004, Rodrigo Araya Dujisin, Miguel Porrúa Vigón, editores.  
Inscripción N° 138.876, Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por:

© FLACSO-Chile  
Av. Dag Hammarskjöld 3269.  
Vitacura, Santiago de Chile.  
Teléfono: 290 02 00  
Fax: 290 02 63  
www.flacso.cl

© AICD-OEA  
1889 F Street N.W 7th Floor  
Washington DC 20006. USA  
Teléfono: 1 202 458 3510  
Fax: 1 202 458 3904  
www.iacd.oas.org



350 Araya Dujisin, Rodrigo; Porrúa Vigón, Miguel A., eds.  
A663 FLACSO-Chile; AICD-OEA.  
América Latina pontogob: casos y tendencias  
en gobierno electrónico. Santiago, Chile, FLACSO-  
Chile, 2004.  
256 p. Coedición FLACSO-Chile/AICD-OEA.  
ISBN: 956-8358-00-5  
ISBN: 0-8270-4646-4

GOBIERNO ELECTRÓNICO / MODERNIZACIÓN DEL  
ESTADO / INTERNET / TECNOLOGÍA DE LA INFORMA-  
CIÓN / SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN / ADMINIS-  
TRACIÓN PÚBLICA / AMÉRICA LATINA

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada,  
puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por  
procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o  
electrónicos, incluidas las fotocopias,  
sin permiso escrito del editor.

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/13*

Diagramación interior: *Marcela Contreras, FLACSO-Chile.*  
Producción editorial: *Marcela Zamorano, FLACSO-Chile.*  
Diseño de portada: *Claudia Winter.*

Se terminó de imprimir esta  
en los talleres de LOM Ediciones,  
Maturana 9, Santiago de Chile,  
en abril de 2004.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# ÍNDICE

Presentación Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo <i>L. Ronald Scheman</i>	11
Presentación Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile <i>Francisco Rojas Aravena</i>	13
Presentación del Departamento de Gobierno de la Universidad de Chile <i>Eduardo Araya Moreno</i>	15
Introducción: gobierno electrónico en América Latina <i>Rodrigo Araya Dujisin / Miguel A. Porrúa Vigón</i>	17
PRIMERA PARTE	
MARCO GENERAL PARA OBSERVAR EL E-GOBIERNO	
Tres perspectivas para observar el gobierno electrónico <i>Rodrigo Araya Dujisin</i>	23
Los caminos hacia el e-gobierno: estrategias y recomendaciones <i>Claudio Orrego Larraín</i>	41
Alianzas público-privadas para el desarrollo del e-gobierno en América Latina <i>Miguel A. Porrúa Vigón</i>	55

## SEGUNDA PARTE

### CASOS Y TENDENCIAS EN AMÉRICA LATINA

Estrategias de e-gobierno en ocho países de América Latina  
*Katherine Reilly* 71

Mercosur.gov: e-gobierno en Argentina, Uruguay y Brasil  
*Susana Finkelievich* 111

E-gobierno en Bolivia y Paraguay  
*Mila Gascó* 125

E-gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes  
*Ester Kaufman* 151

E-gobierno en la difusión de información ambiental en México  
*Raúl Pacheco Vega* 189

## TERCERA PARTE

### ACCESO PÚBLICO E INCLUSIÓN DIGITAL

Reflexiones sobre la participación en una cultura digital  
*Ana María Raad* 209

Telecentros: mitos y oportunidades sobre la sustentabilidad  
*Francisco J. Proenza* 225

AUTORES 255

# E-Gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes

ESTER KAUFMAN<sup>1</sup>

## RESUMEN

La crisis ha facilitado la formación de redes burocráticas inéditas en el gobierno, como el Foro Informático, que destraban horizontalmente el modelo jerárquico, para consensuar los pasos básicos hacia el gobierno electrónico y el desarrollo de las NTICs, en una actitud no delegativa que lo une a otras sociales motivadas por el deterioro político.

Pretende debatirse los cambios institucionales necesarios para crear esa plataforma inicial, y cómo estos han sido facilitados por la crisis provocada por la deuda, la reducción del gasto y la retracción del nivel político (en franca disminución en sus manejos clientelísticos y corrupción).

## 1. INTRODUCCIÓN

Este artículo intenta dar cuenta de una nueva forma institucional surgida al compás y como respuesta a la crisis desatada en diciembre del 2001 en la República Argentina. Se la conoce como "Foro Transversal de Responsables Informáticos" y es uno de los foros creados al amparo de la Jefatura de Gabinete de Ministros del gobierno argentino, bajo la morfología de red institucional. Convoca, por primera vez, transversalmente, a los niveles burocráticos gerenciales ligados a las nuevas tecnologías de

<sup>1</sup> Abogada UBA. Master en Ciencias Sociales FLACSO Argentina, Coordinadora del Proyecto de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información FLACSO Argentina. Integrante del Grupo Promotor, del de Interoperabilidad y del Grupo de Gestión del Conocimiento del "Foro Transversal de Responsables Informáticos" (ONTI-INAP Jefatura de Gabinete, Presidencia de la Nación. Argentina).E mails: [ester\\_kaufman@ciudad.com.ar](mailto:ester_kaufman@ciudad.com.ar) y [egov@flacso.org.ar](mailto:egov@flacso.org.ar)

la información y la comunicación (NTICs) del Estado nacional, para resolver los problemas ligados a ese campo, desde el saber hacer que da cada puesto de trabajo y la formación profesional.

Por la incipiente pero fecunda labor ya desarrollada, el Foro se constituye en un actor clave para desplegar las primeras fases de formas de gobierno electrónico, a través de la creación de la plataforma básica que resuelven temas como interoperabilidad, aplicaciones transversales, determinación de *softwares* pertinentes, entre otras. Además, por ser sus integrantes, en su mayoría, personal permanente y coincidir en los mismos actores las iniciativas y su implementación, el Foro gana una legitimidad y estabilidad desconocida en las acciones emprendidas en procesos anteriores<sup>2</sup>.

La crisis, la indisponibilidad de recursos y el fracaso crónico de las políticas específicas habilitaron este espacio inusual, que permite abrir interrogantes acerca de cuáles son las condiciones básicas iniciales que garantizarían la implantación de un gobierno electrónico mínimo pero suficiente para asentar sobre él desarrollos posteriores. El relato de la experiencia del Foro permitirá imaginar dichas condiciones. Se entiende por un gobierno electrónico mínimo aquél que conjuga NTICs, reingenierías de estructuras y cambios de culturas organizacionales para facilitar el acceso en línea de los ciudadanos a la información y los servicios. Su desarrollo posterior debería apuntar a la instauración de formas asociativas sobre modelos de redes donde el gobierno se incorpora sólo como un punto de coordinación importante y no de dirección, siguiendo las tendencias crecientes en ese sentido<sup>3</sup>. En estos casos los servicios ofrecidos electrónicamente son tanto públicos como privados y los ciudadanos están incluidos como socios del sistema<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Cuando se habla del personal permanente, o del estamento burocrático, no sólo se incluye a quienes gozan de estabilidad sino a los contratados históricos que son los que, aún estando bajo un contrato a corto plazo, el mismo es renovado a través de los años. Su mantenimiento no depende del favoritismo político (aunque los caídos en desgracia han cesado) sino de una suerte de estabilidad impropia que los va asimilando, desde lo identitario, a la planta estable.

<sup>3</sup> *Citizen as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making* (Colección "Governance") 2001. Versión preliminar elaborada por Marc Gramberger.

<sup>4</sup> Su implementación incluye el planeamiento estratégico que adecua las administraciones públicas para su puesta en red con los asociados. Sus beneficios se registran en la accesibilidad a la información y servicios por parte del público en general y en una participación más intensa de los *partners*, quienes están incluidos en los procesos de toma de decisiones de políticas sectoriales ligadas a los servicios prestados y a la información en línea. La entrada al mismo se da a través de un portal compartido por gobierno y grupos asociados (económicos, educativos, culturales, etc). Este modelo transforma el contenido del portal y sus redes de sustento en un bien público de la comunidad, evitando la disrupciones causadas por los cambios administrativos y políticos.

Para entender la relevancia del Foro como posible creador de la plataforma inicial, debe precisarse el proceso histórico vinculado al gobierno electrónico en la Argentina. Como se verá, dicho proceso se circunscribe a un conjunto de acciones “cosmético/tecnológicas”, que obstaculizaron y obstaculizan la oportunidad de incorporar seriamente a las NTICs e impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información<sup>5</sup>. Esas acciones están organizadas desde una concepción que:

- Asume un modelo puramente tecnológico;
- Considera que el gobierno electrónico, en tanto modelo tecnológico, es cuestión de informáticos, no de formulación de políticas públicas y, por lo tanto, no incorpora la diversidad de actores que el modelo requiere;
- Omite toda consideración acerca de los cambios culturales e institucionales que un gobierno electrónico supone a fin de brindar en línea servicios que la misma comunidad define;
- Entiende que la instauración de un gobierno electrónico consiste en la construcción de algunos portales con alguna información oficial, más algo de tecnología, más algunos procesos electrónicos internos en el gobierno, todo superpuesto al mismo andamiaje burocrático existente<sup>6</sup>.

Con el objeto de mostrar contextualizadamente la experiencia del Foro, y despejar los interrogantes formulados, se han elegido los siguientes ejes temáticos:

- La crisis y sus causas.
- Políticas públicas y gobierno electrónico.
- El Foro como posible creador de la plataforma básica.
- Potencialidades y limitaciones de este tipo de formas institucionales.

<sup>5</sup> El término “Sociedad de la Información” se utiliza por la popularización que el mismo ha tenido. En realidad, debería llamarse “Sociedad Informativa” porque todas las sociedades tuvieron sus sistemas de información. En tanto “informativa”, ese término “indica el atributo de una forma específica de organización social en que la generación, el procesamiento y la transmisión se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este período histórico” (Castells, 1997:47).

<sup>6</sup> Digitalizar el gobierno no es sinónimo de instalar unos cuantos ordenadores o de diseñar una página web que ofrezca información sino que supone transformar la relación fundamental que existe entre el gobierno y el público (Cascó, Mila y Equiza, 2002).

Las actividades del Foro han sido relevadas a través de la observación participante etnográfica, y a través de la consulta de documentos producidos por el Foro y por el INAP. En primer lugar, la observación participante fue encarada desde el lugar de representante del órgano rector de capacitación (INAP) para velar por la inclusión de la variable formativa en cualquier decisión del Foro, también desde el lugar de experta en contenidos de gobierno electrónico. En segundo lugar se ha trabajado con las desgrabaciones de los encuentros plenarios, las actas y los documentos de producción de aplicaciones y sistemas que se van creando. Finalmente, se ha tenido acceso a los documentos internos del INAP donde se explica la génesis de este Foro y de otros creados en la misma época.

## 2. LA CRISIS Y SUS CAUSAS

Los procesos incluidos en el concepto “globalización” han significado, sobre todo para los países con menor poder en el concierto internacional, una pérdida creciente de su capacidad de regirse autónomamente. El modelo que acompañó estas pérdidas de autonomía fueron versiones reducidas del “*New Public Management*” (NPM)<sup>7</sup> que, en el caso argentino, se aplicaron de lleno a las privatizaciones y al achicamiento de los organismos gubernamentales; y en mucho menor grado a la profesionalización de sus funcionarios (el clientelismo político predominó) y a la disciplina en la utilización de recursos (dado el fuerte impacto de la corrupción en el manejo de los mismos).

