

Comunidades de práctica y *back office* incremental. El gobierno electrónico hacia la sociedad de la información: la experiencia del Foro Informático argentino

Ester Kaufman

INTRODUCCIÓN

En este artículo se expondrá la experiencia del Foro Informático argentino y, también, algunas experiencias similares en los Estados Unidos y Australia, las que aportan modelos de gestión destinados a facilitar políticas complejas e inestructuradas. Tal es el caso de la incorporación de las TICs a los gobiernos y la construcción de la Trastienda del Gobierno Electrónico o *Back Office* junto a su versión ampliada de *Back Networks*¹ (Política de redes público-privada en un modelo asociativo de gobierno electrónico). Estos modelos tratan de resolver las dificultades que tienen las estructuras gubernamentales tradicionales para incorporar las TICs de un modo acorde a la morfología de red, en línea proactiva con la Economía del Conocimiento y la Sociedad de la Información.

Dando otra vuelta de tuerca, se rescatará lo que se conoce como Comunidades de Práctica (CoPs) que desarrollan prácticas proclives a generar sistemas de innovación con alto grado de informalidad y variabilidad².

Estas CoPs permiten nuevas maneras de pensar el *Back Office* del Gobierno Electrónico y están siendo implementadas por gobiernos del primer mundo. Sin saberlo, y en forma paralela, en la Argentina se estaban desarrollando experiencias semejantes. Estas, supuestamente, serían experiencias líderes en nuestra región, hasta donde se ha contabilizado³. En lo que hace a CoPs y *Back Office*, la experiencia a que se acude es la producida por el Foro Informático argentino generado bajo el amparo del gobierno nacional. El Foro, que específicamente se llama “Foro de Responsables Informáticos”, es una red interinstitucional de áreas de tecnología informática (T.I.) de la administración pública nacional. Se creó durante la crisis del 2002 para resolver problemas asociados con las T.I. y el Estado. La más importante contribución del Foro es la preparación de los cimientos del *Back Office* incremental desde un modelo original en el Estado argentino y que responde a lo que se reconoce teóricamente como “Comunidades de Práctica” (CoPs) y “redes”.

Entre las tareas en que el Foro está involucrado se encuentran: el desarrollo de software “a medida”, la creación de consensos transversales entre organismos y la generación de redes interinstitucionales. Las nuevas formas a que apuntan los modelos “CoPs / redes” están basados en modelos de “Gestión del Conocimiento” que vinculan el “aprendizaje / innovación” dentro de ambientes organizacionales. Actualmente, estos modelos están en el corazón de las teorías del conocimiento.

Los puntos generales a considerar en este artículo son los siguientes:

- Estado del arte. *Front Office* y *Back Office*. Nuevas perspectivas teóricas: CoPs y redes.
- El gobierno electrónico argentino. El modelo tecnológico. Algunos de sus problemas básicos.
- El Foro y sus desarrollos. Diferentes períodos de su historia. Sus fortalezas y debilidades. Desafíos aún pendientes.
- Las otras experiencias “CoPs y gobiernos”. Manejo de problemas no estructurados.

¹ Este término ha sido sugerido a la autora por José Luis Tesoro.

² Para alcanzar un conocimiento extenso de la producción de CoPs en el mundo se recomienda la *Encyclo paedia of CoPs*. Westminster University U.K. a punto de editarse por Idea Group. En esta prolífica enciclopedia casi no se encuentran experiencias latinoamericanas. Uno de los pocos artículos de incluidos es el que se identifica en la Bibliografía como “Falivene y Kaufman, Ester (en prensa)” que refiere a los Foros creados por el INAP-Argentina.

³ Es posible que se estén produciendo muchas experiencias similares aún no nombradas como CoPs. Esto se dice en la creencia que este tipo de respuesta forma parte de sistemas ascendentes y emergentes que brotan de muchos sitios al unísono, inintencionalmente, y que son respuestas colectivas a desafíos comunes (Kaufman: 2005-b).

- Organizaciones hipertextuales. La experiencia en Estados Unidos y Australia.
- Conclusiones

ESTADO DEL ARTE. FRONT OFFICE Y BACK OFFICE

La mayoría de las investigaciones sobre gobierno electrónico se concentran en el desarrollo del *Front Office* y su relación con el uso de servicios electrónicos por parte de ciudadanos y empresas. Existe una notable ausencia de estudios sobre cómo, los distintos organismos públicos, están usando las TICs para reorganizarse en aras de producir cambios entre el *Front Office* y el *Back Office*, y mucho más es el silencio cuando se busca bibliografía que indique cómo se encara la construcción del *Back Office*.

