

Algunas notas para entender (y mejorar) las políticas públicas orientadas al desarrollo del gobierno electrónico en Argentina

Diego Pando (Universidad de San Andrés)

Resumen

Tomando como objeto de estudio el caso argentino, el presente trabajo introduce un conjunto de elementos propios de la (aún no del todo explorada en su profundidad y relevancia) dimensión política del gobierno electrónico. La explicitación de estos elementos pretende contribuir a facilitar el entendimiento y la comprensión del proceso de elaboración de políticas públicas orientadas a desarrollar el gobierno electrónico en Argentina.

Palabras Clave

Gobierno electrónico, políticas públicas, Argentina

Introducción

El gobierno electrónico, entendido como la utilización de tecnologías de información y comunicación (TICs) por parte de los gobiernos, se ha constituido en un ámbito emergente, en continua situación de cambio dada la intensa innovación tecnológica que se produce y la gran novedad que representan todas las herramientas que están disponibles para su uso.

Si bien se suele reconocer en ámbitos académicos y profesionales que este proceso de desarrollo del gobierno electrónico no es exclusivamente tecnológico, sino que incluye además una dimensión política, creemos que dicha dimensión no ha sido explorada en toda su profundidad y relevancia que consideramos que merece.

En este sentido, el objetivo principal de este trabajo consiste en explicitar algunos elementos clave para mejorar el entendimiento y la comprensión del proceso de elaboración de políticas públicas orientadas al desarrollo del gobierno electrónico en Argentina. El hecho de que estas notas tengan como destinatarios a policy makers y consultores ha determinado un formato de estilo algo coloquial, no tan cercano de la exhaustiva fundamentación, numerosas notas a pie de página y abundantes referencias bibliográficas, características del juego de la validación académica (aunque algo de esto sea inevitable).

1- Las TICs son instrumentos, no objetivos

Aun destacando el enorme potencial de cambio que significa la utilización de TICs, no debe dejar de reconocerse que lo tecnológico no cumple una función mágica. Por tratarse de herramientas, las TICs constituyen un conjunto particular de medios y, como tales, dependen de su integración y coherencia con los objetivos que se persigan.

El riesgo de pedirle al gobierno electrónico lo que el gobierno electrónico no puede dar consiste en generar falsas expectativas que terminen deslegitimando el enorme potencial de cambio que conlleva la introducción de TICs en la administración pública.

Buena parte de las experiencias de gobierno electrónico en Argentina, independientemente de sus diferentes ritmos y grados de evolución, parecen caracterizarse

por el predominio de una visión instrumental que reduce o intenta reducir la política a administración desplazando el debate sobre los objetivos de las políticas públicas (cuestión política) hacia la discusión de herramientas de gestión, es decir, hacia una dimensión operativa de la gestión pública.

Esta visión instrumental omite, ya sea por conveniencia o por error, que la incorporación de TICs se desenvuelve teniendo como referencia y horizonte aquellos objetivos de la acción de gobierno, los cuales surgen a partir de un juego de poder en el que participan diferentes actores públicos y privados que movilizan diferentes recursos.

Quisiéramos dejar claro que no estamos desconociendo la importancia ni la especificidad de las TICs, ya sea para mejorar los procedimientos administrativos internos o para facilitar la interacción con los ciudadanos. La preocupación por aspectos eminentemente instrumentales no es una cuestión de poca relevancia en la medida que una política mal ejecutada puede conducir al fracaso de los objetivos más idóneos y porque, en última instancia, siempre es mejor hacer las cosas bien que hacerlas mal. Sin embargo, es necesario prestar atención a los objetivos de la acción de gobierno a cuyo servicio se desenvuelven aquellos instrumentos, así como de los peligros que usualmente provienen de la confusión entre instrumentos de gestión y objetivos derivados de la construcción política. Un tratamiento de los instrumentos sin una consideración de los objetivos de la acción gubernamental y sin referencia a las configuraciones poder que les sirven de sustento contribuye a aceptar como inmodificables objetivos vinculados a arreglos particulares de poder, con lo cual se termina acotando ampliamente los márgenes de cambio.

