



INNOVACIÓN: GOBERNANZA REFLEXIVA Y TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES (TIC) EN LA GERENCIA PÚBLICA ARGENTINA

Innovation: reflexive governance and information and
communications technology (ict) in public management in
Argentina

Nora Gorrochategui*



* Doctora en Administración, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires(UBA). Directora Proyecto UBACYT: «Análisis de los mecanismos de *accountability*: responsabilización por resultados y de relación con *stakeholders*. Propuesta de herramientas de gestión para la gobernanza en el sector público argentino». Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM, UBA), Buenos Aires-Argentina. Correo: gorrochategui@economicas.uba.ar

Fecha de recepción: 9 de febrero de 2015

Fecha de aceptación: 27 de mayo de 2015

Cómo citar / How to cite

Gorrochategui, N. (2015). Innovación: gobernanza reflexiva y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) en la gerencia pública Argentina. *TRILOGÍA. Ciencia, Tecnología y Sociedad*, 7(13), 35-46.

Resumen: el trabajo plantea, a partir de la transformación de la sociedad actual, el cambio de paradigma en el que se inscribe la gestión pública; se interroga sobre si las herramientas disponibles son las adecuadas para dar solución a los problemas que requieren atención, por ser cuestiones no resueltas en la administración organizacional o ser producto de demandas sociales crecientes. Se analiza conceptualmente la «gobernanza reflexiva» como enfoque adecuado para enfrentar los problemas de la sustentabilidad. Luego, se examina el «gobierno electrónico», a partir de la utilización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC) y el «gobierno abierto», que comprende el electrónico y su utilización multidireccional, el cual se sustenta en la participación, transparencia y rendición de cuentas. Posteriormente, se describe la evolución del gobierno electrónico en la Argentina develando los roles múltiples adoptados por el Estado como generador de condiciones favorables a la introducción de las TIC, regulador, promotor e innovador. Finalmente, se analiza el potencial de las TIC para contribuir a la solución de problemas de gestión gubernamental.

Palabras clave: gobernanza, tecnologías de gestión, administración pública

Abstract: the paper sets out that from the transformation of modern society, the public management paradigm shifts and asks whether the available tools are adequate to solve governance problems that require attention, being matters not resolved in organizational administration or be the result of increasing social demands.

“Reflexive governance” is conceptually analyzed as appropriate approach to address the problems of sustainability.

Then the “electronic government” is examined, from the use of Information Technology and Communication (ICT) and the “open government”, comprising the electronic and multi-use, which is based on participation, transparency and accountability.

Subsequently, the development of e-government in Argentina is described revealing the multiple roles adopted by the state as, generating favorable conditions for the introduction of ICT regulator, promoter and innovative. Finally, the potential of ICT is analyzed to contribute to the solution of problems of governance.

Keywords: governance, management tools, public administration.

INTRODUCCIÓN

Se parte del convencimiento de que se está operando un proceso de cambio social, gradual, incremental, constante y acelerado, que redundará en transformaciones que se convierten en radicales. La humanidad avanza reconociendo derechos y principios de manera acumulativa, aunque su concreción encuentre diversos niveles de satisfacción. Derechos inalienables del hombre, dignidad, libertad e igualdad ante la ley, así como derechos sociales, que implican el goce de los beneficios de la civilización en materia de salud, educación, a los que se suman los derechos de tercera generación, más difusos, entre los que se identifica la calidad de vida, se traducen en postulados y principios que configuran los parámetros de la sociedad sustentable.

La acción individual se inspira en los valores siempre vigentes de verdad, libertad, justicia y caridad. La relación del hombre con su medio ambiente natural se fundamenta en los postulados de regeneración de los recursos renovables, sustitución de recursos no renovables por los renovables, utilización de recursos en función de la capacidad global de su generación e integración y compatibilización de necesidades humanas, económicas y ecológicas. Las relaciones sociales, que se manifiestan en el ámbito de las organizaciones, plantean la responsabilidad social como eje de su decisión y actividad, velando por los impactos que ocasionen en sus partes interesadas y en la sociedad. La acción organizacional se basa en el comportamiento ético, la rendición de cuentas y la transparencia.

La sociedad sustentable parece ser la síntesis de la acumulación de comportamientos ambientales, sociales y culturales que generan nuevos desafíos y problemas a resolver. Estos problemas son multifactoriales, algunos son concretos y acuciantes, otros intangibles, difíciles de medir; desatadas sus consecuencias no hay resarcimiento posible, son producidos por sujetos sociales concretos, sus afectados no son quienes los ocasionan y su solución requiere de la acción colectiva organizada. Son problemas globales con especificidades locales. Su variedad y naturaleza heterogénea permite incluir cuestiones sociales vinculadas al acceso a la alimentación, salud, educación, trabajo de calidad, atención de las necesidades de grupos vulnerables, la desigualdad así como la corrupción y el cambio climático. El ciclo de vida de los problemas no ha sido completado. Se ha llamado la atención sobre la condición problemática, se ha efectuado un reconocimiento político de ellos pero todavía no han sido comprendidos totalmente, dado que las acciones para su solución son parciales y, en algunos casos, inexistentes.