Este artículo pretende llenar algunas de esas ausencia a través de la experiencia del Foro en cuestión, cuyas contribuciones más importantes son:

- La construcción de los cimientos del *Back Office*, en sus primeros pasos hacia la integración de las áreas informáticas en vistas a contener desarrollos posteriores.
- La implementación de un modelo de gestión que garantiza la construcción de ese *Back Office* incremental, a través de la ubicación y mejoramiento y transferencia de buenas prácticas y del consenso en líneas de acción. Este modelo está basado en técnicas de Gestión del Conocimiento que han tomado formas institucionales tales como CoPs y redes.
- El diseño de nuevas perspectivas diferentes al modo en que, en la década del 90, estos temas fueron encarados desde el New Public Management, cuyo exponente específico fue un modelo puramente tecnológico de gobierno electrónico, donde “lo tecnológico” cumplía una función “mágica”.
- La generación de una conciencia compartida con sus miembros de la enorme tarea que supone resolver los problemas básicos generados por la perspectiva de la pasada década.

¿Qué son los cimientos? Son las tareas que preceden a desarrollos posteriores del *Back Office* de servicios específicos como ser: licencias para conducir, pasaportes, pago de impuestos, etc⁴. Estas tareas de “cimientos” se centran en la organización de sistemas de información de tal manera que permitan al gobierno su utilización conjunta y refieren a las actividades ligadas a la calidad de los datos, a la priorización de la información necesaria, su estandarización, por ejemplo:

- Qué estándares deben usarse para incorporar nombres de personas
- Cómo obtener datos sobre los empleados públicos
- Cómo localizar expedientes
- Cómo acordar sistemas para compartir información intra e interorganizacional (y desarrollo de los mismos en caso de que aún no estén disponibles o sean muy caros).

Estos objetivos ya han quedado muy atrás en los desarrollos del *Back Office* en los gobiernos del Primer Mundo y alcanzar algún desarrollo semejante tiene como condición básica la superación de la fragmentación, debilitamiento y falta de transparencia de cada gobierno en particular

⁴ En ese sentido la Comisión Europea ha definido que el *Back Office* es: *Un término relativo al Front Office el cual, en este contexto, es una interfaz del usuario para un servicio on line. El Back Office recibe y procesa la información que el usuario de un servicio ingresa con el objetivo de producir y entregar el servicio requerido. Esta tarea puede hacerse en forma totalmente manual, o automáticamente o a través de una combinación de ambas. En algunos casos tal servicio es producido por una sola unidad o Back Office, en otros casos existen varios Back Office del mismo servicio proveído por una o varias agencias, del mismo nivel de gobierno o involucrando diferentes niveles de gobierno* (Reporte Final de la Comisión Europea, Enero 2004. Danish Technological Institute)

1. NUEVAS PERSPECTIVAS TEÓRICAS. REDES Y CoPs

Para entender el modelo de gestión desarrollado por el Foro es esencial definir y diferenciar tanto "redes" como "CoPs" considerando que el Foro es una mezcla de ambas formas aunque también encierra otras que aquí no se tratan, como las "Comunidades Epistémicas" aplicables a los grupos que desarrollan *software* siguiendo procedimientos y jerarquías⁵.

Una CoP es aquella que está constituida por un grupo de pares con el propósito común de trabajar conjuntamente para compartir la información, construir conocimiento, desarrollar sus pericias y resolver problemas concretos en esa línea. Las CoPs están caracterizadas por la voluntad de sus miembros de participar y generar una interacción continua en el desarrollo del área que comprende la práctica en cuestión.

Cohendet y Creplet (2001) dicen que ⁶:

Los miembros de una CoP buscan esencialmente el desarrollo de sus competencias en la práctica seleccionada... mediante la construcción, el intercambio y la puesta en común de un repertorio de recursos. La identidad y autonomía son esenciales en cada miembro en la definición de sí mismos con respecto a su medio ambiente y a todos los miembros de la comunidad, lo que permite generar el ambiente para conductas compartidas...El objetivo de una red, en cambio, es habilitar la negociación mutua desde distintas especializaciones. Está formada por agentes heterogeneos cuya actividad cognitiva es intercambiar conocimiento.