Hasta mediados de la década del 90 ese modelo recortado de NPM parecía funcionar alimentado por la abundancia del financiamiento externo y la despreocupación política respecto a la deuda que iba generándose. En medio del frenesí del gasto público se instaló una concepción de gobierno electrónico basada exclusivamente en lo tecnológico, y sostenida en una emulación burda de la política de “reinención del gobierno” nor-

<sup>7</sup> En su versión completa el NPM consiste en: 1) privatizaciones de empresas públicas; 2) el achicamiento de los organismos gubernamentales y tendencia a un incremento en sus capacidades gerenciales mediante una profesionalización de sus cuadros; 3) producción de estándares de desempeño; 4) énfasis en los resultados; 5) desagregación de las áreas de competencia de las agencias gubernamentales; 6) promoción de la competencia y la rivalidad entre actores; 7) mayor disciplina en la utilización de recursos.

<sup>8</sup> David Osborne(1996) sintetizó las actividades de “reinención” llevadas adelante fundamentalmente por Al Gore, con estas palabras: “*Son diez principios que organizaban esta “reinención”, y que permitirían la circulación eficiente de las TICs: gobierno descentralizado; catalítico, de la comunidad, orientado a los resultados, empresario, orientado a los clientes, orientado al mercado, dirigido por empresarios previsores*”.

teamericano<sup>8</sup>. El modelo se terminó cerrando con la creencia, aún existente, de que la incorporación de tecnología era un asunto de informáticos y no de políticas públicas<sup>9</sup>. Este descansar del sistema en lo tecnológico generó beneficios a empresas y a funcionarios y sólo alguna mayor eficiencia en sectores muy puntuales de la administración pública nacional (APN).

LAS CONDICIONES BÁSICAS IRRESUELTAS DEL MODELO TECNOLÓGICO

¿Cuáles son las primeras dificultades a resolver a fin de instaurar un gobierno electrónico mínimo?

Para responder a la pregunta es legítimo buscar qué problemas tuvieron en el mismo corazón del modelo de reinención (los Estados Unidos). Burce Rocheleau (1997) señala que la asunción mágica del valor de la tecnología terminó siendo cuestionada ante el fracaso derivado del exceso de optimismo basado más en esperanzas que en pruebas concretas. El autor elabora un cuadro de problemas, causas, ejemplos y soluciones. Aquí se tradujo parte del mismo, la que hace al interés de este artículo. Dentro de él se podrán identificar algunos temas que hacen a la plataforma inicial.

PROBLEMAS / LIMITACIONES	CAUSAS	EJEMPLOS	¿SOLUCIONES?
PROCESOS DE DESARROLLO	Problemas técnicos, mal gerenciamiento del proyecto, excesiva complejidad	Denver Airport, California. DMV, Florida welfare, Proyecto FAA-AAS, caso DoID. Sistemas integrados municipales HUD	Casos, involucramiento del más alto nivel directivo, revisión tecnológica de la agencia responsable
CAPACITACIÓN INADECUADA	Falta de inversiones, baja prioridad, baja calidad de la capacitación	Estudios sobre municipalidades y países, encuestas en el sector privado y en el gobierno federal	Mayores recursos, estímulos al autoaprendizaje y al aprendizaje formal
SOBRECARGA DE INFORMACIÓN	e-mails, BBS, Internet y otras redes de acceso	Administración de la Seguridad Social, cuentas individuales	Sistemas de filtro electrónicos
BAJA CALIDAD EN LOS DATOS	Falta de control técnico, resistencias organizacionales, falta de estímulos que modifiquen la indiferencia	JOBS, Medicaid, baja aplicación de la ley, FAA-SPAS, Banco de datos de salud, historias clínicas	Chequeos técnicos, vigilancia de los descuidos, uso y provisión de <i>feedbacks</i>
OBSTÁCULOS PARA COMPARTIR INFORMACIÓN	Problemas de interoperabilidad, bases de datos incompatibles, obstáculos organizacionales	Police-Fire, Veterans-DoD, Justicia	Cambios legales, standares técnicos

<sup>9</sup> Más adelante se comentará cómo la crisis ha puesto en movimiento a los informáticos a través del Foro. Su competencia exclusiva resulta natural ya que es asunto de ellos el implementar redes que garanticen la interoperabilidad de todo el sistema, constituyéndose en señores de un campo donde el contenido de lo que debe informarse está lejos de ser definido.

Estos problemas ni siquiera resuenan en los oídos del nivel político argentino. El modo superficial en que se ha descansado en un sistema sólo sostenido por la compra de tecnología es una manera de no ocuparse de él excepto en lo que hace a las adquisiciones. Este *modus operandi* no podía ser eterno. A medida que se entraba al nuevo milenio, los efectos provocados por estas políticas comenzaron a hacerse evidentes y el gobierno de turno no pudo evitar la crisis que hizo eclosión el 20 de diciembre de 2001.

### 3. LA REACCIÓN SOCIAL<sup>10</sup>

La crisis ha generado tres situaciones políticas extraordinarias e inéditas que tienen como uno de sus actores relevantes a la clase media.

1. La deslegitimación de la “democracia delegativa” sustentada en la separación del ciudadano votante respecto al mundo político (poseído por sus “representantes”).
2. El desarrollo acelerado de la “voz horizontal” (Echegaray, 2002:131-4).
3. La conformación de formas autónomas de organización social, que constituyen “modelos para armar”, con perspectivas intrigantes y abiertas de participación en un mundo social que empieza a percibirse dentro de una realidad compartida (Perez, 2002). Como resultado han aparecido formas de asociación de morfología aún difícil de catalogar que intentan dar respuestas propias fuera de los ámbitos políticos e institucionales<sup>11</sup>.

Entre tanto los políticos, altos funcionarios y legisladores parecieran vivir en otra parte. La rebelión popular iniciada el 20 de diciembre no ha podido aún conmover la rígida estructura de este poder corporativo (Pucciarelli, 2002).

La sociedad y la economía se van escindiendo en procesos alternativos tan vertiginosos que no dan tiempo para hacer un relato conceptual de ellos. Esta vertiginosidad tiene, a su vez, su propia historia en el gobierno y en la burocracia.

<sup>10</sup> Para una lectura pormenorizada de los sucesos que provocaron la renuncia de De la Rúa, el breve gobierno de Rodríguez Saá y la designación de Duhalde como presidente, se recomienda *Cosecharás tu siembra* de Raúl Fradkin (ver bibliografía).

<sup>11</sup> Muchas de ellas también constituyen un “por afuera” del universo económico y social reconocido, y se mantienen a pulmón de la creatividad colectiva (trueque, huertas para autoconsumo, redes de prestaciones solidarias, etc.)

## EL GOBIERNO Y LA BUROCRACIA EN CRISIS

La "crisis delegativa", la "voz horizontal" y los "modelos para armar", señalados como situaciones extraordinarias en la sociedad civil, también están operando en el estamento burocrático, aunque bajo el amparo de las autoridades políticas, siendo las redes institucionales, entre ellas el Foro, un ejemplo. Algo en lo que no se reflexiona es que los integrantes de la burocracia forman parte del universo que vive los procesos sociales anteriormente descritos. El gobierno interactúa con la sociedad y la integra. Esta doble esfera de pertenencia puede explicar comportamientos distintos pero es difícil que la osmosis entre el afuera y el adentro no se intensifique en épocas de crisis.

Además, los distintos segmentos de la burocracia han vivido en forma directa el desinterés, el desprecio y la ineficiencia de los políticos devenidos en altos funcionarios, que rompieron las conexiones entre ambos mundos (el político y el burocrático) bajo la sospecha del carácter clientelístico corrupto de las designaciones anteriores. Cada cambio gubernamental trajo consigo un destierro simbólico, más o menos acentuado, de la burocracia existente, destierro que, como se verá más adelante, adquirió características dramáticas en los dos años que precedieron a la crisis.

Ahora el gobierno parece no encontrar otra alternativa que confiar en su plantel estable. Las causas responden a su imposibilidad de renovar el propio ciclo clientelístico, tanto por razones políticas (escasez de tiempo, eclosión social, pérdida de liderazgo, presión de los organismos internacionales) como presupuestarias (inexistencia real de recursos). Este espacio de confianza es el que se da en este Foro y en otros existentes. Vale aclarar que, si bien los foros son creaciones gubernamentales, en el caso del Foro Informático (único sujeto a investigación) su desarrollo ha excedido las expectativas oficiales. Puede suponerse que ese "exceso" es precisamente lo que está marcado por la respuesta general de la sociedad a la crisis. Debe quedar en claro, sin embargo, que no existe una homogeneidad en la respuesta. Los foros han reaccionado de manera diversa<sup>12</sup>. Debería analizarse por qué el universo burocrático contenido en cada uno de ellos no se ha sentido igualmente motivado, pero esa pregunta excede los objetivos de este trabajo. Caben aventurarse algunas conjeturas que, no agotadas en una investigación, tienen sólo el valor de tales. En ese nivel, podría decirse que la reacción diversa podría deberse al gerenciamiento

<sup>12</sup> Tal información surge de conversaciones informales mantenidas con algunos de sus integrantes, quienes circulan por espacios institucionales comunes a los del propio Foro.

de cada red. Quizá, la tecnología haya devenido, sorpresivamente, en algo importante en este ciclo de la historia, por razones tan elementales como la falta del papel o los cartuchos para impresoras. Todavía quedan muchas computadoras que pueden resolver informalmente estas carestías y es preciso tenerlas funcionando, competencia ligada al propio sector informático. Además, la imposibilidad de pagar nuevas licencias de *software* genera interrogantes complicados acerca de las aplicaciones disponibles o de las que deberán crearse. Estos temas comprometen casi toda la información que circula en el gobierno y, por tanto, hacen el corazón mismo de su funcionamiento (lo que puede dar importancia a la actividad de los responsables informáticos, aumentar su autoestima y el compromiso de la respuesta frente al vacío de políticas al respecto).

Quizá, otro componente distintivo de ese "exceso" sea el perfil especializado que convoca el Foro, entrenado en resolver desafíos a partir de innovaciones que ponen en juego la propia profesionalidad. Esta es una característica también de otras profesiones que integran otros foros. Sería pertinente preguntarse si los profesionales con menor vinculación con las rutinas burocráticas estarían mejor dispuestos a desarrollar redes innovadoras como la que se ha constituido en este caso en particular.

Es difícil cumplir con las reglas burocráticas sin los recursos para hacerlo. Las soluciones terminan siendo, en estos casos, soluciones prácticas. La comunicación está abandonando sus "apeladas" formas jurídicas para tomar el lenguaje del e mail, de Intranet, y, otros más sofisticados como los foros de discusión o el registro y transferencia de buenas prácticas, lo que supone sistemas más seguros, implementación extensiva de la firma digital, estándares comunes; y también tareas de aprendizaje. El desafío es aprender haciendo, sobre el resultado de la experiencia conjunta, tan devaluada en períodos de abundancia y tan vital cuando no hay otro recurso disponible que el saber acumulado por años. Ahora la crisis les abre el juego de la *voz horizontal*<sup>13</sup>. Algunos lo juegan. Otros no. Entre los jugadores están los integrantes del Foro, que van movilizand su memoria e inventiva para dar pequeñas y grandes respuestas ligadas a las necesidades prácticas, respuestas que serán tratadas puntualmente, luego de completar algunos detalles históricos sobre las políticas ligadas al desarrollo del gobierno electrónico.

