

# **Sexto Congreso Argentino de Administración Pública**

**Resistencia, 6, 7 y 8 de julio de 2011**

**Título de la ponencia:** “Las TIC en la Administración Pública: ¿e-government o ilusión tecnológica?”

**Área temática:** El fortalecimiento de los procesos centrales de las jurisdicciones gubernamentales de nivel nacional, provincial y local para el desarrollo económico y social

**Subtema:** Gobierno Electrónico

**Expositor:** Lic. Lisandro Gómez

**Correo electrónico:** [lisandrodanielgomez@gmail.com](mailto:lisandrodanielgomez@gmail.com)

**Filiación institucional:** UADE – UBA

## **ÍNDICE**

<b>Introducción.....</b>	<b>1</b>
<b>Brecha digital y social en el marco de la SI .....</b>	<b>2</b>
<b>El Estado argentino y las TIC .....</b>	<b>6</b>
<b>Conclusiones: “Tecnoescepticismo”, TIC y Gobierno electrónico .....</b>	<b>10</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>13</b>

## **Introducción**

El proceso de desarrollo de la Sociedad de la Información (SI) y la expansión de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los últimos años abrió un abanico de oportunidades para establecer nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

Sin embargo, corremos el riesgo de dejarnos llevar por la ilusión de que la tecnología por sí resolverá tanto los problemas de la administración pública, como los de la ciudadanía y de los vínculos que se establecen entre estos dos.

Si bien la SI es una de las aristas más de la globalización y existen toda una amalgama de nuevas herramientas, no basta con “tenerlas”, sino que es menester saber “cómo usarlas” y es aquí donde el Estado cobra un rol fundamental en el desarrollo de políticas públicas en materia de TIC.

Dadas las características de la actual fase del capitalismo, la Sociedad Informacional o Sociedad de la Información y el Conocimiento (SI) impone nuevas demandas a los Estados a fin de garantizar el acceso de todos los ciudadanos a las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Es entonces que la “brecha digital” surge como una nueva demanda en la agenda estatal.

La ponencia versará sobre las políticas TIC aplicadas por el Estado argentino a fin de fomentar su uso entre los ciudadanos, al interior de la

administración pública y la relación entre ambas. El trabajo parte de una postura crítica respecto de la incidencia real de las TIC en las áreas referidas.

### **Brecha digital y social en el marco de la SI**

Ahora bien, ¿qué se entiende por brecha digital? Cabe aclarar de antemano que la brecha digital es consecuencia de lo que se conoce como “brecha social”. Esta última responde a la desigualdad en torno a la distribución de la riqueza al interior de las sociedades y entre los países. Si bien la brecha social y la desigualdad son tan antiguas como el propio capitalismo, fue con el fin del Estado Keynesiano (EK) que los Estados capitalistas abandonaron los mecanismos de “gestión de la desigualdad” para dar paso a los mecanismos “niveladores” del mercado (Castel, 2010).

Goldstein sostiene que,

“La brecha social que separa a los ricos de los pobres (sean estos países o sectores sociales al interior de los mismos) se ha ido ampliando a lo largo de las últimas décadas, período de desarrollo de la SI, y de expansión de las industrias convergentes de la informática y la comunicación” (2006, p. 93).

Con el advenimiento de la SI, como consecuencia del desarrollo de una fase nueva del capitalismo, el capitalismo financiero o posindustrial, que los mecanismos de la base material comenzaron a reformular la superestructura, modificando desde las formas de proceder del Estado hasta las relaciones sociales.

El desarrollo primigenio de la SI coincide con el auge de las políticas neoliberales en los países capitalistas, éstas llevaron a un progresivo retiro del

Estado dando paso al mercado y a sus procesos de “resolución” de los conflictos ligados a la distribución de la riqueza. En la práctica, y en relación con el desarrollo de las nuevas tecnologías, esto desembocó en la consolidación de conglomerados empresarios transnacionales que comenzaron a concentrar las industrias de las comunicaciones y la informática, lo cual redefinió los nuevos parámetros que hacen al poder y a su distribución (Castells, 1996 [2006]).