Se acompaña un cuadro comparativo de las dos formas (Anexo: Cuadro 1)

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

La circunstancia de que el Foro esté funcionando inserto en una estructura tradicional (la Oficina Nacional de Tecnología Informática, ONTI, dependiente de la Subsecretaría de la Gestión Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros) le da riqueza a la experiencia en el sentido que se expone⁷. Permite extraer fuertes conclusiones respecto a las posibilidades que estos nuevos modelos brindan para el fortalecimiento de los planes de gobierno electrónico; todo esto mediante redes potenciadas por las TICs, en sintonía permanente con la característica esencial de la Sociedad de la Información

Las contribuciones más significativas en este campo son las de Jean Lave y Etienne Wenger (1991) quienes investigaron desde la perspectiva teórica del Aprendizaje Social. Ellos describen las CoPs como grupos de personas que comparten su preocupación o pasión por algo que ellos hacen y que interactúan regularmente para aprender cómo hacerlo mejor⁸. Todo nuevo miembro aprende de un miembro veterano en un ambiente de participación en actividades relacionadas con la práctica en cuestión. En el caso del recién ingresante, su participación progresa desde la periferia hasta alcanzar la integración plena. Una característica intrínseca de las CoPs es que el aprendizaje tiene lugar una vez que se supera la mera repetición (Falivene, Silva, Gurmendi :2003)

Estas no han sido las perspectivas con que el gobierno argentino ha trabajado en la formación de funcionarios ni tampoco en el desarrollo de sus programas históricos de gobierno electrónico.

⁵ Las comunidades epistémicas se constituyen para desarrollar un set de conocimientos predeterminados, respetando procedimientos fijados en común o establecidos institucionalmente. Tienen una identidad débil, a diferencia de las CoPs. (Cohendet. et al, 2004)

⁶ Traducción de la autora.

⁷ Ver Anexo, Figura N° 2.

⁸ Ver: www.ewenger.com

2. EL GOBIERNO ELECTRÓNICO ARGENTINO. EL MODELO TECNOLÓGICO

Los procesos implicados en la expansión de la globalización han significado, sobre todo para los países con menor poder relativo, una pérdida creciente de autonomía. El modelo que acompañó estas pérdidas, en los noventa, se montó sobre versiones autóctonas y reducidas del “*New Public Management*” (NPM)⁹ que, en el caso argentino, se aplicó de lleno a las privatizaciones y al achicamiento de los organismos gubernamentales, para relegar a un plano menor la profesionalización de los funcionarios y la disciplina en la utilización de recursos. Claro que lo ocurrido no es casual. Mientras el clientelismo político predomine y un ambiente de corrupción en el manejo de los recursos sea el entorno sordamente acordado, estas tareas pendientes quedarán relegadas al olvido o a ser representadas como meras ficciones.

Hasta mediados de la década del 90 ese modelo recortado de NPM parecía funcionar alimentado por la sobreabundancia del financiamiento externo y la despreocupación política respecto a la deuda pública que se iba generando, lo que constituye desde el vamos una connivencia sospechosa.

Es en medio de ese frenesí del gasto público emerge un paradigma de gobierno electrónico basado exclusivamente en lo tecnológico, y desarrollado en base a una emulación burda de la política de “reinvención del gobierno” norteamericana¹⁰. El modelo se terminó auto validando con la creencia, aún existente, de que la incorporación de tecnología era un asunto de informáticos y no de políticas públicas. Este descansar en lo tecnológico generó pingües beneficios a las empresas del sector y, obvio, también a algunos funcionarios. Respecto a la “mayor eficiencia” sólo pudo registrarse en sectores muy puntuales de la administración pública nacional ligados a la recaudación.

En términos generales, las iniciativas que apuntaban a introducir la tecnología dentro de la administración pública, se asentaron en las fórmulas sugeridas por las organizaciones internacionales. Los funcionarios y las consultoras contratadas al efecto, las repetían automáticamente, sin reflexión. Estas fórmulas conciben el desarrollo del gobierno electrónico como un tránsito lineal y mecánico, que transcurre a través cuatro estadios consecutivos y acumulativos: 1) el informativo; 2) el interactivo; 3) el transaccional y 4) el de integración.