<sup>13</sup> La voz horizontal es la que se genera en "la interacción comunicativa frecuente, deliberativa y de consecuencias identitarias entre personas percibidas como iguales y con intereses comunes" (Echegaray, 2002: 139)

#### 4. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL GOBIERNO ELECTRÓNICO

Durante la segunda etapa menemista (gobierno que representaba en esa época a la fuerza dominante del Partido Justicialista) la política en relación a las NTICs estuvo signada por los montos excesivos de las adquisiciones (piedra continua de escándalos) y por una asignación clientelística de la tecnología adquirida (asignación que no se modificó en el gobierno siguiente excepto por el color político de los destinatarios). Si se relevan los anuncios y programas, esa época pareció estar guiada por ideas de mayor claridad respecto a la importancia de la tecnología para el gobierno y para la economía. Esta claridad, con las limitaciones de concepción del “modelo tecnológico” ya tratado, quedó presa de las ambiciones personales de sus funcionarios que devoraron una a una sus propias iniciativas.

El programa más importante fue “Argentina Internet para todos” desarrollado en el ámbito de la Secretaría de Comunicaciones de Presidencia de la Nación durante el año 1998<sup>14</sup>. 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).

Los CTCs tenían como objetivo acortar la brecha digital y contribuir al desarrollo socioeconómico de las localidades alejadas de los grandes centros urbanos. Fueron creados para brindar acceso gratuito a las NTICs, ser agentes alfabetizadores y posibilitar el uso de herramientas informáticas a microemprendimientos y PyMEs. Surgieron inspirados en el modelo cana-

<sup>14</sup> Respecto a la obtención de los recursos necesarios para el Programa, “la estrategia fue hacer que las telefónicas proveyeran los fondos a través del dinero que debían pagarle al Estado en concepto de multas, aportes patronales y otras causas. Consecuentemente, en vez de desembolsar el efectivo, las telefónicas reemplazaron a éste por equipos, líneas de teléfono y abonos, entre otras cosas. En cuanto a la provisión de dichos elementos, se deslizó de parte de las autoridades gubernamentales una decisión que se prestó a la sospecha: la de eximir a las empresas de respetar el régimen de compras; es decir, de la licitación. El Estado enajenó también parte de la participación argentina en las sociedades satelitales Inmarsat e Intelsat a fin de proveer fondos para la creación de los CTC. Hoy, la Sindicatura General de la Nación investiga ese procedimiento para establecer si implicó una privatización encubierta de esa fracción accionaria” publicado en el diario argentino “La Voz del Interior on line” el 9 de agosto de 2002. [http://www.lavozdelinterior.com/2002/0809/portada/nota112417\\_1.htm](http://www.lavozdelinterior.com/2002/0809/portada/nota112417_1.htm)

diense que además habilitaba a los ciudadanos a utilizar estos CTCs para recopilar la memoria individual y social. Los centros debían estar equipados con cinco computadoras en red, conexión a Internet, una impresora láser y otra a chorro de tinta, un *scanner*, una *webcam*, una cámara digital y *software* (de oficina y educativo) destinados al uso comunitario. Durante el desarrollo del Programa, que sigue durante el gobierno de la Alianza, y aún se mantiene, se crearon oficialmente 3.000 centros en todo el país y fueron entregados principalmente a O.N.G.s, sindicatos e intendentes. Su distribución geográfica respondió al mapa clientelístico imperante. La falta de gestión y control llevaron al programa a ser otro fracaso más. La implementación de los CTCs en forma correcta hubiera sido esencial para articular acciones dirigidas a la Sociedad de la Información.

Mientras tanto, el país ingresaba en su etapa de mayor deterioro y el gobierno cambió de signo político. La perspectiva de la abundancia fue declinando con el fin del gobierno menemista. La crisis económica y la corrupción permitieron a la Alianza, fruto de la coalición del radicalismo y del FREPASO, encabezados por la fórmula De la Rúa-Alvarez, acceder al poder en 1999 mediante un acuerdo sólo sustentado en el objetivo de derrotar al menemismo, lo que era evidentemente muy poco porque las definiciones de políticas y la planificación de la gestión fueron erráticas o brillaron por su ausencia.

Para definir, desde los objetivos de este artículo, este período que termina haciendo eclosión el 20 de diciembre de 2001, es útil trabajar con el modelo incrementalista que menciona Evans (1996:549) y aplicarlo al clientelismo en la Argentina. Si bien éste es un modelo en el que se pueden reflejar todos los gobiernos argentinos, durante la gestión mencionada se hizo mucho más notorio. El modelo consiste en la formación de una burocracia de "capas geológicas" (valga la metáfora) que van quedando instaladas sucesivamente ante cada cambio de gobierno, en estado de quasi abandono. Toda nueva administración inaugura su ciclo ingresando de la mano de su propia elite (o "reducto de eficiencia"), el que finalmente queda (en su mayoría) adosado a la burocracia como la última "capa" una vez que se retiró el poder que los protegía. Para habilitar los nuevos ingresos y producir los traslados de los que se han convertido en "burocracia", deben crear nuevos organismos y hacer desaparecer otros tantos, al igual que las funciones. Estos movimientos van transformando al aparato estatal en una región de pequeñas luces e inmensas sombras.

A diferencia de lo acontecido en Brasil (inspiración del modelo de Evans) donde las elites son realmente eficientes, los "nuevos reductos de eficien-

cia" incorporados por el gobierno de la Alianza lo eran sólo en el imaginario de ellos, ya que dieron muestras de su incapacidad de gestión (cuyo efecto más significativo es el estallido de la crisis). La misma incapacidad los llevó a descartar cualquier cooperación de la planta estable desde actitudes estigmatizantes que paralizaron a gran parte de la APN y que tuvieron su fuente discursiva en la idea de que era "absolutamente imposible" transformar a la burocracia, por ser masivamente ineficiente y corrupta.

Parte de esta paralización invalidó las acciones programadas para desarrollar el gobierno electrónico. Si la situación descrita destruía las bases cooperativas imprescindibles para el funcionamiento de este tipo de gobiernos, cuánto más aportarían a su devastación los arreglos entre las fracciones de la alianza gobernante consistentes en adjudicarles organismos a cada fracción como quien reparte fichas en un casino, lo que terminó transformando a las instituciones en rehenes de la política y en feudos neutralizados por el enfrentamiento de unos contra otros por motivos extraños a la dinámica de la APN.

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" (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 quedan en funcionamiento un poco más de un cuarto de la capacidad instalada (lo que no es poco como posibilidad de ser utilizados en una política más consistente). Muchos carecen de conexión a Internet y de capacitadores. El resto fue objeto de una apropiación indebida sin sanciones<sup>15</sup>. La experiencia transitada por la PSI confirma varios errores, primero suponer que la sola presencia de la tecnología genera la innovación deseada, segundo, una falta de criterio en la elección de organismos y coordinadores de los CTCs, falta de definiciones sobre el uso y los alcances de estos centros,

<sup>15</sup> Además de esas causas existen otras más absurdas que engloban a parte del equipamiento (el artículo que sigue menciona a la mitad) "*Sorprende la desprolijidad, por no decir otra cosa, de todo este procedimiento. Pero la sospecha se torna en grotesco cuando se observa la forma en que ha rematado parte del ambicioso plan de modernización comunicacional. La mitad de los CTC no funciona, pues los lugares donde están emplazados no tienen línea telefónica o carecen de energía eléctrica o su mantenimiento exige recursos que los "beneficiarios" del programa no disponen.....*", publicado en el diario argentino "La Voz del Interior on line" 9 de agosto de 2002. [http://www.lavozdelinterior.com/2002/0809/portada/nota112417\\_1.htm](http://www.lavozdelinterior.com/2002/0809/portada/nota112417_1.htm)

ausencia de monitoreo y evaluación, falta de conexión del 50% a Internet, ausencia de soportes técnicos, entre otros (Bassi, 2002:10).

Hubo otros proyectos del mismo origen (Ibáñez, Gascó, Equiza), como Teleeducación, Telemedicina, Pequeña y Mediana Empresa, Internet II, que tampoco lograron trascender.

Internet II traía su propia historia (junto a sus desarrollos de Telemedicina y Tele-educación). Al tiempo de la instauración del gobierno de la Alianza, la supercomputadora ("Clementina II") seguía esperando destino físico en el edificio "Clínicas" de Telecom (su dador), desaprovechada a tal punto que carecía de conectividad. Mientras tanto, ochenta científicos fueron habilitados para utilizarla. Finalmente la mudaron a la Facultad de Ciencias Exactas de la UBA (Universidad Nacional de Buenos Aires) para darle conectividad, mayor acceso y espacio oficial. Aún así, por falta de políticas no se pudo cumplir con ninguno de sus objetivos sucesivos (el PSI había firmado un convenio para crear el "Backbone del MERCOSUR" a fin de garantizar el tráfico de comunicaciones entre este centro de cómputos y los otros de los países miembros).

Los nuevos programas de la PSI fueron:

- "PyMEs", consistente en la elaboración de estándares para la incorporación de las NTICs en ese sector, con apoyo crediticio del Banco Nación.
- "Civitas"([www.civitas.gov.ar](http://www.civitas.gov.ar)). Se trata de una plataforma básica mínima para construir sitios web destinados a municipios, CTCs, bibliotecas populares y hospitales. Muchos de los sitios creados en consecuencia no existen más.
- Creación del marco de "Educ.ar", luego desarrollado por el Ministerio de Educación.
- Creación del marco de "Ahorrr.ar", con base posterior en el Ministerio de Economía.

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. 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)<sup>16</sup>. se debió hacer cargo de la generación de estándares tecnológicos para la APN, el desarrollo de la firma digital y mecanismos de seguridad informática, pero sin capacidad de desarrollo de esas innovaciones en la APN. También cambio

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) ; y, a caballo de una política cargada de mensajes sobre la transparencia, se creó "Cristal". Tal como se mencionó en primer término, todos estos programas fueron intentos aislados que terminaron siendo más promocionales que efectivos.

Para los políticos y altos funcionarios los problemas relacionados con las NTICs significaron términos de moda. El "gobierno electrónico" nunca llegó a constituirse como problema genuino para los decisores políticos. Tamayo (1997) menciona que una política pública se pone en marcha cuando se detecta la existencia de un problema. Cabe agregar que una política se puede poner en marcha no como respuesta a un problema genuino sino por otros motivos. Tales medidas no forman parte de lo que sería la decisión estratégica (Mintzberg, 1977) para dar una respuesta requerida como relevante por el gobierno y la sociedad sino que es producto de la satisfacción de intereses específicos difícilmente aceptables como legítimos.

*"La corrupción, una mala gestión económica y una instrumentalización política son las características en las que se inscribe la expansión de las NTICs en la Argentina. En este sentido se puede hablar de una "competencia negativa"... Cada partido y agrupación estableció "su propio" proyecto de NTICs. Prácticamente no se dieron esfuerzos mancomunados que se construyeron uno encima de otro. Se puede temer que los grandes proyectos de los años 90 hayan ocasionado más daños que posibles usos de avance posterior. Chatarra electrónica, expectativas defraudadas, desmovilización de la sociedad y una puesta en descrédito político parecen ser efectos negativos causados a largo plazo. Las NTICs fueron y son presentadas como un juguete, y son, hoy en día, vistos como tales por gran parte de la población"* (Herzog, 2002: 101-2).