Albert Einstein afirmaba que «los problemas no pueden ser resueltos pensando de la misma manera que cuando se crearon». El paradigma en el que se inscribe la sociedad sustentable abre las puertas a procesos de innovación social, que implican reconocer las necesidades de la hora actual, modificar marcos institucionales, formas organizacionales, modalidades de actuación y conocimientos, herramental y tecnologías que permitan dar solución a problemas concretos, en contextos específicos.

Estos procesos de carácter global, se reproducen en los diferentes contextos nacionales y al interior de las organizaciones de todo tipo. Este marco general se puede circunscribir al caso argentino y específicamente a las organizaciones públicas. El sector público argentino enfrenta situaciones que

requieren atención en materia de gerenciamiento, generadas al interior de la administración o que se plantean como demandas sociales y que, en algunos casos, están siendo abordados con iniciativas innovadoras y, en otros, todavía no se han encarado.

Entre los temas internos de la administración, aún sin resolver desde largo tiempo atrás, se pueden indicar las tradicionales dicotomías entre política y administración, la gerencia de los recursos humanos, la interrelación entre estado, empresas y organizaciones de la sociedad civil, la naturaleza y calidad de la regulación estatal y la coordinación entre agencias gubernamentales. En lo relativo a las crecientes demandas sociales de la ciudadanía, se pueden mencionar la atención de problemas sociales, la desigualdad, la marginalidad y la corrupción, tanto como a las vinculadas con la propia gestión gubernamental, que se traducen en reclamos por la mejora de la calidad de los servicios prestados. Todas estas situaciones inciden en el proceso de elaboración y ejecución de políticas públicas y, por ende, en la gobernanza.

El estudio de las organizaciones públicas tiene un objetivo pragmático en el sentido de aportar soluciones de gestión para dar respuesta a los problemas de la sociedad. Esto nos lleva a plantear el interrogante, que ya ha sido abordado por la literatura especializada, sobre si la diversidad de elementos teóricos y herramientas disponibles son los adecuados para dar solución a los problemas de la sociedad actual (Pollitt, 2005; Sen y Kliskberg, 2007; Lamo de Espinosa, 2008).

El hecho es que se están realizando numerosas experiencias que intentan dar solución a problemas específicos, en tal sentido, pueden ser visualizadas como innovaciones en la gestión pública (Aznar Minguet, 2013, Berggruen, 2013, García Fronti, 2010). Estas innovaciones consisten en modalidades de actuación que ponen en práctica nuevas ideas o posibilitan hacer cosas nuevas o antiguas, con nuevas formas o métodos. Así, quedan incluidas ideas capaces de mejorar la operatividad organizacional y elevar la calidad de vida de una sociedad.

De tal modo, «innovar sería aquel proceso de cambio que es capaz de generar valor. Un valor que suele traducirse en una mayor productividad de los factores (mayor eficacia y/o calidad) y un uso más eficiente de los recursos (mayor eficiencia y/o calidad)» (Buckland, 2014; Llano Verduras, 2006).

Entonces, el problema que subyace en esta reflexión es determinar si las innovaciones en las herramientas que utiliza el sector público, entendidas como un «modo de resolución de problemas materializado», son las adecuadas para la gobernanza moderna.

INNOVACIÓN PÚBLICA: GOBERNANZA PARA LA SUSTENTABILIDAD

Los problemas derivados de la emergencia de la sociedad sustentable enfatizan la interconectividad de diferentes asuntos y escalas, efectos indirectos y consecuencias a largo plazo. Los abordajes tradicionales basados en análisis rígidos de causa efecto, planificación estratégica, enfoques orientados a la resolución de problemas y logro de resultados parecen resultar insuficientes para dar respuestas a los nuevos problemas. Desde el punto de vista teórico se han analizado, tanto utilizando una perspectiva teórico –deductiva como empírico– inductiva, nuevas formas de tratamiento de los problemas de la sociedad sustentable, recibiendo diferentes nombres en función del marco conceptual que les sirve de sustento.

Una forma de abordaje de las nuevas problemáticas se agrupa bajo la denominación «gobernanza reflexiva». Se inspiran en el interrogante central que plantea Ulrich Beck (1999), sobre «qué se disuelve y qué surge» en los procesos de fin de época, al examinar la «modernización reflexiva», analizando contornos, principios y oportunidades que perfilan la segunda modernidad, caracterizándola como no lineal, global y con intenciones cosmopolitas. Así, la gobernanza reflexiva incluye la posibilidad de que determinados patrones de gobernanza, conceptos, prácticas e instituciones se minen a sí mismos y reinventen nuevas formas para atender los nuevos problemas (Kemp y Martens, 2007).