Como lección del caso argentino podemos extraer que el intento por utilizar TICs, con el enorme potencial de cambio que ellas significan, no mejora la calidad de los

objetivos de la acción de gobierno a cuyo servicio las TICs se desenvuelven, al igual que el tipo de vehículo hace el viaje placentero o incómodo, veloz o lento, caro o económico, pero no modifica su dirección ni su destino, cuestiones éstas en las que el manejo del volante resulta insustituible. Como señala Ramilo Araujo (2004), la calidad o el tipo de democracia no depende de la calidad de las TICs, sino de la calidad de los objetivos de las instituciones políticas.

Y si un buen ejemplo de este divorcio entre herramientas y objetivos lo encontramos en estas aproximaciones simplistas que tienden a sobredimensionar la importancia de las TICs, creemos que el mejor ejemplo lo tenemos en la literatura latinoamericana.

Nos referimos al capitán Pantaleón Pantoja, el personaje de una de las novelas más originales de Mario Vargas Llosa. Según narra la historia, Pantaleón, soldado disciplinado y gran patriota, fue destinado por el ejército de su país a administrar el servicio de prestaciones sexuales en un destacamento militar en la selva amazónica. La capacidad de Pantaleón así como su conocimiento de las técnicas más innovadoras de gestión le permitieron convertirse en poco tiempo en el gerente público más eficiente y exitoso de lo que, de todos modos, nunca dejó de ser un lupanar.

El espectáculo de algunos policy makers y consultores en Argentina hablando de la implementación de TICs como si fuese la panacea sin una preocupación equivalente por la calidad de los objetivos que se persiguen y el contenido y el sentido de las decisiones que se toman, demuestran la amplia vigencia de la historia de Pantaleón Pantoja.

2- Las políticas de gobierno electrónico se insertan en un contexto determinado

Buena parte de las experiencias de desarrollo de gobierno electrónico en Argentina se han basado en presupuestos reduccionistas, ya sea de carácter deductivo (recetas universales) o inductivo (buenas prácticas), los cuales tienden a asumir que contenidos y resultados específicos de las políticas de gobierno electrónico tienen validez independientemente del tiempo y del espacio en el que se insertan.

La corriente institucional de la sociología y la ciencia política define a este proceso como isomorfismo mimético, es decir, la imitación de referentes que se consideran ejemplos a seguir (Powell y Di Maggio, 1991; Ramió, 2001). Los policy makers nacionales aprenden las lecciones de éxito o fracaso de políticas públicas de otros países, mimetizando alternativas o cursos de actuación. Este tipo de isomorfismo suele estar fomentado por el fortalecimiento de las redes internacionales de profesionales que intercambian conocimientos y experiencias, favoreciéndose la extensión de las recetas universales y de las mejores prácticas.

Al no reconocer las especificidades propias de nuestras sociedades, tanto las recetas universales, propias del reduccionismo deductivo, como las mejores prácticas, propias del reduccionismo inductivo, tienden a proponer acciones que, aunque pueden ser pertinentes para algunos casos, se muestran desajustadas para otros ya que se muestran débiles a la hora de identificar elementos contextuales que enmarcan y condicionan a las políticas orientadas al desarrollo del gobierno electrónico.

Sin dejar de reconocer la importancia de estas redes para el intercambio de conocimientos y experiencias, así como tampoco la importancia del benchmarking, cabe

subrayar que las políticas de gobierno electrónico no se dan en el aire, sino que se enmarcan en un entorno político, económico y social determinado, el cual determina los límites de factibilidad de dichas políticas.