Castells sostiene que las características que constituyen a la SI y el nuevo “paradigma tecnológico”, que constituye la base material de la primera, son cinco,

“La primera característica del nuevo paradigma es que la información es su materia prima: son tecnologías para actuar sobre la información, no sólo información para actuar sobre la tecnología, como era el caso en las revoluciones tecnológicas previas.

El segundo rasgo hace referencia a la capacidad de penetración de los efectos de las nuevas tecnologías. Puesto que la información es una parte integral de toda actividad humana, todos los procesos de nuestra existencia individual y colectiva están directamente moldeados (aunque sin duda no determinados) por el nuevo medio tecnológico.

La tercera característica alude a la lógica de interconexión de todo sistema o conjunto de relaciones que utilizan estas nuevas tecnologías de la información. La morfología de red parece estar bien adaptada para una complejidad de interacción creciente y para pautas de desarrollo impredecibles que surgen del poder creativo de esta interacción (...). La red ahora puede materializarse en

todo tipo de procesos y organizaciones mediante tecnologías de la información de reciente disposición. Sin ellas, sería demasiado engorroso poner en práctica la lógica de interconexión.

En cuarto lugar, (...) el paradigma de la Tecnología de la Información se basa en la flexibilidad. No sólo los procesos son reversibles, sino que pueden modificarse las organizaciones y las instituciones e incluso alterarse de forma fundamental mediante la reordenación de sus componentes (...).

Una quinta característica de esta revolución tecnológica es la convergencia creciente de tecnologías específicas en un sistema altamente integrado, dentro del cual las antiguas trayectorias tecnológicas separadas se vuelven prácticamente indistinguibles. Así, la microelectrónica, las telecomunicaciones, la optoelectrónica y los ordenadores está ahora integrados en sistemas de información” (Ibíd., pp. 88-89).

En síntesis la brecha digital, no sólo es una expresión más de la brecha social (entre países y al interior de éstos), sino que también tiene connotaciones culturales<sup>1</sup>, por lo que la posibilidad de acceder a las TIC se hace menester a fin de brindar posibilidades de inserción a los sectores que han quedado tradicionalmente relegados al acceso a aquellas.

Con respecto a la brecha digital referida más directamente con la brecha social, las dificultades se relacionan principalmente con las diferencias existentes en los niveles de ingreso y de educación en tanto los individuos que

---

<sup>1</sup> Dos ejemplos de la brecha digital producto de cuestiones culturales son las cuestiones etarias y las geográficas. Si bien ambas podrían relacionarse con la resistencia a los cambios que introducen las TIC en distintos ámbitos humanos, la primera hace referencia a la resistencia que puedan poner los adultos mayores a adoptar las TIC y la segunda puede además referirse a la imposibilidad de acceder a la infoestructura producto de la lejanía de los centros más dinámicos de la economía, aunque también la resistencia al cambio podría tener alguna incidencia.

poseen mayores ingresos y nivel educativo, disponen de mejores herramientas y posibilidades para acceder y utilizar los beneficios de las TIC, pero también hacen referencia a las barreras culturales y sociales que pueden frenar la adopción y apropiación comunitaria de las nuevas tecnologías.

En sintonía con lo recientemente señalado Echeverría sostiene, como lo señala Finkelievich, que,

“El espacio electrónico no se reduce a Internet. (...) El espacio electrónico no sólo lo componen los sitios Web ni las redes de telecomunicaciones, ni las vías de acceso a Internet. En la SI hay personas, o si se quiere, infopersonas, para distinguirlas de los cuerpos de carnes y hueso que habitan los pueblos y ciudades. Es importante indagar lo que hacen esas personas en el espacio electrónico y definir indicadores de su acción” (2001, en 2003, p. 6).

El proceso de desarrollo de la SI y la expansión de las TIC, ha abierto un abanico de oportunidades para establecer nuevas relaciones entre el Estado y la Sociedad Civil.