Las múltiples herramientas de gerencia disponibles parecen no ser satisfactorias para atender las nuevas situaciones que plantea la sociedad sustentable. Vob y Kemp (2006) sostienen que la resolución de problemas, basada en el análisis de sistemas dinámicos para predecir los efectos de opciones alternativas y la fijación de objetivos, la organización burocrática, el *project management*, así como la planificación estratégica, tiende a la especialización de los saberes, con el propósito de precisar lo deseado, concentrar la acción y controlar resultados. Parece existir una relación directa entre especialización y potencialidad de generación de consecuencias no deseadas, debido a la falta de consideración de los problemas desde una perspectiva integral, que contemple holísticamente dependencias recíprocas, dimensiones múltiples de los problemas y posibles consecuencias.

La gobernanza reflexiva se caracteriza por modalidades de gerencia que proponen herramientas variadas, basadas en conocimientos transdisciplinarios: formulación de políticas deliberativas, evaluaciones constructivas, percepciones sobre el futuro deseado y acciones cooperativas. También se considera la aplicación de enfoques comprensivos, como el *gerenciamiento* de transición y el *gerenciamiento* adaptativo. Todos ellos pretenden reflejar interdependencias, combinar los efectos de las visiones especializadas, incidir en el comportamiento de factores que intervienen en los procesos sociales, establecer lazos, vínculos, comunicación e interacción entre actividades relacionadas.

Las tecnologías de gestión que se utilizan en la gobernanza comprensiva comparten algunas características, tales como la creación de interacción entre varias racionalidades, la complejidad de la interrelación de las dimensiones social, económica, tecnológica y ecológica, la incertidumbre con

respecto a los sistemas dinámicos, la ambigüedad de la sustentabilidad, la contingencia de los efectos de la acción humana en el largo plazo. Además, se orientan hacia procesos de aprendizaje continuo a lo largo de su evolución.

Vob y Kemp (2006) han sistematizado experiencias concretas y han identificado aspectos que se presentan regularmente, dando lugar a una mayor precisión del concepto de gobernanza reflexiva: a) el desarrollo sustentable es propuesto como una combinación de dimensiones por la cual la modernización reflexiva es negociada políticamente; b) se aplica en diferentes niveles de gobernanza, generando lazos cambiantes en cada uno de ellos e interacción multinivel, c) la evaluación se basa en criterios que tienen en cuenta los procesos para monitorear la simetría de la interacción y d) el foco consiste en la exploración de la complejidad, ambigüedad de los objetivos y opciones múltiples, combinando procedimientos que balanceen apreciaciones reflexivas con acción orientada a la reducción de la complejidad.

Las TIC se presentan como herramientas coherentes con la lógica de la gobernanza reflexiva para la sustentabilidad (OECD/IADB, 2014; Oszlak, 2013; Carta Iberoamericana, 2009; Tesoro 2005).

GOBIERNO ABIERTO

La aplicación de las TIC en las organizaciones públicas presenta dos modalidades: «gobierno electrónico» y «gobierno abierto».

El «gobierno electrónico» está asociado a la modernización del Estado a través de la oferta integrada de información y servicios en línea para la ciudadanía, y el fortalecimiento de los elementos participativos. Los esfuerzos se centran, entre otros, en temas tales como: información en línea, simplificación administrativa, desmaterialización de procedimientos, firma electrónica y digital, registros, documentos y archivos electrónicos, preservación de la información, interoperabilidad, protección de datos, medios de pago electrónico, seguridad,

usabilidad, accesibilidad, contratación electrónica, ventanillas únicas, oficinas de atención al ciudadano y el suministro de información para ser utilizadas por terceros para crear nuevos servicios para ciudadanos y empresas. El enfoque se caracteriza por mejorar la eficiencia al interior de las organizaciones públicas y, hacia el exterior, produciendo información unidireccional para la ciudadanía (Concha y Naser, 2012).

El «gobierno abierto» incluye el «gobierno electrónico» y la información multidireccional. Por un lado, la interconexión con y entre organizaciones públicas; por otro lado, el relacionamiento con la ciudadanía para facilitar la participación en la elaboración de políticas públicas, toma de decisiones, resolución de problemas y el control social. Se fundamenta en transparencia, colaboración, participación, *accountability*, asociación público-privada, transversalidad, implicación y empoderamiento ciudadano (Martínez Navarro, 2013; Fundación Telefónica, 2013; Petrizzo, 2005). Las posibilidades son múltiples, se cimienta en el criterio de que las organizaciones públicas se transformen en plataformas en línea de información y datos para los ciudadanos, donde modularidad, redundancia mínima, escalabilidad e interoperabilidad sean sus ejes principales que posibiliten la utilización por terceros, sean ciudadanos y/o empresas, siendo ejemplo de ello los denominados Apps.gov o el *Linked Government Data* (Concha y Naser, op. cit).