Sin embargo, ninguna lógica puede garantizar este desarrollo lineal. Considerando el auto-centramiento que caracteriza a muchas administraciones del Tercer Mundo, el proceso mencionado es impensable excepto para cuestiones impositivas u otras ligadas al e-procurement, por razones de incremento del erario público y de transparencia para empresas proveedoras. Además, muchas de esas administraciones no tienen interés alguno en compartir información, ni de intercambiar puntos de vista con la ciudadanía u otro tipo de usuarios. Esto significa que el tránsito del estadio 2 al estadio 4 puede no ocurrir, poniendo en duda la seriedad de estas secuencias. Aún suponiendo que existe voluntad política para ese tránsito, tales iniciativas deberían ir acompañadas por otras, en forma simultánea, como ser: procesos de reingeniería de estructuras conjuntamente con políticas de impacto para garantizar los cambios culturales necesarios. Ni qué decir que nada de eso constituye una perspectiva real. En contraste con gobiernos del Primer Mundo, estas administraciones no han comprendido la complejidad de estos procesos condenando a sus políticas de “gobierno electrónico” a desarrollos casi

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

¹⁰ David Osborne (1996) sintetizó las actividades de “reinvención” llevadas adelante fundamentalmente por Al Gore, con estas palabras: “*Son diez principios que organizaban esta “reinvención”, 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*”.

exclusos de la compra e instalación de tecnología y a la puesta a disposición de información superficial y auto centrada en los sitios gubernamentales (Kaufman, E.:2003^a).

Actualmente se inicia un nuevo proceso de gobierno electrónico en la Argentina ya que acaba de ser dictada la norma que anuncia un plan nacional que, todavía, peca de general. Habrá que ver cómo el proceso se desarrolla. De todos modos, las reingenierías y los cambios culturales no están siendo considerados como luego se analizará. Otra evidencia es que el plan se encuentra desconectado de cualquier proceso de reforma del Estado.

En la Argentina, esas iniciativas han tenido cursos de acción aislados, connotados negativamente. La ciudadanía argentina ha quedado marcada por la impresión que tales políticas transcurren entre negocios oscuros y ganancias espurias, lo que muchas veces termina siendo verdad. En algunos de estos casos esas sospechas terminaron probándose (Herzog, 2002:101).

Durante la segunda etapa menemista (gobierno de signo justicialista) la política en relación a las TICs estuvo signada por adquisiciones por montos excesivos (piedra continua de escándalos) y por una asignación clientelística de la tecnología adquirida (lo 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. Desgraciadamente, esa claridad quedó presa de las ambiciones personales de sus funcionarios que devoraron una a una sus propias iniciativas.

...La corrupción, una mala gestión económica y una instrumentalización política son las características en las que se inscribe la expansión de las TICs en la Argentina. En este sentido se puede hablar de una "competencia negativa"... Cada partido y agrupación estableció "su pro-pio" proyecto de TICs. 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 TICs fueron y son presentadas como un juguete, y son, hoy en día, vistos como tales por gran parte de la población" (Herzog, 2002:101).

Esto es grave. Los desarrollos serios de gobiernos electrónicos son de suma importancia para que fenómenos como la globalización no victimicen 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. En el Informe GEAN (1997), encargado por la Comisión Europea, se reconoce claramente que los servicios 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.

Esas deberían ser las metas.

Pero aún cuando las acciones no estuvieran guiadas por la corrupción, quedaba materializado un modelo de gobierno electrónico puramente tecnológico, el que obstaculizó y sigue obstaculizando la oportunidad de incorporar seriamente a las TICs e impulsar el desarrollo de la Sociedad de la Información¹¹. Este modelo se desarrolla desde una concepción que:

- asume un modelo puramente tecnológico, auto referenciado a la información institucional y sin

11 El término "Sociedad de la Información" se utiliza por la popularización que el mismo ha tenido. En realidad, debería llamarse "Sociedad Informacional" porque todas las sociedades tuvieron sus sistemas de información. En tanto "informacional", 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, M.: 1997, p. 590)

- ningún grado de participación de otros actores no gubernamentales;
- considera que el gobierno electrónico es cuestión de informáticos, no de formulación de políticas públicas y, por lo tanto, no incorpora la diversidad de actores que se 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.
 - Supone una asunción mágica respecto a los efectos de la adquisición de la tecnología y, por tanto, confía en quienes saben manejarla: los expertos.
 - Desconoce su potencialidad en cuanto a producción de contenidos.