No es este el lugar ni el momento para definir todos aquellos elementos contextuales en los que se insertan (y al mismo tiempo que delimitan) las políticas de gobierno electrónico y que varían entre los países, regiones y municipios. Sin embargo, a modo de ejemplo, podemos mencionar el grado de participación ciudadana en las decisiones públicas, el grado de homogeneidad/heterogeneidad sociocultural, el nivel de educación de la población, el grado de estabilidad político-partidaria, el grado de centralización político-regional, el tipo de economía e inserción en el comercio internacional, etc.

3- La tensión entre las áreas del propio gobierno debilita la calidad de las políticas de gobierno electrónico

Más allá de la tradicional tensión entre oficialismo y oposición que genera incertidumbre en cuanto a la continuidad de las políticas de gobierno electrónico en Argentina, existe otra tensión que suele pasar desapercibida y que requiere prestarle atención. Es la tensión dentro del propio gobierno expresada en choques, discrepancias, competencia y hasta contradicciones en su seno.

Cada ministerio opera en un espacio donde participan actores distintos, existen diversas prioridades y distintas reglas de resolución de conflictos. Asimismo, sabemos que los ministerios son recursos de poder que se distribuyen entre los distintos grupos o líneas que participan del partido o fuerza gobernante. La combinación de estos dos elementos nos

explican las tensiones y los problemas de acción colectiva hacia el interior del gobierno que van desde la abierta competencia al conflicto (Acuña, 2001).

A esto hay que añadir que hacia el interior de los propios ministerios se desarrolla una tensión entre las unidades ejecutoras versus el personal de planta. Por un lado, las unidades se han convertido en una especie de burocracia paralela compuesta por empleados temporarios nombrados políticamente y otros contratados por fuera de las normas del servicio civil; constituyen supuestos “reductos de eficiencia” que cuentan con financiamiento de organismos internacionales y con un régimen presupuestario y de empleo flexible, pero el horizonte temporal de sus actuaciones es relativamente corto. Por otro lado, el personal de planta goza de estabilidad y posee un mejor conocimiento de la “cosa pública” pero escasos incentivos para desarrollar sus tareas de manera más eficiente dado que se ha terminado convirtiendo en una variable de ajuste de todos los procesos de reforma.

Todo esto es particularmente crítico en lo que se refiere a la temática del gobierno electrónico, ya que dicha temática corta transversalmente las diferentes áreas inter e intraministeriales de gobierno. Estas áreas no solamente no colaboran, sino que compiten activamente unas contra otras, lo cual dificulta aprender de los errores y de los aciertos de otras experiencias desarrolladas en el seno del mismo gobierno y al mismo tiempo dificulta la coordinación de diferentes transacciones electrónicas. La colaboración tiende a ser percibida como una pérdida de poder¹.

¹ Acerca de la necesidad de desarrollar Comunidades de Prácticas (entendidas como conjuntos de personas que interactúan con el objetivo de compartir información, construir conocimiento y resolver problemas concretos en un área en común) en materia de gobierno electrónico en Argentina, recomendamos el trabajo de Kaufman (2005).

Esto explica en parte la desarticulación de las políticas orientadas al desarrollo del gobierno electrónico, más allá de los esfuerzos realizados a partir de abril de 2005 con el Plan Nacional de Gobierno Electrónico para centralizar el tema en cuestión en un área (la Jefatura de Gabinete de Ministros, unidad formalmente a cargo de la coordinación entre ministerios) con el objetivo de generar capacidad de trabajo intersectorial.

4- La brecha digital constituye un límite importante para el desarrollo del gobierno electrónico

Ante todo resulta pertinente aclarar el sentido amplio del concepto brecha digital que utilizamos aquí, el cual hace referencia no sólo a cuestiones de conectividad sino también (y fundamentalmente) al uso apropiado de las TICs.

En materia de conectividad, si bien Argentina es uno de los países de América Latina que tiene presenta mejores indicadores, su situación está lejos de ser la ideal, especialmente si se la compara con los países desarrollados.