Si bien la SI es una de las aristas más de la globalización y existen toda una amalgama de nuevas herramientas que ofrecen las nuevas tecnologías, podría decirse que no basta con “tenerlas”, sino que es menester saber “cómo usarlas” y es aquí donde el Estado cobra un rol fundamental en el desarrollo de políticas públicas en materia de TIC.

## **El Estado argentino y las TIC**

El Estado argentino incorporó a su agenda demandas de la población orientadas en el sentido referido e implementó políticas públicas que tienen como finalidad reducir la brecha digital.

Las políticas públicas que tienen como espíritu a reducir la brecha digital en la Argentina se han orientado, a grandes rasgos, siguiendo los siguientes ejes:

- Asignar de recursos físicos ya sea de manera directa (entrega de equipos) o de manera indirecta (espacios comunitarios donde se pueda acceder a aquéllos, como son los “telecentros”). Puede mencionarse el Decreto 1552/2010, “Plan Nacional de Telecomunicaciones ‘Argentina Conectada’”;
- Brindar espacios en los que la utilización de los mecanismos de gobierno electrónico o e-government sean fundamentales tanto para agilizar los vínculos de la ciudadanía con la administración, como para que ésta sea más transparente. El Decreto 328/2005, “Plan Nacional de Gobierno Electrónico” que entre otras cosas creó la ONTI (Oficina Nacional de Tecnología de la Información), es el ejemplo más emblemático;
- Desarrollar mecanismos de “apropiación” comunitaria de las TIC en materia de educación, economía, trabajo, ciencia, tecnología, cultural, organización social, salud, información y comunicación. Si bien no hay una norma o política que agrupe o contenga los

lineamientos principales podemos mencionar: el Decreto 1552/2010 (con la creación de los Núcleos de Acceso al Conocimiento); Decreto N° 533/05, que creó Educ Ar y Encuentro en la órbita del Ministerio de Educación de la Nación; la Ley 26.522, “Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”; la Ley N° 25.467 que creó el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación de la Nación como ámbito de diseño, implementación y coordinación de políticas públicas en su ámbito de competencia; entre otras.

#### *Asignación de recursos físicos e infraestructura TIC*

Respecto al primero de los ejes, asignación de recursos físicos, el Estado asume la responsabilidad de asignar recursos informáticos a los individuos que de otra manera no podrían acceder a ellos. En el caso argentino el “Plan Contar Igualdad” con la asignación de insumos informáticos a tres millones de alumnos de escuelas públicas de todo el país y/o la creación de espacios físicos donde se brinde acceso a las TIC, son ejemplos de asignación directa e indirecta respectivamente.

#### *Gobierno electrónico o e-government*

El segundo de los ejes hace referencia al gobierno electrónico, el cuál brinda la posibilidad de incorporar las TIC a la política, brindando “(...) la posibilidad que ésta [por la tecnología] da de abrir canales cada vez más directos para acercar autoridades a ciudadanos, para trabajar en red, compartir

información y, fundamentalmente, para estimular la participación ciudadana” (Finkelievich, 2006, p. 169).

Asimismo el gobierno electrónico se refiere tanto a la “e-administración” como a la “e-política”. El primero de ellos comprende “(...) servicios a los ciudadanos, administración interna, articulación con otros niveles del gobierno, interoperabilidad de los servicios del Gobierno y gestión del conocimiento (...). La e-política es la interacción entre Gobierno y ciudadanos, en los últimos tiempos también el e-voto y los mecanismos de participación” (Ibíd., 171).

La idea de gobierno electrónico se vincula estrechamente con la de “Gobierno Abierto” u open government. En primer lugar, el Gobierno Abierto hace referencia a la transparencia de la administración a fin de que: en primer lugar se desarrollen nuevos mecanismos de accountability vertical en el sentido señalado por O’ Donnell (2007) para que la ciudadanía tenga más herramientas de control más allá del sufragio. En segundo lugar, la incorporación de elementos de la democracia participativa en las representativas, plantea la idea de aprovechar las posibilidades ofrecidas por las TIC para generar nuevos canales de participación política ciudadana.