1. ALGUNOS PROBLEMAS BÁSICOS 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, lo considerado de interés. Se pueden identificar algunos temas que hacen a la plataforma inicial (Ver Anexo Cuadro 2)

Los problemas enumerados en ese cuadro ni siquiera han resonado en los oídos de los responsables políticos. 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 ingresaba al nuevo milenio, los efectos provocados por estas y otras políticas comenzaron a hacerse evidentes y el gobierno de turno no pudo evitar la crisis que hizo eclosión el 20 de diciembre de 2001.

Por primera vez, y ya desde su nacimiento en el año 2002, el Foro Informático ha tratado de resolver algunos del tipo de problemas mencionados por Rocheleau (Kaufman, E.:2004a). Como muestra basta citar una de sus primeras listas de tareas imprescindibles a desarrollar:

- a. 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.
- b. Utilización de estándares en la especificación de bienes y servicios.
- c. Definición de lineamientos básicos para el desarrollo de los portales gubernamentales.
- d. Técnicas para la mejora de interoperabilidad: definición de estándares, definición de esquemas de meta-datos.
- e. Mejora y optimización de la conectividad entre organismos y del uso de Internet, de mecanismos de seguridad, de adquisiciones de tecnologías.
- f. Recopilación de temas críticos para la generación de capacitación específica.
- g. Estructura: tipo de funciones de áreas de tecnología Informática.

Hasta la fecha el Foro ha emprendido las tareas identificadas en 1, 4 y 6. El resto fueron actividades concentradas por la ONTI (organo regulador del Foro y estructura formal de referencia). Precisamente, la ONTI se hizo cargo de las actividades 3 y 5.

LA HISTORIA DEL FORO Y SUS DESARROLLOS

1. SU EMERGENCIA Y LA CRISIS¹²

a. La importancia de sus iniciativas

El Foro encaró, desde el principio, temas tales como los de software a medida, interoperabilidad, aplicaciones transversales. Estos cursos de acción fueron algunas de las respuestas a los problemas y fracasos derivados de la aplicación del modelo tecnológico al estilo argentino.

Tal como se dijo, el trabajo desarrollado sugiere modelos de gestión de los cimientos básicos sobre los es posible desarrollar un gobierno electrónico mínimo incremental pero que encierre la suficiente potencia para incorporar procesos crecientes de conformación de redes en distintos niveles gubernamentales (local, provincial, nacional e internacional) y orígenes (públicos y privados) dando forma a lo que se podría reconocer como el tránsito de un *Back Office* a un “*Back Network*”¹³.

Por “gobierno electrónico mínimo incremental” se entiende aquél que, junto con el desarrollo del *Front Office*, construye una plataforma básica de *Back Office* que puede servir para interconexiones futuras entre organismos gubernamentales, lo que supone estándares e interoperabilidad. Por el momento, algunos de estos organismos ofrecen un *Front Office* con servicios aislados o imperfectamente conectados. Su desarrollo en dirección correcta implicaría que se pudiera llegar, en el futuro, a la integración de un *Back Office* que responda a las necesidades de los usuarios. Este proceso debería, eventualmente, guiar hacia una ventanilla única (*Front Office*) que permitiera acceder a servicios agrupados por oferta institucional, conexión temática, por status y por estilos y eventos de vida. El desarrollo de este tipo de *Back Office* supone una redefinición de los procesos, estructuras y cambios culturales acorde con el incremento de integraciones horizontales que requiere para hacerse efectivo. Esta plataforma básica de *Back Office* debería también permitir un perfeccionamiento progresivo de racionalidad tecnológica con que se deciden las adquisiciones y la generación de *software* a medida; para garantizar mejores servicios y confidencialidad de los datos sensibles.

Esta concepción de *Back Office* sólo tiene a los miembros del Foro Informático como sus primeros exploradores, aunque la ONTI está asumiendo algunas de estas posturas como es el caso de la Ventanilla Única y los algunos tipos de oferta ya consignados para el *Front Office*.

b. Contexto general de emergencia del Foro

Tal como se menciona en Kaufman (2004a) la crisis de diciembre de 2001 trajo consigo tres situaciones políticas extraordinarias e inéditas:

- 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 constituyeron “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 aparecieron formas de asociación de morfología aún difícil de catalogar que intentaron dar respuestas propias fuera de los

¹² El primer año de esta experiencia ha sido analizado por Ester Kaufman en E-Gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes en *América Latina Puntogob*, editado por Rodrigo Araya Dujisin y Miguel A. Porrúa, FLACSO Santiago de Chile – OEA, 2004)

¹³ Este desarrollo obviamente depende de las políticas públicas. El Foro está por demás imposibilitado de generar este *Back Network* ya que se enfrenta a limitaciones como:

1. La naturaleza voluntaria de su trabajo dentro del Foro
2. Su ámbito de actuación limitado ya que su funcionamiento se refiere a cuestiones ligadas al gobierno nacional y su relación con las TICs
3. Su independencia de la agenda de las políticas públicas (cuya responsabilidad es exclusiva de las autoridades políticas)

ámbitos políticos e institucionales¹⁴.