El acceso de los ciudadanos a la red constituye el punto de partida para cualquier política orientada a introducir elementos digitales en programas o servicios públicos, algo que no siempre ha tenido la debida consideración en las diversas experiencias llevadas a cabo en Argentina.

Diversos estudios demuestran que el acceso a Internet se encuentra muy vinculado a la renta y la educación de la población (Jordana, 2002). Cuando ambas son elevadas, el grado de acceso es muy alto. Suele ser alto asimismo cuando sólo es elevado el nivel de uno de ellas, ya sea la renta o la educación. Cuando ambos son bajos, el grado de acceso, por el contrario, es muy reducido. En este sentido, podemos afirmar que los problemas de

conectividad reproducen (y al mismo tiempo multiplican) desigualdades ya existentes previamente. Surge de lo aquí planteado el desafío de afrontar el problema no sólo con medidas de promoción del acceso digital, sino también con políticas que se dirijan directamente a reducir la pobreza y mejorar el acceso a la educación.

Proponíamos al comienzo de este apartado un concepto de brecha digital que fuera más allá de la conectividad y que abarcara también el uso apropiado de las TICs. De poco vale tener a todos los ciudadanos conectados con una PC si éstos no saben, por ejemplo, cómo interactuar con los links que están en las páginas webs de los organismos. La conectividad no implica automáticamente el uso con sentido de la red, con lo cual el desafío para el gobierno argentino en este punto consiste en ayudar a los ciudadanos a aprender a usar Internet vía programas de alfabetización digital.

5- La falta de orientación al ciudadano constituye otro límite importante para el desarrollo del gobierno electrónico

Si nos limitamos a los colectivos sociales con acceso y uso apropiado de las TICs, podemos detectar que sólo un pequeño porcentaje de ciudadanos argentinos utiliza la red para obtener información de la administración pública y para realizar transacciones electrónicas con el gobierno.

Una de las razones de esta situación radica en el hecho de que la introducción de procesos de gestión de servicios on line por parte de los diferentes organismos gubernamentales ha venido dada por la adaptación de los procedimientos existentes a procedimientos automatizados, sin que ello haya estado relacionado con un análisis de las

necesidades y demandas de los distintos colectivos de ciudadanos argentinos a los que los servicios en principio iban dirigidos.

La mayor parte de las experiencias de gobierno electrónico en Argentina nos enseñan que no es suficiente con “colgar” miles de documentos en la web. Asimismo, en estas experiencias parecen desconocerse las expectativas que generan los servicios en línea, las cuales implican la necesidad de mostrar capacidad de respuesta rápida y segura para evitar vender la bondad de los nuevos servicios electrónicos sin que ello se corresponda con la realidad. La creación de una comunidad virtual no es algo espontáneo, y más aun si la comunidad trata de asuntos públicos.

Resulta imprescindible no olvidarse que todo proceso de incorporación de servicios a la red requiere un trabajo previo de reingeniería administrativa (vía replanteo de flujos de trabajo, agrupación de unidades y jerarquías), el cual debe ir acompañado de un progresivo cambio cultural que oriente la actuación gubernamental hacia las demandas y necesidades de los ciudadanos.

6- Es necesario incorporar herramientas teóricas para enriquecer el análisis de las políticas públicas orientadas al desarrollo del gobierno electrónico

Esta última nota tiene una connotación más bien conceptual aunque no por ello deja de estar vinculada con la práctica concreta dado que las personas no actúan en función de los hechos sino de las explicaciones que construyen a partir de los hechos.

Si bien se suele reconocer cada vez más que sin un entendimiento de las estrategias e interacción de los actores involucrados no se puede comprender totalmente el proceso de elaboración de políticas de gobierno electrónico, la mayoría de los análisis en Argentina

evitan abordar esta cuestión, en parte por el predominio de una visión normativa pero también en parte debido a la falta de voluntad para penetrar en las complejidades propias de este proceso.