Esto es grave. Los desarrollos serios de gobiernos electrónicos son de suma importancia para que la globalización no victimice a sectores y países más débiles. Debería ser función de los gobiernos permitir el posicionamiento de su sociedad en estos procesos brindándole la información y servicios que ayuden a su logro. El Informe GEAN<sup>17</sup>, encargado por la Comisión Europea, reconoce claramente que los servi-

<sup>16</sup> Que hoy coordina el Foro.

cios públicos de información deben funcionar como motor de crecimiento de la naciente Sociedad de la Información. *“Al mismo tiempo, el sector público puede contribuir a garantizar una información completa y fiable que sea muy accesible, fácil de usar y asequible para todas las secciones de la sociedad”* (30).

Esas deberían ser las metas. Sin embargo, tanto Argentina como el resto de América Latina (en mayor o menor medida) no han resuelto problemas básicos que son previos a cuestiones también centrales como quién es el destinatario del servicio, de qué modo se llega a él, con qué información y cómo se alienta y articula la formación de la Sociedad de la Información. Todas estas cuestiones son esenciales: pero como proceso posterior, por las mismas razones que, para que una estructura exista, se necesitan los cimientos. Y aunque los mismos deben contener los cálculos de la estructura que se pretende crear, hay cuestiones que son más básicas aún: debe comenzarse a concebir el trabajo en red y, por tanto, los gobiernos tienen que abandonar sus compartimientos y abrir su información pública para que comience a circular internamente, vigilando su calidad y conformándola a estándares. En la discusión de qué y para quiénes circula comienzan a incluirse los cálculos de la estructura<sup>18</sup>. Esto supone comenzar a gestionar el conocimiento. El Foro ya lo ha empezado a hacer, a su modo.

## 5. EL FORO COMO POSIBLE CREADOR DE LA PLATAFORMA BÁSICA

Hacia fines del año 2001 el gobierno tenía su portal cada vez más devaluado, los organismos conservaban sitios con información mínima e interactividad casi nula, la mayoría fieles ejemplos de una subutilización

<sup>17</sup> Entre los miembros del grupo GEAN (Grupo de Expertos de Alto Nivel) se encuentran: Blankert, Hans; Bosch, Gerhard; Castells, Manuel; Connellan, Liam; Carlson, Birgitta, y muchos otros más. El grupo está presidido por el Prof. Luc Soete

<sup>18</sup> Si el gobierno es entendido como motor de crecimiento, debe también aprender a realizar su proceso embrionario generador de la Sociedad de la Información. El “Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos» de España puede marcar algunas pistas sobre esos procesos. Al referirse a una “Administración inteligente para un contexto complejo” la identifica como aquella que *“.....sabe gestionar el conocimiento; captarlo, generarlo, almacenarlo, organizarlo, transferirlo, compartirlo, reutilizarlo y ponerlo, en fin, al servicio de la definición de su visión y de un mejor cumplimiento de su misión, de conformidad con sus valores”*.

de las posibilidades comunicativas que da Internet, meras tarjetas de presentación institucionales<sup>19</sup>.

Luego sobrevino la crisis y con ella el fin de los recursos de contratación e innovación tecnológica, dejando a las agencias gubernamentales libradas a sus propias fuerzas. Tal como se dijo, esto significó que sólo quedaba el personal estable, el mismo que había sido despreciado por los asesores de distintos gobiernos y que, en realidad, conservaban la memoria de los problemas y la imaginación de cómo podrían ser resueltos.

La sensación generalizada era que se había tocado fondo y los supuestos Mesías agonizaban en el imaginario colectivo. Era previsible que muchos quisieran tomar el toro por las astas. Pero como se trata del ámbito laboral, y conservarlo en la crisis no era poca cosa, las iniciativas nacieron al amparo y por impulso institucional. Así fue como se formó, entre otros, el "Foro Permanente de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional". La cobertura fue dada por la Oficina Nacional de Tecnologías Informáticas (la misma ONTI ya mencionada) y el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) de la Subsecretaría de la Gestión Pública, ambos dependientes de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Argentino. Sus actividades comenzaron el octubre de 2002 y, hasta la fecha, ha desarrollado un camino sugerente. Todo este trayecto fue realizado con apoyo del grupo dedicado a la planificación participativa y la gestión asociada de FLACSO Argentina, dato no menor, porque dicho grupo se basa en una metodología que alienta la participación de otros actores, no pertenecientes al sector informático, lo que encierra la posibilidad de dar origen a un entendimiento y colaboración hasta ahora muy precario. Enfocando las cosas en esa dirección, en un documento interno se indica que el primer objetivo específico consiste en el "intercambio de experiencias entre los diferentes organismos de la APN, tanto en relación a los temas informáticos como a los demás temas de gestión de las áreas que utilizan como herramienta clave la informática". Esto supone ámbitos de actuaciones transversales con otros actores.

Para entender cómo fue posible su creación, debe rastrearse en las facultades de la ONTI su categoría de órgano rector de las políticas

<sup>19</sup> El desarrollo de las TICs tenían, al finalizar el 2001, una importancia marginal reducida a un nicho de medios, entre los que se encontraban los derivados del financiamiento internacional donde se podía encontrar buena información. Acerca de la situación general de la Argentina, un investigador alemán afirma: "Exagerando, se podría caracterizar a la Argentina como un "No-Access-Land" ("País sin acceso")" (Herzog, 2002: 101).

relacionadas con las tecnologías de la información. Por lo ya relatado acerca de la etapa de la abundancia en el modelo de NPM, o por la inactividad y la feudalización subsiguiente, la ONTI, al igual que muchos sectores públicos, no había podido cumplir con sus roles, especialmente aquellos que significaban coordinar políticas que efectivizaran las bases, el desarrollo y la continuidad de la aplicación de las NTICs y la generación de un mínimo de gobierno electrónico eficiente. Pero fue esa atribución la que luego de la crisis permitió que se cobijaran proyectos transformadores en el área.

## LOS OTROS FOROS

El Foro informático no es el único existente en la actualidad. El contexto institucional está marcado por varios foros transversales<sup>20</sup> que trabajan paralelamente. Para explicar esas formaciones es preciso identificar algunas causas facilitadoras. Una de las primeras fue la Mesa del Diálogo, integrada por el gobierno, Naciones Unidas y el Episcopado y dirigida a convocar a distintas organizaciones sociales y sectores de la dirigencia nacional. El objetivo era llegar a acuerdos sobre temas y soluciones frente a una crisis que generó el alejamiento del país del concierto internacional por incumplimiento de sus deudas y un extremo empobrecimiento de su población.

En lo que hace a lo específicamente público surgieron algunas recomendaciones. En ese marco, el director nacional del INAP (con competencias específicas ligadas a la formación y capacitación del sector público) estableció reglas de funcionamiento que marcaban los cimientos institucionales a la posterior relación de transversalidad de algunos foros. Uno de las más importantes fue la *incorporación de la informalidad* (como mecanismo contra burocrático) al diseño de políticas públicas. Se agregó a este marco la decisión del INAP de operar como potencial articulador.

Con este impulso y a través de acuerdos institucionales se llegó a la formación de los foros sectoriales y a los transversales que nacieron bajo el objetivo general de “articular y desarrollar redes”; estos últimos surgidos de la identificación de “macro-procesos”: Debían servir a la capacitación; intercambio y reflexión; al fortalecimiento de la gestión cotidiana a través de la información actualizada sobre los temas de su

<sup>20</sup> [http://www.sgp.gov.ar/sitio/foros/rt/main\\_ri.html](http://www.sgp.gov.ar/sitio/foros/rt/main_ri.html) [http://www.sgp.gov.ar/sitio/foros/rt/docs/foros\\_de\\_RRII.pdf](http://www.sgp.gov.ar/sitio/foros/rt/docs/foros_de_RRII.pdf)

competencia; a la capacitación específica; al intercambio de conocimientos y experiencias adquiridos; y a la elaboración de diagnóstico de situación y de propuestas de acción futuras”<sup>21</sup>.

Los macro procesos identificados (que recorren transversalmente a toda la APN) tienen sus distintos puntos focales (órganos rectores) a quienes les corresponde, conjuntamente con el INAP la conducción de los distintos foros. Sólo a título de ejemplo se puede mencionar el de “Recursos Humanos” con su punto focal u órgano rector encabezado por la Oficina Nacional de Empleo Público, el de “Estadísticas Públicas” regidas por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el de “Gestión de Documentación e Información”, dirigido por los Centros de Documentación del Ministerio de Economía e INAP y el de “Tecnología Informática”, cuyo punto focal es la Oficina Nacional de Tecnología Informática (ONTI) foro sobre el que se centra este artículo<sup>22</sup>.

En este momento existen dos foros que comenzaron a interactuar, el de Recursos Humanos y el Informático, como se verá en el punto siguiente.

## DESARROLLOS DEL FORO

El Foro Permanente de Responsables Informáticos es un espacio creado para dar lugar a las interacciones entre los sectores de organismos ligados a las NTICs. Constituye una red surgida por la determinación de la autoridad gubernamental (ONTI e INAP) ya que no ha sido autoconvocada. Sin embargo, en su desarrollo va tomando una dinámica que la termina asemejando a las redes constituidas de manera voluntaria<sup>23</sup>. Tal característica da a sus producciones varios beneficios:

<sup>21</sup> Documento interno del INAP.

<sup>22</sup> Los foros fueron organizados en base a modelos de redes institucionales. No es casualidad que una de sus promotoras más activas fuera la Arq. Falivene (Coordinadora del Programa de Alta Gerencia del INAP) quien tenía en su haber la participación en la II Cátedra Virtual UNESCO-CLAD (2000) SOBRE “Redes Interorganizacionales y su gerencia en la Administración Pública, curso preparado por José Sulbrant y Américo Ibarra, académicos de la Universidad de Santiago de Chile. Sus trabajos para la cátedra fueron entregados gentilmente para su utilización en el presente artículo. Los mismos tuvieron como base bibliográfica a autores tales como Lawrence J. O’Toole, Jr., Hans Günter Krüsseberg (“Markets and Hierarchies”), Donald Chisholm (“Coordination without hierarchy: Informal structures in multiorganizational systems”), Berger, PL y Uckmann, T. (“La construcción social de la realidad”), entre otros.

<sup>23</sup> Esta diferencia ha sido aportada por la Arq. Graciela Falivene en sus trabajos inéditos referidos en la nota anterior.

- La continuidad de sus integrantes: ya que sus iniciativas están generadas por el personal estable o quasi estable;
- La garantía de implementación de lo producido: pues coinciden los actores que presentan las innovaciones y que las implementan;
- La legitimidad de sus producciones: por el consenso general respecto a su pertinencia;
- La transparencia y responsabilidad: debido al control colectivo periódico y permanente de las iniciativas, procesos y productos (a través de las reuniones plenarias mensuales).