Los especialistas señalan que el avance en el gobierno abierto es discreto. Se señalan como factores catalizadores de su expansión: 1) existencia de voluntad política, 2) identificación por parte de las organizaciones públicas de aquello que se va a ofrecer (*front office*) para preparar al interior de las organizaciones los medios que lo hagan posible (*back office*), 3) asociación activa entre organizaciones gubernamentales y sus *stakeholders*, especialmente los desarrolladores de software, 4) existencia de leyes sobre transparencia, 5) disposición de datos abiertos que posibiliten la gestión de los intereses públicos en la que los ciudadanos participen en la co-creación de soluciones para entender sus necesidades como

usuarios de servicios públicos, el uso de la opinión pública para la elaboración de políticas y el diseño de métodos de financiamiento, 6) transformación de la cultura de las organizaciones públicas orientada a la excelencia de los servicios públicos y, 7) demostración de resultados evaluables, tangibles y frecuentes.

Como experiencias de implementación del gobierno abierto se señalan como estrategias convenientes, comenzar con las innovaciones en pequeñas unidades territoriales, aplicándolas a solucionar problemas concretos, delimitados, que produzcan resultados inmediatos. Esto favorece, por un lado, la micro-segmentación de la participación, por medio de la cual el ciudadano selecciona los temas en los que desea participar y por el otro, posibilita la participación asincrónica.

Dentro de las organizaciones públicas se sugiere comenzar con iniciativas en «áreas con alguna autonomía y con alta vinculación con diferentes *stakeholders* y usuarios» (epidemiología, catástrofes, control de medicamentos, cobro de impuestos, comercio exterior, medioambiente, defensa del consumidor). Además, se recomienda apoyarse en las estructuras informales, que se forman como consecuencia de esquemas colaborativos transversales, que comparten un lenguaje normalizado y reglas que van generando en su interacción a partir de la existencia de herramientas Web 2.0. (Kaufman, 2013a).

Las potencialidades que ofrece el gobierno abierto encuentran sus limitaciones en las formas actuales de operación de las organizaciones públicas. La participación bajo modelos de gobierno abierto genera micro liderazgos para temas puntuales y temporarios, que encuentran su fundamento en el conocimiento experto de ciudadanos específicos interesados en aportar sus conocimientos; a ello, se oponen modalidades de liderazgos centralizados y paternalistas. El *crowdsourcing*, entendido como

colaboración abierta en la producción de ideas para solucionar problemas, encuentra su límite en decisiones tomadas a «puertas cerradas», en el ámbito de comisiones gubernamentales y en el secretismo, que caracteriza a muchas de las decisiones públicas. La transversalidad del gobierno abierto halla su tope en la actividad pública compartida. Las relaciones intersectoriales se desvanecen ante gestiones administrativas que imponen directrices inconsultas y/o carentes de consenso. El empoderamiento del ciudadano languidece ante organizaciones públicas no imbuidas en la lógica dialógica (Gascó, 2013a y 2013b).

La conclusión parcial es que la gobernanza para la sustentabilidad implica operar cambios en personas, procesos, formas organizacionales y modalidades de relacionamiento, todo lo cual genera resistencias al interior de las organizaciones públicas. Pero al mismo tiempo, experiencias puntuales demuestran lo inevitable de las transformaciones que se están operando, tal vez haciéndose más visibles a nivel local (Morán López, 2014 y Alonso, 2012). Esto es la evidencia de la coexistencia de realidades simultáneas que operan a distintas velocidades de cambio al interior de las organizaciones públicas; formas tradicionales de gestión lenta con formas alternativas de gobernanza dinámicas, de carácter cuasi-experimental.

EVOLUCIÓN DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LA ARGENTINA

El proceso de institucionalización del gobierno electrónico en la Argentina ya lleva dos décadas, y se ha conformado a partir de avances puntuales en el desarrollo del marco normativo y por la instrumentación de programas que han dado forma a políticas públicas, a través de las cuales el Estado ha adoptado diferentes roles. Se pueden identificar dos etapas. La primera, que abarca la década del noventa, se caracteriza por la creación de un ambiente favorable a la incorporación de las TIC al interior del aparato público y la manifestación de la voluntad política de posibilitar a la población el acceso a

ellas. La segunda, que se inicia al comenzar el siglo XXI y todavía se está transitando, se distingue por la multiplicidad de roles adoptados por el Estado, regulador, promotor, planificador y articulador de innovaciones.