Entre tanto, los políticos, altos funcionarios y legisladores parecieron vivir en otra parte.

Esta “crisis delegativa”, la “voz horizontal” y los “modelos para armar”, señalados como situaciones extraordinarias en la sociedad civil, también operaron en el estamento burocrático, aunque bajo cierto amparo de las autoridades políticas, siendo las redes institucionales, entre ellas el Foro, un ejemplo. Este amparo pudo bien ser producido por el desconcierto y la impotencia.

¿Cómo se produjo esta ósmosis? Algo en lo que no se reflexiona es que los integrantes de la burocracia también forman parte del universo que vive los procesos sociales. El gobierno interactúa con la sociedad y la integra. Esta doble esfera de pertenencia puede explicar comportamientos distintos pero es difícil que la permeabilidad entre el afuera y el adentro no se intensifique en épocas de crisis.

Además, los distintos segmentos de la burocracia han estado viviendo en forma directa el desinterés, el desprecio y la ineficiencia de los políticos devenidos en altos funcionarios, que rompieron los puentes 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 adquirió características dramáticas en los dos años que precedieron a la crisis.

Para definir, desde los objetivos de este artículo, este período tiene su climax el 20 de diciembre de 2001, se utilizará el modelo incrementalista de Evans (1996:549) para 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 (o “Unidades Ejecutoras”) 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 eficiencia” 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 administración pública nacional 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 las racionalidades técnicas propias de cualquier administración pública nacional.

Y sobrevino la crisis. Entonces el gobierno, en medio de su desconcierto) no encontró otra alternativa que confiar en su plantel estable. Las causas respondían a su imposibilidad de renovar el propio ciclo clientelístico, tanto por razones políticas (escasez de tiempo, eclosión social, pérdida de liderazgo,

¹⁴ 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.)

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 (hubo muchos foros creados en el propio ámbito de la Subsecretaría, motorizados por el INAP como respuesta a la formación desde una idea totalmente distintas a los programas anteriores)¹⁵. La principal desarrolladora de estos nuevos “modelos para armar”, luego reconocidos como CoPs, fue la administradora gubernamental, Arq. Graciela Falivene, en ese entonces a cargo de la Coordinación del Programa de de la Formación Superior del INAP¹⁶

Uno de los principales alicientes para la creación de estos foros fue su bajísimo costo ya que el uso del Modelo de Gestión de Conocimiento utilizado como base, que descansa en el “aprender haciendo” y en el “compartir experiencias”, implicaba deshacerse de modelos tradicionales y totalmente pagos de formación, ya que se apoyaban en aportes externos a la propia experiencia. Se comenzó a valorar, por primera vez, como recursos, las experiencias de los miembros del Estado, desarrolladas (casi inadvertidamente), por décadas.

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 existió una homogeneidad en la respuesta. Los foros reaccionaron de manera diversa¹⁷. 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

¹⁵ Varios foros transversales trabajaron paralelamente. Algunos lo siguen haciendo, como podrá verse en el sitio de la Subsecretaría (www.sgp.gov.ar)

¿Cuáles fueron algunas de sus causas promotoras? 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 empobrecimiento extremo de su población.

En lo que hace a lo específicamente público surgieron algunas recomendaciones. En ese marco, el INAP (con competencias específicas ligadas a la formación y capacitación del sector público) estableció reglas de funcionamiento que marcaban los cimientos institucionales para 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 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” (documento interno del INAP).

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 (Ver Anexo, Figura No. 2).

¹⁶ Los foros fueron organizados en base a modelos de redes institucionales. No es casualidad que la Arq. Falivene tuviera 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 Sulbrandt y Américo Ibarra, académicos de la Universidad de Santiago de Chile. Sus trabajos para la cátedra fueron entregados gentilmente para su utilización en este y otros artículos. 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.