La propuesta de la ONTI llena un espacio vacío, que es el de responder a la crisis a través de un foro (red) entendido como un instrumento de gestión potente frente a problemas complejos y amplios (Falivene, 2000). Parafraseando a su mismo coordinador, el Ing. Carlinni (2002):

*“... La complejidad de los problemas públicos exige la participación simultánea de diversos actores sociales tanto públicos como privados en el proceso de las políticas públicas. El foro surge como el espacio adecuado para dar lugar a dicha participación... [y]... brinda la posibilidad de intercambiar recursos e información. La pertenencia al mismo ofrece la oportunidad de conocer problemas que ya están afectando a otros y chequear el impacto de las medidas que se han implementado para dar cuenta de ellos. De esta manera, el foro se presenta como una alternativa a la manera en que tradicionalmente se han llevado a cabo la formulación de políticas públicas dentro de la APN...”*

Para la formación de este Foro, se convocaron a los representantes de setenta organismos de la APN. La asistencia promedio a los plenarios ha llegado a ciento veinte personas, con alto grado de participación, circunstancia que no se había registrado hasta el presente en el nivel informático<sup>24</sup>.

Tal como se dijo, su viabilidad actual debe buscarse tanto en la ausencia de recursos como en la necesidad participativa del sector. Respecto al primer punto, la otrora falta de transparencia entre sectores informáticos también tenía su causa en la abundancia de recursos que habilitaba los ilícitos. Además, el fetichismo colocado en la tecnología,

<sup>24</sup> Es importante remarcar que tanto el coordinador del foro (José María Carlinni) como el director nacional de la ONT (Ramón Fernández Acuña) fueron designados durante el 2002. Se supone que sus apariciones estuvieron fuertemente relacionadas con la crisis y las respuestas posibles a la misma.

garante de la modernización por su sola presencia, hizo que los responsables informáticos consideraran que las condiciones de cumplimiento de sus funciones específicas se daban conservando a sus sectores en compartimientos aislados. Y de surgir alguna cuestión que requería permeabilidad entre sectores, esta sería resuelta por terceras partes, como las consultoras. Por tanto, no formaba parte de los hábitos burocráticos la cooperación cuando, amén de la estructura de supuestos “reductos de eficiencia”, había que agregarle el plantel de organismos multilaterales y, finalmente, las consultoras. Todo este conjunto tenía mejores sueldos y condiciones de trabajo que el plantel estable. Además, eran los únicos realmente oídos. La crisis ya no possibilitó ese escenario. Quedaba la búsqueda de soluciones conjuntas a problemas comunes dentro del mismo *staff* permanente. La presencia de la ONTI, por sus funciones rectoras respecto a la relación NTICs con APN, habilitó el espacio legítimo para estas búsquedas. También la nueva modalidad de capacitación instaurada desde INAP (aprendizaje de las mejores prácticas como forma de capacitación) generó un camino sumamente útil en estos sentidos.

La viabilidad se registra, además, en el aporte desinteresado de las más grandes “fortalezas informáticas” de la APN. También la actitud cada vez más extendida de “tomar el toro por las astas” ya mencionada al inicio.

Las primeras preocupaciones y propuestas fueron las siguientes:

1. Disponibilidad de sistemas informáticos de aplicación tales como: seguimiento de expedientes, gestión de recursos humanos, control de ingresos y egresos, monitoreo de gestión, patrimonio, capacitación.
2. Utilización de estándares en la especificación de bienes y servicios.
3. Definición de lineamientos básicos para el desarrollo de los portales gubernamentales.
4. Técnicas para la mejora de interoperabilidad: definición de estándares, definición de esquemas de meta-datos.
5. Mejora y optimización de la conectividad entre organismos y del uso de Internet, de mecanismos de seguridad, de adquisiciones de tecnologías.
6. Recopilación de temas críticos para la generación de capacitación específica.
7. Estructura: tipo de funciones de áreas de tecnología Informática.

En este corto período se registraron tres plenarios (su convocatoria es mensual), la constitución del Grupo Promotor y varios grupos *ad*

*hoc* están trabajando a pleno en temas que son básicos e iniciales para un gobierno electrónico. Quizás son muy elementales aún, pero el no haberse encarado hasta el presente hizo poco serio el tramo anterior.

Quedan muchas cuestiones pendientes, entre ellas, la inclusión de los “otros” actores. Un ejercicio realmente importante del Foro es la definición sistemática de qué otros actores se encuentran involucrados en los problemas y propuestas tratados, a fin de ir confeccionando una lista para ampliar su composición y grupos. La concreción de esta etapa es vital para transformar la tecnología en una herramienta y desmoronar los mitos y apropiaciones que ponen en cabeza del sector informático el gerenciamiento de la información a través de las NTICs. Se sabe que este puede ser un proceso penoso pero inevitable. Su logro está aún en pañales aunque exista un cruce incipiente para dar soluciones informáticas a las áreas de recursos humanos y también para elaborar una tabla única de organismos conjuntamente con la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión. Para que el ímpetu puesto fructifique, deberán tomar conciencia de su profesión como “servicio” para contemplar, en todo diseño e implementación, las posibilidades y necesidades de los usuarios de los sistemas. Por ahora defienden el ámbito como un lugar consolidado donde entenderse entre “iguales”. Conforme a la evaluación desarrollada por el equipo del INAP, sobre las opiniones de algunos de sus integrantes (informe interno del 15/1/03), se rescata el alto grado de autosatisfacción por los trabajos emprendidos y por entusiasmo generalizado. Sus objetivos, en cambio, siguen girando en torno a su disciplina profesional ya que requieren una mayor participación “de los asistentes” e involucrar a más organismos.

En las “sugerencias para la mejora de la calidad del Foro”, una de las más notables es la legitimación del espacio frente a los funcionarios políticos para dar viabilidad a las propuestas surgidas en el mismo. Han concluido que “Si bien se registraron algunas dudas –en los talleres–, sobre la viabilidad de las propuestas de soluciones surgidas del Foro, ya que se visualiza como límite a las mismas la voluntad del funcionario político de turno, la lectura de las demandas de los participantes torna necesario propender a afianzar el espacio logrado por medio de acciones efectivas y recomendaciones a dichos funcionarios, de modo de sentar las bases para la adquisición de una legitimidad que en el mediano plazo difícilmente deje de ser observada por el poder político”.

Los “otros actores”, fuera de los políticos, están todavía lejos de su campo de percepción excepto en el Grupo Promotor y en el de “Aplicaciones Transversales”.

Respecto a los “Grupos de Trabajo”<sup>25</sup>, los mismos se autotitularon conforme a sus temas centrales. Entre ellos se destacan *Software Libre*; *Aplicaciones Transversales e Interoperabilidad*. Las actividades desarrolladas son las siguientes:

#### GRUPO DE SOFTWARE LIBRE<sup>26</sup>

Su importancia se ha visto resaltada por la discusión de los proyectos de leyes de *Software Libre*. Existen, en la actualidad, tres proyectos que tienen como ámbito de aplicación a la administración pública local, provincial y nacional. En ese orden se está discutiendo por la legislatura del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, de la Provincia de Buenos Aires y por el Legislativo Nacional. Este grupo está generando un documento de recomendación a los poderes legislativos con el objeto de que atiendan la complejidad de la problemática que esos proyectos encaran ya que cada servicio brindado por la APN, y su soporte informático, es singular y requiere, por tanto, una solución específica. Frente a este panorama que representa un cambio tecnológico (que además forma parte minúscula de lo que constituye un cambio global<sup>27</sup>) los expertos del grupo, como los que se encuentran en todo el Foro, están intentando identificar las mejores respuestas y aprovechar las buenas prácticas generadas en la utilización del *Software Libre* a fin de experimentar sobre la pertinencia en cada caso. Identificada una solución correcta, queda pendiente toda la ta-

<sup>25</sup> Estos grupos funcionan, en términos operacionales, como subconjuntos (Falivene: 2000).

<sup>26</sup> Predominantemente el gobierno ha utilizado productos Microsoft en sus aplicaciones. Según el Wall Street Journal (10/12/2002 en [www.elmundo.es/navegante](http://www.elmundo.es/navegante)) en su artículo “Microsoft presiona a EEUU y al Tercer Mundo para frenar la difusión de Linux” “...Los programas de software libre son aquellos que utilizan código abierto. Pueden ser copiados y modificados libremente sin tener que pagar copyright o patentes, al contrario que la mayor parte del software propietario (como por ejemplo, las aplicaciones de Microsoft como Windows). En los últimos años su popularidad ha ido aumentando y se ha comenzado a convertir en una alternativa barata, segura y fiable...El más conocido de estos programas es el Linux... que poco a poco se hace hueco en la competitiva industria del software. Grandes multinacionales del sector como IBM, Dell y Hewlett-Packard ya han recurrido a Linux para vender más hardware y servicios. Asimismo, según un informe reciente de la UNCTAD, organismo dedicado al comercio y el desarrollo, dependiente de la ONU, el futuro de las aplicaciones informáticas de los países en vía de desarrollo debería pasar por este tipo de programas, muy asequibles para sus administraciones...”

<sup>27</sup> En IBLNEWS, Agencias, el 10/12/2002 lanzaron la siguiente noticia (“Predicen que Microsoft ofrecerá software en entorno Linux”) “...META Group predijo que Linux se utilizaría en cerca de la mitad de los nuevos servidores hacia 2007, subiendo su actual cuota de mercado del 15 al 20%, haciendo difícil que Microsoft pueda ignorar a Linux como plataforma para sus bases de datos, sus servidores de Internet, y sus aplicaciones para los programas de correos electrónicos...” <http://iblnews.com/news/noticia.php3?id=56931>

rea de capacitación para el sector donde se aplique. Para conocer el universo de situaciones sus miembros están finalizando una encuesta respecto al software utilizado en todos los organismos de la APN.

Es importante hacer notar que lo que resulta innovador es, por un lado, esta actitud colaborativa y proactiva con los poderes legislativos y, por otro, la iniciativa de relevar el universo tecnológico como insumo para su propia labor.

#### *Grupo de Aplicaciones Transversales:*

Se ocupa del:

- Desarrollo e implementación de un sistema de consulta universal de expedientes que consiste en la creación de un motor de meta búsquedas que permita el seguimiento de expedientes que circulan entre organismos de la APN. El concepto utilizado es el de “ventanilla única”. Están en etapa de prueba.
- Identificación de soluciones informáticas para la gestión de expedientes y trámites y también para la gestión de recursos humanos:
  - En el caso de expedientes han sido identificados cuatro organismos con soluciones adecuadas, siendo la demanda relevada superior a los treinta organismos.
  - En el caso de recursos humanos han sido detectadas y ofrecidas soluciones informáticas correspondientes al Ministerio de Justicia, la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y el Sistema Interuniversitario (SIU).
- Elaboración de una tabla única de organismos y desarrollo e implementación de un sistema de actualización (elemento básico para la interoperabilidad entre los sistemas). En esta iniciativa está colaborando la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión (también perteneciente a la Subsecretaría de la Gestión Pública).

En el tratamiento de la temática vinculada a recursos humanos está prevista la incorporación de otros actores como la Oficina Nacional de Empleo Público y las áreas de recursos humanos nucleadas en el Foro Transversal de Responsables de Recursos Humanos, cuyo órgano rector es aquella Oficina.