Primera etapa

El antecedente, indirecto pero indispensable, que concita la atención sobre la información en la Argentina es la incorporación en la Constitución de 1994, del derecho de *Habeas Data*, que, en términos lingüísticos significa «tener datos presentes»; seis años después, se establecen los principios generales relativos a la protección de datos (Ley 25326). Sin embargo, la administración comienza su derrotero hacia la disponibilidad de datos y utilización de TIC, en 1995, al considerar en la Ley de Presupuesto Nacional, el pleno valor probatorio de la documentación de la administración pública nacional (APN) archivada en soportes electrónicos. Se manifiesta la voluntad política al declarar de «interés nacional», el acceso de los habitantes de la Argentina a la red mundial de Internet, en condiciones sociales y geográficas equitativas, con tarifas razonables y con parámetros de calidad acordes con las modernas aplicaciones de la multimedia (Decreto N° 554/97). Se crea en el ámbito de la Presidencia, el programa para el desarrollo de las comunicaciones telemáticas, «argentina@internet.todos» el que, además, promueve la constitución de Centros Tecnológicos Comunitarios –CTC- (Decreto N° 1018/98). Otra declaración de interés nacional se aprueba para el proyecto: «Una dirección de correo electrónico para cada argentino» (Decreto N° 1335/99). Se crean programas con distintas finalidades. El Programa Nacional para la Sociedad de la Información (PSI) cuyo objetivo es la elaboración de las políticas y proyectos necesarios para difundir información, conocimientos e intercambios mediante la utilización de procesos informáticos (Decreto N° 252/00). Se funda EDUC.AR, sociedad del Estado, con el propósito de administrar, desarrollar y potenciar el portal educativo destinado a la inclusión, creación, transmisión e intercambio de los contenidos

pertinentes para el conjunto del sistema educativo nacional (Decreto N° 383/00).

En 2001, la firma digital, al posibilitar la identificación fehaciente de las personas que intercambian información en formato electrónico, constituye un avance al otorgar seguridad a las transacciones electrónicas (Ley 25506). También ese año, se autoriza la utilización de expedientes, documentos, firmas, comunicaciones, domicilios electrónicos y firmas digitales en todos los procesos judiciales y administrativos que se tramitan ante el Poder Judicial de la Nación, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales (Ley 26685). El Decreto N° 1023/01 aprueba el Régimen de Contrataciones de la APN, con el objeto de favorecer la transparencia en los procedimientos, el cual incluye un capítulo destinado a transacciones electrónicas, de modo que las contrataciones comprendidas en dicha norma puedan realizarse en formato y con firma digital.

Este panorama permite calificar el rol del Estado, en esta etapa como generador de condiciones favorables a la incorporación de las TIC.

Segunda etapa

A partir de 2002, el Estado regula la actividad de los proveedores de Internet al fijar la obligación de ofrecer software de protección que impida el acceso a sitios específicos (Ley 25690). En 2003, se promueve la producción de software al considerarla una actividad productiva de transformación asimilable a una actividad industrial a los efectos de percepción de beneficios impositivos y crediticios (Ley 25856). En 2004, se profundiza la orientación al especificar el tratamiento fiscal para la industria del software y establecer el Fondo Fiduciario de Promoción –FONSOFT- (Ley 25922). En 2005, el Estado especifica que se considera, comprendida dentro de la garantía constitucional que ampara la libertad de expresión, la búsqueda, recepción y difusión de información e ideas por medio del servicio de Internet (Ley 26.032).

En 2005, se aprueban los lineamientos estratégicos para la puesta en marcha del Plan Nacional de Gobierno Electrónico y planes sectoriales del gobierno electrónico (Decreto 378/2005). El plan pretende integrar los distintos planes sectoriales de gobierno electrónico de cada jurisdicción y organismos de la APN. Asignadas previamente competencias a la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros relativas al diseño, implementación y seguimiento de la política de modernización del Estado y en la definición de estrategias sobre tecnologías de la información, comunicaciones asociadas y otros sistemas electrónicos de tratamiento de información en la APN (Decreto N° 624/03), se la designa como organismo de aplicación del Plan. Además, se establece el nombramiento de un funcionario de enlace en cada jurisdicción a fin de coordinar la implementación del plan y la realización de un diagnóstico de la situación del organismo con respecto al Plan Nacional de Gobierno Electrónico. Prevé variedad de instrumentos, tales como: guías de trámites, portal que permita acceder a información de los organismos, sistema de seguimiento de expedientes accesible por Internet para que los habitantes puedan realizar consultas sobre su estado de avance, ventanilla única que implica un solo punto de entrada y entrega de servicios para toda la APN y directorio en línea de organismos y funcionarios.

En documentos internacionales se recomienda prácticas implementadas en la Argentina sobre formación sobre TIC para la articulación entre funcionarios y sectores de la comunidad, surgidas de la experiencia en formación del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Una modalidad consiste en realizar experiencias conjuntas entre «funcionarios y actores sociales y económicos». Se reúnen los enlaces del gobierno electrónico de organismos encargados del tema, representantes de cámaras empresariales y colegios de abogados para identificar problemas y proyectar soluciones. Esto ha permitido articular y construir la interoperabilidad en proyectos desde los sectores medios hacia las autoridades. Otra modalidad consiste en reunir «funcionarios con funcionarios de puestos similares

de la APN». Son formaciones horizontales, donde se reúne a las líneas medias profesionales de la APN. Ha dado lugar a la creación del Foro de Responsables Informáticos; es de articulación permanente y se dedica a consensuar desarrollos que luego sugieren a las autoridades del Gobierno Electrónico (GE). En 2009, el Foro ya tenía siete años de existencia y trabajaba, entre otros temas: marcos legales, interoperabilidad, software público y digitalización. Un tercer tipo de modalidad, «funcionarios con funcionarios, de funciones similares, niveles jurisdiccionales diferentes» (nación, provincias, municipios). La modalidad de formación es a distancia (Plataforma Moodle). Se parte de encuadres conceptuales para arribar a consensos sobre perspectivas y proyectos concretos, formalizados en un Wikilibro compartido. Una cuarta clase, «funcionarios con funcionarios, funciones similares, de gobiernos de distintos países», adopta mecánicas similares a las que se generan entre funcionarios que ocupan puestos similares, generan consenso y líneas comunes de acción (Kaufman, 2009).