En otras palabras por Gobierno Abierto Calderón y Lorenzo entienden, “(...) aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente” (2010, pp. 9-10).

Si bien los beneficios de llevar adelante una administración más eficaz y eficiente (en los términos en los que se plantea el Gobierno Abierto) representan un beneficio para toda la ciudadanía, la brecha digital puede presentarse como una amenaza más evidente para los gobiernos. El “analfabetismo digital” puede llevar al fracaso de una política pública que contemple el uso de las TIC para llevarse adelante, ya sea mediante el uso directo (como en el caso del voto electrónico) o indirecto (como la posibilidad de acceder a beneficios sociales) de aquéllas.

#### *Apropiación comunitaria de las TIC*

El tercero de los ejes de las políticas públicas aplicadas en la Argentina para reducir la brecha digital, contempla una amplia gama de tópicos que el Estado considera como “críticos” para reducirla.

Finkelievich (2003) plantea que la Argentina, así como el resto de los países de la región, ha aplicado políticas públicas siguiendo los tópicos señalados más arriba, pero no han generado un buen *feedback*, a fin de determinar si las políticas han cumplido con sus objetivos. En otras palabras, se han limitado a medir: “inversión”, “cantidad de equipos entregados”, “cantidad de centros con acceso a las TIC”, “cantidad de usuarios”, “penetración de Internet”, entre otros.

Si bien el eje del trabajo se centra en el segundo tipo de políticas públicas, no puede dejarse de lado los otros dos tipos, ya que estas están íntimamente relacionadas.

### **Conclusiones: “Tecnoescepticismo”, TIC y Gobierno electrónico**

Es común toparse con discurso que expone argumentos sumamente favorables al uso de las TIC en todos los ámbitos de la vida humana, claro que las tecnologías modifican la forma en que las personas se relacionan entre si. Al respecto Kranzberg (1985) sostiene que los cambios introducidos por las TIC son comparables con los de la Revolución Industrial, dado que produjeron innovaciones en la base material de la sociedad y en las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales de la sociedad.

Ahora bien, como sostiene Chaparro:

“(...) corremos el riesgo de pensar que la tecnología soluciona problemas distintos de los problemas tecnológicos. Los problemas políticos no tienen soluciones tecnológicas, tienen soluciones políticas. Los problemas sociales no tienen soluciones tecnológicas, tienen soluciones sociales. La tecnología es, en todo caso, instrumental, o es una solución a sus propios problemas” (2006, p.175).

La postura reflejada en este trabajo no pretende mostrar una posición contraria al uso de las tecnologías en el Gobierno, sino la obnubilación por aplicar las TIC en todo pueden llevar a políticas públicas erróneas, dado que “(...) lo importante del gobierno electrónico no es lo electrónico, sino el gobierno” (Castilla Rubio, 2007 [2004], p. 9).

Si bien la oportunidad de hacer más “Abierto” un Gobierno, resulta de suma importancia para mejorar la efectividad y la eficacia de la administración, brindando mayor transparencia y participación ciudadana. Resulta erróneo

pensar que los problemas propios de la administración se resolverán por sí solos, sin que la burocracia se comprometa a aceptar los cambios y la ciudadanía aproveche las nuevas herramientas.

Tampoco resulta realista pensar que la transparencia en la política surgirá automáticamente, dado que aquella pasa por el compromiso de los políticos y funcionarios de brindar información a la ciudadanía y proceder éticamente.

Finalmente en el caso de la participación ciudadana, el voto electrónico proporciona un ejemplo clave, para comprender que la utilización acrítica de las TIC puede ser perjudicial. El fenómeno de la desafección política y el desinterés en participar de los actos electorales en los últimos años, ha sido ampliamente estudiado por la Ciencia Política, y definitivamente no se soluciona con el voto electrónico.

Ahora bien, el voto electrónico puede perjudicar una elección si no se cuentan con los mecanismos de *back up* y *software* correspondientes para que sea efectivo.