### *Grupo de Interoperabilidad:*

En este grupo están tratando de salvar la incomunicación existente entre los sistemas más importantes de la APN desarrollando un proyecto piloto de accesibilidad de datos que apunta a la generación de un registro de sistema de información, esto es, una carpeta o repositorio accesible a los interesados que permita registrar los parámetros de acceso y consulta de las bases de datos cuya información se requiera y esté disponible. También están trabajando en nomencladores únicos de provincias, municipios y organismos<sup>28</sup>.

Algunos de los problemas definidos por el grupo consisten en la falta de normativa que pueda respaldar la circulación de datos y de acuerdos de protocolos entre autoridades de organismos (no hay marco normativo de transferencia de la información). Si no se resuelven los problemas de claridad, consistencia y estructura, y disponibilidad de datos es imposible hablar seriamente de interoperabilidad. Existen además problemas de seguridad informática que afectan la calidad de datos y no están consolidados los procedimientos administrativos; falta de información sobre quién tiene los datos y con qué datos cuenta cada organismo.

Estas dificultades con las que se enfrenta el grupo no son menores y hacen a la preparación básica del gobierno electrónico. Muchas de ellas son comunes a otras transformaciones y ya han sido mencionados por Rocheleau (1997) respecto a la experiencia norteamericana; como ser: datos incorrectos, falta organizacional de control sobre los datos, sabotaje, falta de dedicación de tiempo, escasa motivación para cargar los da-

<sup>28</sup> Construcción de un modelo de trabajo de promoción de un estándar técnico de interoperabilidad, en función de los siguientes problemas detectados (que se reproducen textualmente):

Datos generados por otros organismos o terceras partes:

- *No todos los organismos tienen sus propios sistemas integrados*
- *No existen procesos de validación de carga*
- *No existe un registro que identifique unívocamente qué datos son producidos por cada organismo*
- *No es conocido por todos la "visibilidad"/"publicidad"/"disponibilidad" de cierto tipo de datos; claramente, aquellos datos de tipo "personal" se identifican como problemáticos, no así los de tipo*

Propuestas generales:

- *Aplicar un estándar técnico de interoperabilidad a una implementación piloto incremental y documentar resultados*
- *Promover un acuerdo para facilitar la utilización de datos entre organismos de la APN en base a una clara difusión del término INTEROPERABILIDAD.*
- *Consensuar una definición común de INTEROPERABILIDAD".*

tos, etc.. Este tipo de fallas hace que el sistema se sostenga con pies de barro. Otra cuestión es la dificultad de compartir información simple. Este es un enorme problema. También en los Estados Unidos muchas organizaciones son reticentes a compartir información porque tienen mayores incentivos para retenerla que para darla, ya que "la información es poder". Además, existen miedos legítimos de que la información sea mal usada o presentada fuera de contexto si la utilizan "outsiders" y que el grado de exposición a la crítica sea mucho mayor. Como respuesta, la retención de la información termina siendo su propio escudo.

Frente a ello, Rocheleau recomienda producir una reingeniería de procesos en todo el conjunto para lograr la mejor utilización de las NTICs, lo que obviamente involucra a un universo de actores y cambios culturales importantes, no sólo modernización a nivel tecnológico. Además, apunta al contenido de la información señalando que, ante su exceso, se requieren capacidades para procesarlo separando lo trivial de lo que no lo es.

## 6. POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES DE ESTE TIPO DE FORMAS INSTITUCIONALES

### LAS TRABAS INSTITUCIONALES

Debe reconocerse que, a pesar de su corta existencia, el Foro parece estar venciendo una de las trabas mayores para la implantación exitosa de las NTICs, que es la estructura burocrática jerárquica; o por lo menos, tiende a ello a través de una morfología de redes por ahora *sui generis*, habilitada por la insostenible situación institucional previa.

Sin embargo, les falta la colaboración política en lo que hace a la disposición para crear medidas coherentes como resultado de las propuestas que se elaboran. No es poco estar superando este obstáculo, en su forma más antigua, la que reconoce Weber como "el honor del funcionario" que existe "cuando pese a sus representaciones el superior jerárquico persiste en una orden que a aquél le parece errónea y la ejecuta bajo la responsabilidad del mandante con la misma escrupulosidad que si correspondiera a su propia convicción" (Girard, 2002). Precisamente, este es el ambiente en el que ninguna forma de gobierno electrónico puede prosperar. Ni que hablar si estas estructuras sirven, en partes importantes, para legitimar corruptelas y el modelo weberiano termina siendo un entramado formal para que funcione lo informal (Kaufman,

1992). Siguiendo la metáfora de Eric Wolf (1980:20), lo formal vendría a ser un barco herrumbroso donde los moluscos (lo informal) se adhieren creando contornos desordenados, difíciles de descifrar y desarticular. Nada más alejado de la transparencia horizontal que requieren las NTICs para hacer un buen uso de ellas.

Su correcta inclusión no debe responder a meras modas tecnológicas. Las formas sinérgicas de los gobiernos electrónicos, montadas sobre redes institucionales, son las maneras más aptas encontradas para dar respuesta a la incertidumbre y cambio continuo que signa la época y que amenaza transformar a todo aparato estatal en un conjunto de funciones desarticuladas e inservibles, incapaces de adaptarse al medio (Kliskberg, 1994: 34).

El modelo jerárquico no es el único obstáculo a la implantación de buenas prácticas de gobiernos electrónicos. Algo similar sucede con el New Public Management (NPM). Aunque uno de sus objetivos sea la incorporación de las NTICs y otro "la mejor atención al cliente", excluyen toda intervención de éstos en "cómo se hacen las cosas" interesándose sólo por el control de resultado. Los mejores gobiernos electrónicos, en cambio, asocian a los actores destinatarios desde las etapas más tempranas del diseño de políticas, manteniendo su participación en todo el proceso decisorio, en el de implementación y en el de evaluación<sup>29</sup>. Lo hacen desde lo que Pal (2001) identifica como "modelo sociocibernético de gobernabilidad" donde se reconoce la distribución extensa de la inteligencia (que implica el derrumbe de los monopolios de conocimiento, distribución y acceso a la información para todos los actores), la estructura horizontal (que sustituye las jerarquías por la conectividad) y la posibilidad de acción simultánea de los asociados (Fleury, 2002).

El Foro está a mitad de camino entre el modelo jerárquico y el NPM, rompiendo trabas de modelos anteriores, como el weberiano. Le falta aún cierto impulso para atravesar el NPM y tomar una forma más adecuada a los requerimientos del mundo presente. Cabría preguntarse si

<sup>29</sup> "Puede decirse que en el modelo jerárquico el rol del Estado es de monopolio sobre las políticas, el NPM reduce ese rol a un mero control de resultados, y en el modelo de redes el estado es más bien un coordinador entre partes" (Girard, 2002). Por otra parte, mientras el NPM representa un intento de trasladar ideas gerenciales del sector privado al público, como orientación al cliente y la introducción a mecanismos de mercados, el modelo de gerenciamiento de redes se centra más en la mediación y coordinación interorganizacional en la formulación de políticas (Klijn, Eric-Hans, 200: 136). "Es posible ver las redes como un modelo de intermediación de intereses o como una nueva forma de "governance" en la cual el Estado, si bien es un actor relevante (quizá el más importante), ya no ocupa un papel central" (Girard, 2002). El modelo se corresponde con el de gobiernos electrónicos asociativos mencionados en la Introducción.

en este proceso podrá asumir "la mejor atención al cliente" interno y externo aunque ya existe un avance con el Foro de Recursos Humanos y la Oficina Nacional de Innovación de la Gestión. En todo caso, lo que en este estadio parece más difícil es incluir al usuario externo en "cómo se hacen las cosas", base del modelo de *policy networks* y de *governance*. Tales modelos resultarían más que difíciles en gobiernos como los de la Argentina que se han desentendido de muchas de sus funciones esenciales y que ni siquiera controlan los servicios privatizados, como lo requiere el NPM.

## SISTEMA COMPLEJO Y REDES

Estos foros, en definitiva, son redes transversales de macro procesos formadas por decisión gubernamental, y estas características abren cuestiones a tratarse, como la gestión del conocimiento en redes, la especificidad de las redes ligadas a la función, sus grados de profundidad, las dificultades de su gerenciamiento, el tipo de aval que requieren de los políticos y las acciones que podrían legitimar su accionar. Por último, cómo integrarlas a sus propias organizaciones.

El conocimiento basado en redes no es sólo el adquirido mediante creación sino también por transferencia de un conocimiento que existe en otra parte. Es una manera de acelerar el acercamiento al estado del arte y de un modo muy económico (Vikas Nath, 2000). El mundo privado hace mucho que ha descubierto este aprendizaje en sus propias empresas. El trabajo informacional consiste, precisamente, en aprender. Esta función *"ha venido a situarse en el corazón de la estrategia de las organizaciones"* (Maturana, 2002).

Esto por el lado del conocimiento y experimentación (como los sistemas y aplicaciones que el Foro está creando en este momento). Respecto a qué tipo de redes conforma, habría que tomar el concepto de redes institucionales de gobierno.

*"Las redes son estructuras de interdependencia que involucran a múltiples organizaciones o partes de ellas y en las cuales cada unidad no es una subordinada formal de las otras en arreglos de tipo jerárquicos. Estas redes exhiben algún grado de estabilidad estructural y se extienden más allá de los vínculos formalmente establecidos y de los lazos legítimos de las políticas. La noción de redes excluye las jerarquías profesionales y los mercados perfectos, pero incluye un amplio rango de estructuras intermedias. En ellas, los administradores no pue-*

*den esperar ejercer una influencia decisiva en virtud de su posición formal” (Falivene, 2000).*

En los foros organizados por el gobierno argentino los canales y comunicaciones informales están claramente ligados a la función. Los gerentes generales hablan con gerentes generales. Estos canales informales basados en la relación entre pares de individuos *“son los más frecuentes y, en general, responden a la pregunta de a quién recurrir cuando ocurre un problema interorganizacional o con quién hablar cuando se necesita información confiable para resolver un problema”* (Falivene, 2000). Pero además, como bien apunta Rovere (1998:30) desde la psicología social, *“las redes son redes de personas, se conectan o vinculan a personas, aunque esta persona sea el director de la institución y se relacione con su cargo incluido, pero no se conectan cargos entre sí, no se conectan instituciones entre sí.... Por esto se dice que redes es el lenguaje de los vínculos, es fundamentalmente un concepto vincular”*.

Las redes pueden, a su vez, tener distintos grados de profundidad. Para analizarlos, Rovere propone un esquema ascendente de clasificación de los vínculos en relación con el nivel, las acciones y los valores que intervienen. Los niveles comienzan con el reconocimiento, luego el conocimiento, la colaboración y la cooperación y, por último, la asociación (Fleury, 2002).

NIVEL	ACCIONES	VALOR
5. Asociarse	Compartir objetivos y proyectos	Confianza
4. Cooperar	Compartir actividades y recursos	Solidaridad
3. Colaborar	Prestar ayuda esporádica	Reciprocidad
2. Conocer	Conocimiento de lo que es o hace el otro	Interés
1. Reconocer	Destinadas a reconocer que el otro existe	Aceptación

Fuente: Rovere (1998:35).