En 2008, se modifica el Código Penal al incorporar un conjunto de delitos vinculados con la criminalidad informática (Ley 26388).

En 2009, se crea el Grupo de Trabajo Multisectorial con la finalidad de impulsar la «Estrategia de Agenda Digital» (Decreto 512/2009). Esta norma modifica y subsume otras, descritas anteriormente, correspondientes a la década del noventa. Presenta una visión integral, adoptando un enfoque transversal de política pública por el que se impulsan múltiples líneas de acción. Se considera a las TIC como mecanismos o instrumentos que pueden producir impactos en diferentes ámbitos de actuación: 1) productividad y competitividad, vinculado a la prestación de servicios; 2) social, relacionado a la reducción de las desigualdades sociales y la mejora de la calidad de vida de las personas, 3) gobernabilidad, asociado al aumento de la participación y al fortalecer los vínculos con la sociedad civil, 4) innovación, en materia de TIC y, 5) política internacional, al fijar como objetivo el posicionar al país como un referente en políticas de

la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe. Así, se establecen áreas de acción colaborativa entre distintos actores para desarrollar y extender la conectividad a través del fortalecimiento de las redes del país; fortalecer la producción de contenidos y aplicaciones locales que respondan a las necesidades específicas de actores y sectores del país, focalizar la atención en el capital humano para la apropiación, uso y producción de conocimiento sobre y a través de TIC. El decreto define a la agenda digital como «un proceso, una construcción colaborativa, abierta y permanente».

En 2010, se establece la accesibilidad de la información en las páginas Web, en los organismos de los tres poderes del Estado y organizaciones de la sociedad civil que sean beneficiarios de algún tipo de beneficios por parte del Estado (Ley 26653). En 2011, se autoriza la utilización de expedientes electrónicos, documentos electrónicos, firmas electrónicas, firmas digitales, comunicaciones electrónicas y domicilios electrónicos constituidos, en todos los procesos judiciales y administrativos que se tramitan ante el Poder Judicial de la Nación, con idéntica eficacia jurídica y valor probatorio que sus equivalentes convencionales (Ley 26685).

En 2014, se crea la Comisión Técnica Asesora en materia de cibercrimen, con el fin de desarrollar y formular una propuesta en relación con aquellas cuestiones procesales que se requieran para hacer efectiva la lucha contra el cibercrimen y el tratamiento de la evidencia digital (Resolución Conjunta 866/2011 y 1500/2011).

Actualmente, el gobierno electrónico y la administración digital presentan diferentes componentes, que se derivan del marco normativo. La guía de trámites provee información sobre la forma de realizar más de mil trámites, ordenados de acuerdo con las características del usuario al que van dirigidos. Los más consultados son los relacionados con la documentación de identificación y transferencia del dominio de un automotor, moto o maquinaria o consulta sobre su radicación. También se facilita el enlace con guías provinciales. El Portal

Único ofrece un buscador interactivo de todos los organismos del Estado. La seguridad informática consiste en brindar respaldo al funcionamiento de la unidad de respuesta ante incidentes en redes. Realiza difusión de información con la finalidad de neutralizar incidentes de seguridad, capacitar al personal técnico y brinda asistencia técnica integral en materia de incidentes en redes.

El Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas ha desarrollado un sitio Web que permite brindar información vital para las transacciones: listado de proveedores, contrataciones realizadas y en curso, precios de los bienes adquiridos, catálogo de bienes y servicios, pliegos de bases y condiciones para participar de las licitaciones, inscripción de proveedores, normativa y estadísticas. En el Sistema de Proveedores se encuentran registrados y validados más de veinte mil proveedores.

Kaufman (2013b) señala situaciones nuevas que se presentan en las organizaciones públicas vinculadas con la utilización de las TIC. Así, el ofrecimiento de canales alternativos integrados en un mismo sistema crea espacios interactivos de participación teniendo en cuenta las necesidades ciudadanas, como el instrumentado por el Ministerio de Desarrollo Social. La escalabilidad, se evidencia en el Sistema de Información Estadística Turística (SIET), que genera ámbitos colaborativos transversales entre la Subsecretaría de Desarrollo Turístico, universidades, empresas del sector en el que, cada parte, es destinatario y aportante de información, en los procesos de planificación y gestión el sector. La coproducción de servicios en aplicaciones sobre datos abiertos queda evidenciada en el Portal de Datos abiertos *Hackaton*, en Buenos Aires.