¹⁷ Tal información surge de conversaciones informales mantenidas con algunos de sus integrantes, quienes circulan por espacios institucionales comunes a los del propio Foro.

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 se podría deber al gerenciamiento 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 quedaban muchas computadoras que podían resolver informalmente estas carestías y era preciso tenerlas funcionando, competencia ligada al propio sector informático. Además, la imposibilidad de pagar nuevas licencias de *software* generaba interrogantes complicados acerca de las aplicaciones disponibles o de las que deberán crearse. Estos temas comprometían a casi toda la información que circulaba en el gobierno y, por tanto, hacían al corazón mismo de su funcionamiento (lo que podía 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 convocó al Foro, entrenado en resolver desafíos a partir de innovaciones que ponen en juego el propio prestigio profesional (algo muy valorado en las TI). 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 ha constituido en este caso en particular.

c. Creación del Foro

Tal como se dijo, su creación se dio en ámbito de la Subsecretaría de Gestión Pública. Los responsables de su coordinación fueron la ONTI y el INAP. Fue diseñado como una red interinstitucional que atravesaba horizontalmente al gobierno nacional ligando a sus áreas informáticas. Su propósito, o “dominio” como CoP, fue la resolución de problemas asociados con dichas áreas, difícilmente afrontables por la estructura tradicional.

Parafraseando a su mismo coordinador, el Ing. Carllinni (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 administración pública nacional...”

Ya se mencionó que su rápida pervivencia 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, 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 permitió 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 TICs con la administración pública nacional, habilitó el espacio legítimo para estas búsquedas. También la nueva modalidad de capacitación instaurada desde INAP (Gestión del Conocimiento y CoPs/Foros) 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 administración pública; también en la actitud cada vez más extendida de “tomar el toro por las astas” ya mencionada al inicio.

d. Reglas burocráticas y recursos

Con una tarea de mantenimiento mínimo de las computadoras las burocracias comenzaron a abandonar, por la necesidad que produce la carencia, sus “apeladas” formas jurídicas para tomar el lenguaje del e mail, de Intranet, y, otros más sofisticados como los “foros 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 era 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 abría el espacio de la “voz horizontal”¹⁸. Algunos lo jugaban. Otros no. Entre los jugadores fuertes estuvieron los integrantes del Foro, que iban movilizando su memoria e inventiva para dar pequeñas y grandes respuestas ligadas a las necesidades prácticas, respuestas que serán tratadas puntualmente más adelante.

e. Su organización interna

A fin de crear el Foro fueron invitados a participar representantes de más de 100 organismos del Estado. Noventa organizaciones y 200 informáticos se terminaron involucrando en diferentes procesos internos. Además del Modelo de Gestión de Conocimiento se utilizó la Metodología de Gestión Asociada, brindada por FLACSO que le dio reglas y una armadura estable para negociar su funcionamiento. Su fuerte consistió en articular reuniones de trabajo donde imperaban mecánicas de consenso y la permanente insistencia de asociar a otros actores. Las reuniones fueron y son: plenarias, temáticas o reuniones de grupo. Las formas de conexión son presenciales y virtuales. En un principio fueron sólo presenciales, excepto por la circulación de e-mails.

La estructura global de las actividades está en permanente revisión y ajuste por el Grupo de Gestión de la Gestión (antes “Grupo Promotor”), abierto a todos los miembros, donde su Coordinador tiene un rol central¹⁹. Se trata del Ing. José Carlini que ha podido desempeñar su función siendo un “primus inter pares”, maniobrando la complejidad como referencia carismática no autoritaria (rol hartamente difícil).

Tal como se dijo, los encuentros tienen lugar en forma presencia (plenarios y reuniones de grupo) y virtual (*Web Site*) Los encuentros plenarios se dividen en tres momentos cada uno:

- 1) Presentación y puesta a consideración de las tareas realizadas por el Grupo de Gestión de la Gestión (Grupo Promotor) y por los grupos de trabajo. Exposición de las líneas de acción futuras.
- 2) Trabajo en talleres, donde lo expuesto y las propuestas son discutidas abiertamente. A veces se convoca a plenarios temáticos. Tal es el caso de las convocadas para tratar el desarrollo y transferencia del *Software* Libre de origen estatal.
- 3) Estos talleres concluyen con una presentación conjunta sobre los temas tratados y los planes de acción discutidos en los talleres. En esta sesión conjunta, se deciden nuevos grupos de trabajo y el destino de los existentes, que pueden cerrarse o modificar sus áreas de tratamiento. Si se decide que hay un aspecto relevante a ser tratado en profundidad, suele llamarse a expertos externos para que expongan sus experiencias en plenarios especiales. Paralelamente, se van distribuyendo los documentos relacionados, vía el Foro Virtual o e mails.