No obstante, la “brecha digital” da cuenta de un problema que no suele ser tenidos en cuenta. El primero de los problemas refiere precisamente a los sectores “no alfabetizados digitalmente”, pueden tener complicaciones adicionales que aquellos que están “de este lado” de la brecha digital para votar, dado que no están familiarizados con las TIC esto puede llevar al extremo de generar mecanismos discriminatorios para aquellos que están del otro lado. Un ejemplo puede dar cuenta de ésta situación: si ciertas personas

tienen problemas para operar con un cajero automático, ¿no es válido preguntarse lo mismo para el caso del voto electrónico?

Finalmente, la particularidad del sistema electoral argentino puede llevar a problemas para la distinción de los partidos políticos en una pantalla, producto de la cantidad en ciertos distritos electorales.

### **Bibliografía**

- ACHIARY, Carlos. “El Plan Nacional de Gobierno Electrónico en la Sociedad de la Información Argentina”. En: MASTRINI, G. & CALIFANO, B. (comp.). Sociedad de la Información en la Argentina: Políticas públicas y participación social. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2006. p. 179-185.
- AGUIAR, Henoch. “Una mirada profunda acerca de los problemas en torno al gobierno de Internet y la brecha digital”. En: MASTRINI, G. & CALIFANO, B. (comp.). Sociedad de la Información en la Argentina: Políticas públicas y participación social. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2006. p. 105-111.
- CALDERÓN, César & LORENZO, Sebastián. “Open Government / Gobierno Abierto”. 1° Edición. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010. p. 304. ISBN: 978-978-614-241-0.
- CASTEL, Robert. “El Ascenso de las incertidumbre”. 1° Edición. Buenos Aires: FCE, 2010. p. 344. ISBN: 9789505578429.
- CASTELLS, Manuel. “La era de la información: economía, sociedad y cultura. Volumen I: La sociedad red”. 7° Edición. México D.F.: Siglo XXI editores, 2006 [1996]. p. 591. ISBN: 968-23-2168-9.

- FINQUELIEVICH, Susana. “Indicadores de la Sociedad de Información en Educación, Ciencia, Cultura e Información”. Montevideo: Observatorio de la Sociedad de la Información de UNESCO, 2003. p. 84.
- FINQUELIEVICH, Susana. “Gobierno electrónico en Argentina: de lo local a lo nacional”. En: MASTRINI, G. & CALIFANO, B. (comp.). Sociedad de la Información en la Argentina: Políticas públicas y participación social. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2006. p. 169-174.
- GOLDSTEIN, Roxana. “Aportes para el debate sobre el impacto de la CMSI en el Desarrollo para América Latina: los conflictos en torno a la brecha digital y a la gobernanza de Internet”. En: MASTRINI, G. & CALIFANO, B. (comp.). Sociedad de la Información en la Argentina: Políticas públicas y participación social. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2006. p. 91-104.
- KRANZBERG, Melvin. “The information age: evolution or revolution?”. En: GUILLE, B.R (ed.). Information Technologies and Social Transformation. Washington D.C.: National Academy of Engineering, 1985. p. 35-54.
- Libro blanco de la prospectiva tic: proyecto 2020. - 1a ed. - Buenos Aires: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, 2009. p. 368.

- LUJAMBIO, Danilo. “¿Funciona tu micrófono? Algunas reflexiones sobre la brecha digital”. En: MASTRINI, G. & CALIFANO, B. (comp.). Sociedad de la Información en la Argentina: Políticas públicas y participación social. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2006. p. 83-90.
- MASTRINI, Guillermo & CALIFANO, Bernadette. “Sociedad de la información en la Argentina: políticas públicas y participación social”. 1° Edición. Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert, 2006. p. 224. ISBN: 978-987- 20736-3-3.
- O’ DONNELL, Guillermo. “Disonancias. Críticas democráticas”. 1° Edición. Buenos Aires: Prometeo, 2007. p. 220. ISBN: 9875741426.