La evolución de la toma de posiciones de los organismos públicos en torno a las TIC demuestra que se han: 1) seguido las prácticas habituales

disponibles en materia de gobierno electrónico, 2) realizado algunas experiencias innovadoras, en materia de formación de funcionarios públicos sobre TIC y, 3) dado pasos iniciales en la apertura de la participación de los ciudadanos en cuanto a la prestación de servicios por parte de organismos públicos y alguna incursión en coproducción de servicios.

El rol del Estado en esta etapa ha sido proactivo y múltiple, actuando como regulador, promotor e innovador, en cuanto al gobierno electrónico, resultando todavía distante la implementación del gobierno abierto.

REFLEXIONES FINALES

La complejidad de los problemas que enfrenta el modelo de sociedad, orientada a la sustentabilidad, podría ser abordada desde las organizaciones públicas, a través de la gobernanza reflexiva que se fundamenta en la participación, transparencia y rendición de cuentas. El gobierno abierto se constituye en una herramienta de gestión que corporiza la gobernanza reflexiva. Las organizaciones públicas utilizan las TIC para interrelacionarse con la población en los procesos de diseño, implementación y control de políticas públicas y en la coproducción de servicios públicos.

En el caso argentino, los avances realizados por los organismos públicos se focalizan en la utilización de las TIC con carácter unidireccional hacia la sociedad, particularmente en lo relacionado con la gestión de trámites. Se produce información que no es procesada ni por la APN ni por la ciudadanía, lo cual evidencia una subutilización de las potencialidades de las TIC. Se puede afirmar que se ha avanzado en materia de implementación del gobierno electrónico y se registran algunas acciones de gobierno abierto que pueden ser consideradas excepciones, consistentes en la instrumentación de fases de la participación, como el acceso a información, consulta y colaboración entre organizaciones públicas y sociedad. La rendición de cuentas por parte de las organizaciones públicas y la actitud proactiva de la sociedad civil en cuanto

a empoderamiento efectivo son temas pendientes. Las TIC podrían ser aplicadas al tratamiento de problemas que requieran el procesamiento de grandes cantidades de datos, a través de la herramienta de minería de datos que posibilita el hacer visibles relaciones, patrones y tendencias. El procesamiento de grandes volúmenes de información y su adecuada interpretación, pueden ser aplicados a la resolución de problemas vinculados al diseño y seguimiento de políticas públicas, control gubernamental por parte de la ciudadanía, gestión de recursos humanos en el sector público y coordinación interjurisdiccional. La potencialidad de la herramienta es real, su utilización requiere innovación y aprendizaje organizacional.

Nuevos avances en la gobernanza reflexiva, utilizando como herramienta el gobierno abierto, implicará la toma de conciencia de autoridades sobre la necesidad de la reconceptualización de la organización pública como sistema 'autopoietico', socialmente construido.

Esta visión de la organización implica la necesidad de un cambio cultural promovido por liderazgos transformacionales distribuidos en todos los niveles de las organizaciones. En ese marco, las innovaciones que se registren con posibilidades de ser incorporadas serán las que correspondan a una perspectiva simbólico-interpretativa. Así, las transformaciones en la gestión para aprovechar las potencialidades de las TIC deberían ser producto de las elaboraciones de los integrantes de las organizaciones públicas o de las aceptadas como viables.

REFERENCIAS

- Alessandro, M.; Lafuente, M.; Santiso C. (2013). *The Role of the Center of Government. A Literature Review*. Inter-American Development Bank Institutions for Development. Technical Note. No IDB-TN-581. Recuperado de <http://>