El gerenciamiento de las redes constituye uno de sus mayores problemas, ya que su subsistencia dependerá de que los procesos diseñados puedan establecerse en forma continua, estable y duradera<sup>30</sup>. Como ya no es posible sostener la coordinación jerárquica, los actores tienen

<sup>30</sup> Tema no desarrollado aún por la literatura en la extensión necesaria.

que “confiar en la auto-coordinación horizontal..., lo que puede servir como un equivalente funcional de la jerarquía” (Börzel,1997). La confianza y el consenso estarían ocupando el lugar de vértice jerárquico. Estos procesos requieren ser gerenciados de maneras especiales como para que la conducción de los mismos no tenga características jerárquicas sino que consista en acuerdos fruto también de pequeñas incentivaciones (como las actividades del Grupo Promotor quien recoge las iniciativas lanzadas en los plenarios del Foro y las vuelve a presentar en forma gerenciada para su concreción). Es cierto que existen dificultades para poder determinar *ex ante* las metas y, por ende, establecer criterios de evaluación, pero operar en forma contraria, predeterminando los procesos y resultados esperables, supondría un estilo de conducción que destruiría la confianza y el consenso basado, precisamente, en su horizontalidad.

¿Cuál es el aval que podría legitimar estas iniciativas y darle permanencia? El aval de los políticos para dar legitimidad general a las acciones de gobierno, y enfrentar el descrédito creciente, debería consistir en abrir el juego de las políticas de Estado en el sentido de la “*governance*”, como inicialmente parecía haber sido la intención de la “Mesa del Diálogo”. “*Las políticas ya no (deberían ser) más un producto tecnocrático singular, por ejemplo, producto de administrativos, políticos y expertos*” (Edelenbos, 1999: 570). Y ésta posición abre numerosas preguntas que tiene que ver con los “otros actores”, cuando involucrarlos y de qué modo. El gobierno sigue creyendo posible transitar por una democracia delegativa que ya no está en la voluntad de los ciudadanos. Retacear la participación para evitar conflictos y mantener el control no es un procedimiento que genere beneficios sino aún más conflictos en estas épocas. Tendrán que entender los políticos, y ser incitados a ello también por sus estamentos burocráticos que, para lograr puntos de vista integrales sobre problemas de políticas específicas y obtener logros ricos, es mejor impulsar una alta participación de los “otros actores involucrados” desde los inicios. Para ello deberá pensarse más en términos de variación y divergencia que en la selección y convergencia.

Queda también por verse cómo una red transversal puede interactuar e integrar a sus propias organizaciones, ya que debe comprometerse a todo el sistema para que funcione lo que cada subsistema realiza. La conciencia de la interdependencia es esencial para estas formas de funcionamiento. Seguramente, las organizaciones individuales verán esta transversalidad como amenaza ya que implica la pérdida de independencia y del control sobre sus asuntos e indeterminación de los resultados cuando se les demanda una inversión en recursos colaborativos (Hudson, 1999). Les queda por entender que nadie pierde el poder de

veto en estas instancias y que pueden bloquear el proceso de interacción y retirar sus recursos. Sin embargo, en la Argentina de hoy esto no es tan fácil debido a que la crisis está presentando oportunidades de interacción que son vistas como puntas salvadoras a problemas a los que no se les identifica otra solución, amén de la vigilancia que sobre el gobierno ejerce la comunidad para que dé alguna muestra de eficiencia y eficacia.

#### BURÓCRATAS CREATIVOS Y POLÍTICOS DESINTERESADOS

Si bien Argentina y muchos otros países de América Latina han generado situaciones de desinterés político en medio de algunas iniciativas internas de la burocracia, este no es un fenómeno particular. De un modo mucho más leve se ha registrado en países del primer mundo. Es muy interesante un reporte realizado por Roberto Gualtieri para la OCDE (*Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality*, 1998) con el fin de explorar cómo las NTICs y la emergencia de la Sociedad de la Información están cambiando la forma en que los gobiernos manejan la información y los procesos de decisión política. Si bien Gualtieri detecta diferencias entre los gobiernos miembros relevados, pudo establecer núcleos comunes: así como en los políticos el impacto y la adhesión a las NTICs era menor, lo contrario sucedía en las burocracias, que asumían su nuevo rol de sintetizadores de la información circulante para proveer de insumos y asesoramiento a funcionarios y políticos. Entonces, es en la burocracia que se estaban planteando problemas que ya son tradicionales en el gerenciamiento de la información: como qué se recolecta, qué se revela, qué se guarda. Gualtieri también advierte que la burocracia, en su interés, no representa un frente común. El nivel alto no está involucrado con esta problemática. Sólo requiere ser informado y que otros verifiquen la información.

Para quienes toman las decisiones, la burocracia es su primera fuente informativa y la necesitan, pero así como los altos funcionarios y políticos son requirentes de información, se muestran muy reacios a darla y abrir el juego, transparentando su gestión.

Es probable que los procesos de incorporación de actores públicos a estas temáticas sean vertiginosos, sobre todo en el primer mundo, y que hoy, en el 2003, la situación haya variado positivamente mientras que, en los países como Argentina, suceda todo lo contrario.

## 7. DILEMAS Y PERSPECTIVAS MÁS ALLÁ DE LAS TECNOLOGÍAS

*“La capacidad de aprendizaje de una sociedad depende de las personas, en este caso compartiendo una cantidad enorme de saberes que están asociados a diferentes tipos de agentes económicos y sociales que será preciso integrar. Si hablamos de personas en la Sociedad de la Información debemos preocuparnos por analizar las normas, reglas y mecanismos que integran a los individuos en un grupo que actúa colectivamente. El factor de integración es el conocimiento que comparten...Consideramos que los cambios institucionales, particularmente en los países de América Latina y el Caribe, están siendo analizados en mucho menor grado que la tecnología como elemento determinante de la Sociedad de la Información...Excluir del debate y de la acción los necesarios cambios institucionales que supone la revolución digital es hacerse una trampa al solitario, es perder de vista la magnitud de la transformación que estamos viviendo. El principal problema de los países de América Latina y el Caribe sigue siendo su incapacidad institucional para acompañar y adaptarse a los cambios, particularmente ... para considerar un nuevo y complejo marco institucional que permita gestionar un conocimiento distribuido que es preciso integrar” (Valenti López, 2002).*

Estas son algunas de las razones por las que el Foro ha sido tomado como centro de debate en cuanto a sus potencialidades. Es probable que esos cambios institucionales no puedan ser desarrollados por la clase política y ella, en plena crisis, termine habilitando a la burocracia para resolver lo que por sí misma no puede. Se sabe, sin embargo, que un proceso de estas características está lleno de limitaciones. La tecnología no puede resolver barreras y obstáculos que son del campo de las políticas. El desarrollo de las NTICs y de la Sociedad de la Información debe estar enmarcada en una política general delineada en un plan estratégico a mediano y largo plazo el que ronde, entre muchas otras cuestiones, temas tales como el “para quiénes”, “con quiénes”, “con qué”, “cómo”, “con cuáles contenidos”, “con qué resultados”, “con qué tipo de normas”. Este sería el ámbito propicio, aún inexistente, para insertar al Foro.

Quedan por volcar algunos párrafos sobre otras cuestiones, a modo de cierre: Qué puede organizar este nivel burocrático por sí mismo y cuáles son sus propios obstáculos; qué es esperable de un sector seleccionado clientelísticamente, qué capacidad de gestión social pueden

desarrollar respecto a sus propias iniciativas; en fin, y cuán aptos son para impulsar la creación de la plataforma básica.

#### AUTONOMÍA Y OBSTÁCULOS INTERNOS

Existen algunos emprendimientos que el nivel burocrático podría hacerse cargo para superar otros obstáculos de índole organizativa, gestional y comunicacional si, por ejemplo, a través de estos foros conforma redes altamente integradas con los “otros actores” internos aunque sea para garantizar la interacción de los procesos intra e interorganizacionales, ya que este estamento no tiene poder ni cobertura legal para diseñar y construir procesos participativos con otros actores sociales<sup>31</sup>. Para estas integraciones “domésticas”, los grados ascendentes de profundidad de Rovere ya mencionados podrían ser aplicables a la expansión de la red, a su interacción con otras redes y a la inclusión de lo que aquí se identifica como los “otros actores” internos. En el caso del Foro, es posible que entre pares informáticos la profundidad de la red esté alcanzando niveles máximos, pero en su expansión hacia los otros actores internos recién están aproximándose a un primer nivel de reconocimiento, sin alcance certero hasta el presente. Esta apertura supone resolver complejos problemas de lenguaje y de percepción. El lenguaje con el que opera el Foro es un elemento básico para restringir o ampliar el espacio participativo. Por ahora, el usado es sólo entendible entre pares. Retomando a Rovere (1998) el reconocimiento del otro/s distinto/s expresaría su aceptación. En casos extremos, la dificultad de la interacción es que no se ha hecho conciente esas otras existencias. Y aún admitiéndolas, ese otro/s todavía debe ser percibido como un par e incluirse de ese modo en el lenguaje propio,

<sup>31</sup> Bucarelli, Filippo (2001), refiriéndose a los obstáculos organizacionales, gestionales y comunicativos detectados en Italia, dice que:

- En el nivel organizativo y gestional, calcula que en más del 40% de los proyectos, los factores críticos residen en la *“difícil coordinación de los recursos internos y en la escasa disponibilidad de competencias que permitan monitorear la evolución del proyecto”*. Sin embargo, para que el cambio tecnológico opere es necesaria la interacción de los procesos internos, que involucran a las unidades que forman la organización. *“Tal configuración desplaza la centralidad de las intervenciones desde la atención a las tecnologías y su uso hacia el componente organizativo: a la descentralización y a la difusión de las responsabilidades”*.
- En el nivel comunicativo, debe desarrollarse la capacidad institucional de comunicar, tanto interna como externamente. *“Mientras las administraciones manifiestan la voluntad de dar visibilidad externa cuando existen cambios en curso utilizando Internet como ventanilla informativa, el 50% de los proyectos no son conocidos internamente y las unidades organizativas involucradas no están informadas sobre los desarrollos futuros de las iniciativas”*.

lo que significa transformar el lenguaje para que sea entendido en forma común. Esto se da cuando el conocimiento que pueden aportar "los otros" comienza a ser necesario desde un mundo que se define como una realidad compartida para estos actores en conjunto.

El Foro aún se muestra reticente en este sentido, salvo el Grupo Promotor y el de "Aplicaciones Transversales". Embarcados en una producción frenética y entusiasta de aplicaciones y sistemas, se encuentran frente al riesgo de excluir a los destinatarios no informáticos que deberán utilizar de esas aplicaciones. Al no incluir los "otros lenguajes" carecen de información sobre la pertinencia de lo que están haciendo en términos de necesidades organizacionales y su "usabilidad" (lo que puede condenar a sus sistemas a ser aptos sólo para entendidos con brechas imposibles de salvar desde la capacitación).

¿Cuánto de esto perciben? ¿Cuánto de esto percibirán? ¿Cuál es el esfuerzo "no jerárquico" pertinente del Grupo Promotor para generar esta percepción? Estos son algunos de los interrogantes a agregar a los muchos otros que aparecen en el texto.