En este sentido, y sin pretender ser exhaustivos, cabe al menos enunciar tres corrientes teóricas de (o vinculadas a) la ciencia política que pueden contribuir a mejorar nuestro entendimiento sobre la compleja realidad de las políticas de gobierno electrónico.

En primer lugar, la corriente neoinstitucional, la cual ha recuperado en las dos últimas décadas la importancia del papel de las reglas de juego formales (leyes, decretos, resoluciones) e informales (valores, creencias, supuestos básicos) que constituyen el conjunto de incentivos de los actores involucrados en una cuestión, ayudándoles a dar forma a las expectativas que pueden mantener en sus relaciones².

En segundo lugar, la teoría de la acción colectiva, la cual considera a los actores racionales desde un sentido instrumental (las acciones son evaluadas y elegidas no por sí mismas sino en función de sus resultados o “utilidad” esperada) y desde un sentido estratégico (ningún actor involucrado en una política puede considerarse un privilegiado en comparación con los demás: cada uno tiene que decidir partiendo del supuesto de que los otros son racionales en la misma medida que él). Desde esta perspectiva, la lógica de una política no está en la intencionalidad de ningún actor, sino en la forma en que estas intencionalidades y acciones se combinan en un contexto dado³.

Finalmente, en tercer lugar, cabe mencionar al denominado enfoque sociotécnico de la teoría de la organización, el cual permite identificar desde un nivel más micro determinadas

² Para profundizar sobre la corriente neoinstitucional sugerimos el trabajo de Douglass North (1993).

³ Los principales (y más interesantes) aportes sobre la teoría de la acción colectiva los encontramos en Olson, (1965), Elster (1984) y Przeworski (1998).

características y recursos internos de los actores (objetivos, funciones y atribuciones, estructura organizacional, recursos humanos, presupuestarios y de información) que ponen en juego al momento de operar en una política determinada⁴.

Consideramos que la incorporación de estas tres corrientes teóricas en los análisis contribuiría de manera significativa a ampliar nuestro pensamiento de tal manera que el mismo esté en proporción al fenómeno del gobierno electrónico.

Reflexión final

La utilización de TICs en el ámbito del gobierno ofrece nuevas oportunidades, a la vez que nuevos problemas a resolver. Nada es fácil ni imposible en este tema, así como tampoco existen recetas infalibles ni obligatorias. Y esta es una buena noticia, ya que nos permite diseñar nuestro propio camino e ir haciéndolo al andar. Lo que también es cierto es que ese camino debe ser recorrido con seriedad, sin apelar a lugares comunes ni frases hechas vacías de contenido que no tienen sin sustento en la realidad.

Bibliografía

- Acuña, C. (2001): “Problemas político-institucionales que obstaculizan mejores políticas públicas en la Argentina de hoy”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 19, Caracas.
- Elster, J. (1984): “Marxismo, funcionalismo y teoría de juegos. Alegato a favor del individualismo metodológico”, en *Zona Abierta*, No. 36, Madrid.

⁴ Dentro de la vasta literatura sobre este enfoque sugerimos ver el trabajo de Ramió (1999).

- Jordana, J. (2002): *Gobierno y sociedad de la información: viejos problemas, nuevas dificultades*, VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa.
- Kaufman, E. (2005): *Comunidades de práctica y back office incremental. El gobierno electrónico hacia la sociedad de la información: la experiencia del Foro Informático Argentino*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.
- North, D. (1993): *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Olson, M. (1965): *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press.
- Powell, W. y Di Maggio, P. (1991): *The New Institutionalism and Organization Theory*, Chicago, University of Chicago Press.
- Przeworski, A. (1998): “Acerca del diseño del Estado: una perspectiva principal – agente”, en *Revista Argentina de Ciencia Política*, No. 2, Buenos Aires.
- Ramilo Araujo, C. (2004): *El gobierno electrónico en el ámbito local del País Vasco: del discurso tecnológico a la realidad institucional*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid.
- Ramió, C. (1999): *Teoría de la Organización y Administración Pública*, Tecnos, Madrid.