www.iadb.org/wmsfiles/products/publications/documents/38051851.pdf

- Alonso, I.; BEA, E. y Fierro, A. (2012). Posicionamiento urbano en entornos globales: la visibilidad de las ciudades españolas en Internet. *Ar@cne. Revista electrónica de recursos en Internet sobre Geografía y Ciencias Sociales*, 164. Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/ aracne/ aracne-164.htm>
- Aznar M., P. y Martínez A., M. (2013). La perspectiva de la sostenibilidad en la sociedad del conocimiento interconectado: gobernanza, educación, ética. *Education in the Knowledge Society (EKS)*, 14(3), 37-60. Recuperado de: http://revistas.usal.es/-revistas_trabajo/index.php/revistatesi/article/view/11350
- Beck, U. (1999). *Modernización reflexiva*. Recuperado de <http://www.criterios.es/pdf/archplusbeckmoder.pdf>
- Berggruen, N. y Gardels N. (2013). *Gobernanza inteligente para el siglo XXI. Una vía intermedia entre occidente y oriente*. Buenos Aires: Taurus.
- Buckland, H. y Murillo, D. (2014). La innovación social en América Latina. Marco conceptual y agentes. Instituto de Innovación Social de ESADE y Fondo Multilateral de Inversiones. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <http://www.fomin.org/enus/HOME/Knowledge/publications/idPublication/131292>
- Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma el Estado. Lisboa (2009). Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública. Recuperado de <http://www.sfp.gov.py/pdfs/CLAD/CLAD-CartaIberoamericanaCalidad.pdf>
- Concha, G. y Naser, A. (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Recuperado de <http://www.cepal.org/ddpe/publicaciones/xml/9/46119/w465.pdf>
- Fundación Telefónica (2013). *Las TIC en el gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración*. Recuperado de http://www.fundaciontelefonica.com/artecultural/publicaciones-listado/pagina-item-publicaciones/?itempubli=211_
- García F., J. y Fusco M. (2010). Reflexiones sobre la gobernanza financiera global innovación de pocos y mal de muchos. *Revista Trilogía*, 2, 13-26.
- Gascó, M. (2013a). El papel de las instituciones en el desarrollo del gobierno electrónico en América Latina: algunas reflexiones. *Estado, Gobierno, Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública*, (14), 37-59. Recuperado de <file:///C:/Users/Toti/Downloads/Dialnet-ElPapeLDeLasInstitucionesEnElDesarrolloDelGobierno-3359017.pdf>
- Gasco, M. (2013b) *¿Cuál es la situación del gobierno abierto en América Latina?* Recuperado de <http://www.esade.edu/latam/esp/esade-bites/in-focus/viewelement/294496/2441/cual-es-la-situacion-del-gobierno-abierto-en-america-latina>
- Kaufman, E. (2013a) (1er.ed). *Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses*. Buenos Aires: Asociación Argentina de Estudios Canadienses. Fondo Canadá.
- Kaufman, E. (2013b). *Hacia procesos participativos y de coproducción en el gobierno abierto*. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 4. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe. Red GEALC. Recuperado de http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=a6okmh_rpn0%3d&tabid=811
- Kaufman, E. (2009). *Informe Final. Foro Iberoamericano sobre Estrategias para la Implantación de la Carta de Gobierno Electrónico*. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/>

otros-documentos/foro-iberoamericano-sobre-gobierno-electronico-2009

- Kemp, R. y Martens, P. (2007). Sustainable development: how to manage something that is subjective and never can be achieved? *Sustainability: Science, Practice, & Policy* 3(2), 5-14. Recuperado de: <http://www.google.com.ar/archives/vol3iss2/0703-007.kemp.html>
- Lamo de E., E. (2008). El déficit emergente de gobernanza mundial. Empresas Éticas ante la crisis actual. En *Ética de los negocios y las organizaciones*. Madrid: Fundación Etnor.
- Llano V., C. (2006). *La innovación en el siglo XXI. La innovación en el sector público*. Recuperado de: http://www.osimga.org/export/sites/osimga/gl/documentos/d/oceg/doc_ext/telefonica_la_innovacion_en_el_sector_publico_ceprede_2005.pdf.
- Mariñez N., F. (2013). ¿Qué transparencia requiere el gobierno abierto? *Revista de Gestión Pública*, II(2), 303-333. Recuperado de <http://www.revistadegestionpublica.cl/>
- Morán L., P. y Martín Ll., R. (2013). Gijón/Xixón un modelo de gobernanza basado en la integración de las TIC en la política comunicativa de la ciudad. *Razón y Palabra*. Recuperado de: www.razonypalabra.org.mx
- OECD/IADB (2014). *Panorama de las administraciones públicas: América Latina y el Caribe 2014. Innovación en la gestión financiera pública*. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264211636-es>
- Oszlak, O. (2013). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe-GEALC. Recuperado de <http://portal.oas.org/Portal/Sector/SAP/DepartamentoparalaGesti%C3%B3nP%C3%BAblicaEfectiva/NPA/SobreProgramadeGobierno>
- Petrizzo P., M. A. (2005). Participación ciudadana y tecnologías de la información y la comunicación: hacia una administración pública relacional. *Revista Nueva Sociedad*, 195, 88-101. Recuperado de <http://www.nuso.org/revista.php>
- Pollitt, C. (2005). Desde allá hasta acá, desde ahora hasta entonces: comprando y replicando las reformas de la gestión pública. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 31, 1-10. Recuperado de <http://siare.clad.org/revistas/0049601.pdf>
- Sen A. y Kliksberg B. (2007). *Primero la gente. Una mirada desde la ética del desarrollo a los principales problemas del mundo globalizado*. Buenos Aires: Temas Grupo Editorial.
- Tesoro, J. L. (2005). Probidad, gobierno electrónico y modernización de la gestión pública en Iberoamérica: inferencias empíricas. *Revista Nueva Sociedad*, 195, 72-87. Recuperado de <http://www.nuso.org/revista.php>
- Vob, J. y Kemp, R. (2006). *Sustainability and reflexive governance: Introduction*. Recuperado de http://scholar.google.de/citations?view_op=view_citation&hl=es&user=UTa35TcAAAAJ&citation_for_view=UTa35TcAAAAJ:WF5omc3nYNoC