*Clientelismo:* A pesar de que muchas de las designaciones de los integrantes del Foro han obedecido, seguramente, a favoritismos, este sector integra, por propia voluntad, un cuerpo comprometido con los problemas de un gobierno que está lejos de ser el que los eligió. Puede que la misma especialización de tareas genere reglas de selección donde la profesionalidad sea determinante. Entonces, puede decirse que este tipo de burocracia (inserta en una planificación estratégica situacional y adaptativa) tiene la potencialidad para crear las condiciones básicas del gobierno electrónico y que, como formación institucional en red, puede lograr un mejor gerenciamiento de recursos y una mayor eficiencia e impacto que los expertos ocasionalmente contratados a través de consultoras o los grupos de elites que trabajan aisladamente y cuyo poder es visto como transitorio para el conjunto de la APN. Una buena estrategia al respecto sería integrarlos al diseño e implementación de políticas pese a su historia "clientelística" ya que no parece que el tiempo la desarrolle sino que la va borrando.

*Gestión social de sus propias iniciativas:* Respecto a la continuidad del Foro y su desarrollo, queda pendiente saber si esa burocracia tiene un grado de autonomía suficiente para mantener esta red y, especialmente, si dichos profesionales (con tantas dificultades para constituir un campo interdisciplinario) pueden madurar esa posibilidad y abrir el juego. Por lo visto, en algunas situaciones el Foro se está transforman-

do en un gestor social de sus propias iniciativas, construyendo la viabilidad de sus proyectos. Tal es el caso del grupo de *Software Libre* que pretende legitimar su voz frente a los poderes legislativos ya que parte de los proyectos en curso mencionados comprometen al sector informático público en su implementación. Para ello están generando sus propias propuestas y también su información pormenorizada del *software* utilizado en las área de gobierno.

*Aptitud para impulsar la creación de la plataforma básica:* La misma estará condicionada al diseño de sus estrategias para:

- Establecer una base de relaciones que permita formular y reformular consensos que sostengan la plataforma básica en elaboración y legitimen sus productos;
- Planificar y mantener vínculos con representantes de organismos de todos los poderes del estado y con el ámbito privado para legitimar sus acciones;
- Establecer puntos de consulta permanentes con los usuarios para el diseño de diversos indicadores de resultados como, por ejemplo, índices de calidad, de satisfacción, etc. de sus propuestas, aplicaciones y sistemas;
- Implementar estrategias para superar situaciones de inercia institucional o de resistencia al cambio en sus propias organizaciones.

Deberá verse cuáles de estos procesos son capaces de desarrollar y la medida de sus propios tiempos. De ello dependerá su éxito o su fracaso.

## BIBLIOGRAFÍA

- BASSI, ROXANA Y RABADÁN, SILVIA. CTC. *Un proyecto del Programa Sociedad de la Información. Centros Tecnológicos Comunitarios. La experiencia argentina*. En Seminario sobre "Apropiación Social de Tecnologías de la Información y la Comunicación en América Latina y el Caribe Perú". 17 a 24 de Marzo de 2002. Ponencia. Inédito
- BÖRZEL, T., ¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernación europea. En [http://seneca.uab.es/antropologia/redes/\\_enlinea/policynet.pdf](http://seneca.uab.es/antropologia/redes/_enlinea/policynet.pdf)
- BUCARELLI, FILIPPO Y GRASSI, PAOLO. *El e-government para el desarrollo del territorio*. Ponencia en el VI Congreso de la CLAD. Buenos Aires. 2001.
- CARLLINNI, JOSÉ M. Y ROTSZTEIN, RICARDO ARIEL. *Foro Permanente de Responsables Informáticos. Una experiencia PPGA dentro de la Administración Pública Nacional de la República Argentina*. Ponencia presentada en "Metodologías de participación, redes y movimientos sociales" en el Seminario "Gestao Democrática das Cidades" (Porto Alegre, Brasil) Noviembre 2002.
- CASTELLS, MANUEL. *La era de la información*. Volumen 1: La sociedad red. Segunda edición. Madrid, España: Alianza Editorial, 2000.
- COMISIÓN EUROPEA (1998) 585. *La información del sector público: un recurso clave para Europa*. Libro Verde sobre la información del sector público y la Sociedad de la Información.
- ECHEGARAY, FABIÁN. *Razones para un optimismo politológico* en Revista "Nueva Sociedad" no. 179 "Argentina. Fin del sueño". Mayo-junio 2002. Venezuela
- EDELENBOS, JURRIEN (Netherlands) *Design and Management of Participatory Public Policy Making Public Management, an International Journal of Research and Theory*. Vol 1, No.4, pp 571-578, december 1999. United Kingdom.
- EVANS, PETER. *El estado como problema y como solución en Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales (IDES. Argentina) No. 140 Vol. 35 enero-marzo 1996. p 529-562.
- FALIVENE, GRACIELA. Trabajos desarrollados durante la II Cátedra Virtual UNESCO-CLAD. Julio-octubre 200 sobre "Redes Interorganizacionales y su gerencia en la Administración Pública". Inédito.
- FLEURY, SONIA. El desafío de la gestión de las redes de políticas. IIG-BIBLOS. Biblioteca de Ideas. SIN: 1560-5264. No. 12-13. 17/12/2002. [http://www.iigov.org/revista/?p=12\\_09](http://www.iigov.org/revista/?p=12_09)

- FRADKIN, RAÚL O. *Cosecharás tu siembra. Notas sobre la rebelión popular argentina de diciembre de 2002*. Prometeo Libros. Buenos Aires. Argentina. 2002
- GASCÓ, MILA Y EQUIZA, FRAN. FORMULACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSICIÓN A LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO: EL CASO ARGENTINO. En IIG-BIBLOS. Biblioteca de ideas. Desarrollo humano e institucional en América Latina: DHIAL 3. 26 de nov. 2002. ISSN:1577-5232. [http://www.iigov.org/dhial/?p=36\\_04](http://www.iigov.org/dhial/?p=36_04)
- GEAN (Grupo de Expertos de Alto Nivel) *La construcción de la sociedad europea de la información para todos nosotros*. Informe final. Abril de 1997. Entre los miembros del grupo GEAN se encuentran: Blankert, Hans; Bosch, Gerhard; Castells, Manuel; Connellan, Liam; Carlson, Birgitta, y muchos otros más. El grupo está presidido por el Prof. Luc Soete [http://europa.eu.int/ISPO/docs/topics/docs/hlge\\_final\\_es\\_97.doc](http://europa.eu.int/ISPO/docs/topics/docs/hlge_final_es_97.doc)
- GIRARD, FERNANDO. *Políticas públicas y tecnología: el Comité Nacional para la Sociedad de la Información. Un proyecto en red*. Colección de Documentos. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Documentos. 2002 [http://www.iigov.org/documentos/?p=6\\_0086](http://www.iigov.org/documentos/?p=6_0086)
- GRAMBERGER, MARC. *Citizen as Partners*. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making (Colección "Governance") 2001. Versión preliminar.
- GUALTIERI, ROBERTO. *Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality*. OECD 1998. PUMA (98)15 <http://www.oecd.org/puma/>
- HERZOG, ROMAN. *Internet und Politik in Lateinamerika: Argentinien*. Vervuert Verlag. Frankfurt am Main. 2002. Tomo V. [www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/nikt/s\\_final.html](http://www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/nikt/s_final.html)
- HUDSON, BOB y otros (U.K.) *In Pursuit of Inter-Agency Collaboration in the Public Sector. What is the Contribution of Theory and Research?* Public Management, an International Journal of Research and Theory. Vol 1, No.2, pp 235-260, June 1999. United Kingdom.
- JUNQUEIRA, L. P. E INOJOSA, R. M. *Gestão dos serviços públicos de saúde: em busca de uma lógica da eficácia*. Revista de Administração Pública. Vol. 26 (1992) No. 2.
- KAUFMAN, E. *Mundos morales burocráticos. El orden de la trasgresión institucional*. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Antropología CICAIE. "Las dimensiones culturales y biológicas del cambio global". México.1992. También en <http://www.inap.gov.ar/asistencia/casos/textoscompletos/mundo.htm>
- KLIJN, ERIC-HANS y otro (Netherlands) *Public Management and Policy Networks. Foundations of a Network Approach to Governance Public*

- Management, an International Journal of Research and Theory*. Vol 2, No.2, pp 135-158, june 2000. United Kingdom
- KLISKBERG, BERNARDO (compilador) *El rediseño del estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión en El rediseño del estado. Una perspectiva internacional*. Instituto Nacional de Administración Pública de México. Fondo Cultura Económica. 1994, pp.19-37.
- LÁSCARIS COMNENO, TATIANA. *Estructura organizacional para la Innovación Tecnológica. El caso de América Latina*. OEI. Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación. Número 3 / Mayo - Agosto 2002 <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero3/art02.htm>
- Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos, presentado ante el Consejo de Ministros de España el 4 de febrero de 2000. <http://www.map.es/docu/libro/pdf.htm>
- MATURANA, RICARDO ALONSO. *La empresa informacional y el trabajo informacional. Penélope revisited: la empresa red como organización que aprende y desaprende. El nuevo orden emergente de las cualificaciones informacionales recombinantes*. OEI: Revista No. 2. / enero-abril 2002. <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero2/maturana.htm>
- MINTZBERG, H. Policy as a field of management theory. *Academy of Management Review*. Vol. 2 (1977), n° 2, pp. 88-103.
- NATH, VIKAS. *Knowledge Networking for Sustainable Development*. KnowNet Initiative. London School of Economics. Abril 2000. <http://www.vikasnath.org>
- OSBORNE, DAVID. Disertación Reinventando el Gobierno publicada en Revista "APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental". Asociación de Administradores Gubernamentales (Otoño 1996). <http://www.ag.org.ar/aportes.htm>
- PAL, L. Virtual Policy Networks: The Internet as a Model of Contemporary Governance? 1997. [http://www.isoc.org/isoc/whatis/conferences/inet/97/proceedings/G7/G7\\_1.HTM](http://www.isoc.org/isoc/whatis/conferences/inet/97/proceedings/G7/G7_1.HTM)
- PÉREZ, GERMÁN. *Modelo para armar: complejidad y perspectivas de la protesta social en la Argentina reciente*. "Argumentos": Revista electrónica de crítica social. Vol I, no. 1. Diciembre 2002. <http://www.fsoc.uba.ar/invest/iigg/argumentos/articulos.htm>
- PUCCIARELLI, ALFREDO. Una asignatura pendiente. "Argumentos": Revista electrónica de crítica social. Vol I, no. 1. Diciembre 2002. <http://www.fsoc.uba.ar/invest/iigg/argumentos/articulos.htm>

- ROCHELEAU, BRUCE. Government Information System Problems and Failures: a Preliminar Review *The Pennsylvania State University*. 1997.
- ROVERE, M. Redes en Salud. 1998. *www.rosario.gov.ar*. Mencionado como disponible por Fleury (2002).
- TAMAYO, M. El análisis de las políticas públicas en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comps.): *La nueva Administración Pública*. Madrid, España: Alianza Universidad Textos, 1997.
- VALENTI LÓPEZ, PABLO. "La Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe: TICs y un nuevo Marco Institucional". OEI: Revista iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación. Número 2/Enero-Abril 2002. <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero2/valenti.htm>
- WOLF, ERIC. R., CLYDE MITCHELL J. y otros. "Relaciones de parentesco, amistad y de patronazgo en las sociedades complejas", Eric Wolf en *Antropología social de las sociedades complejas*. Compilacion de Michael Banton. Alianza Universidad. Madrid. 1980.