¹⁸ 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)

¹⁹ Luego se verá cómo el rol y la personalidad del coordinador es esencial en estas formas de CoPs ligadas a instituciones públicas, según las experiencias traídas por Snyder y Wenger (2003).

Luego de cada plenario se elabora un documento sobre lo tratado para que lo registrado permita conectar cada reunión con la siguiente. Esos documentos son enviados a todos los miembros y también están disponibles en el Foro Virtual (<http://rrii.sgp.gov.ar>). Tal mecánica permite conocer el derrotero del Foro, facilitar elementos para el intercambio entre diferentes actores, analizar los cursos de acción adoptados y registrar la historia de estos procesos. Paralelamente, esta disposición colectiva de información habilita que las conceptualizaciones sean también colectivas permitiendo crecer el nivel de comprensión acerca de las distintas iniciativas en curso y de la importancia del Foro en su conjunto. También facilita el monitoreo colectivo y horizontal. Son recursos a los que sus miembros pueden acceder para contar “su historia”, la que vuelve como narrativa del conjunto generando identidad²⁰. Tales crónicas y análisis han cumplido la función de darle una fuerte entidad propia al Foro a través de relatos donde, como en todos los relatos convocantes, se cuentan las dificultades, peligros y vicisitudes que el Foro ha afrontado airoosamente²¹.

Respecto a los grupos de trabajo, los mismos están totalmente dedicados a las tareas fundamentales comprendidas en la construcción del *Back Office* del gobierno electrónico. Los grupos más importantes son los siguientes:

- Software Libre: Este grupo se ha ocupado de discutir y realizar aportes a proyectos legislativos relacionados con el desarrollo del *software* (en la medida en que la actividad estatal se encuentre afectada). Además se dedican al desarrollo y transferencia de *software* creado dentro del Estado para lo cual van elaborando recomendaciones surgidas de las buenas prácticas registradas.
- Aplicaciones Transversales: Está focalizado en la incorporación de la tecnología a procesos administrativos ordinarios, como los de recursos humanos, expedientes, administración hospitalaria, administración financiera. Sus líneas a acción consisten en identificar las mejores prácticas coordinando su transferencia a la mayor cantidad de organismos (proceso también voluntario) y generar mecanismos de mejora de estas aplicaciones.
- Interoperabilidad²² El objetivo de este grupo es la creación de marcos de elaboración de estándares tecnológicos y de estructura de datos que habiliten tanto a usuarios internos como a externos al intercambio de información.
- Delito Informático: Este grupo se transformó en parte activa del proceso legislativo de determinación de las conductas punibles en el campo delictual mediante el uso de la informática.

Las reuniones se llevan a cabo en las instalaciones del INAP y el Coordinador tiene también su oficina en la ONTI (es el mismo edificio). La ONTI paga a los asistentes metodológicos del Foro y también a algunos asesores informáticos. Esto muestra cómo el Foro no está totalmente autoorganizado como CoP ya que el gobierno lo provee de algunos recursos imprescindibles.

f. Las fortalezas y desafíos del Foro

Cuáles son sus fortalezas:

- 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

²⁰ También se fueron produciendo trabajos individuales, disponibles en el sitio web, donde se sintetiza la historia en conjunto. Tal es el caso, por ejemplo del artículo citado en la bibliografía como “Carlini (2004)”, al igual que un paper escrito por esta autora que sirvió de antecedente a lo que luego sería el libro citado como “Kaufman (2004a), el que se encuentra en el mismo sitio bajo el nombre “Foro Transversal de Responsables Informáticos...”. La url específica es <http://rrii.sgp.gov.ar/modules.php?op=modload&name=acerca&file=index#publicaciones>

²¹ Sobre este tipo de narrativas y su importancia existe una extensa bibliografía, entre otras se indican las relacionadas con la Gestión del Conocimiento y la Antropología Organizacional.

²² La interoperabilidad se entiende como la habilidad de un sistema o producto de trabajar con otro sistema o productos sin ningún esfuerzo especial por parte del usuario.

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 plenarios).

Cuáles son algunos desafíos del Foro:

- su continuidad más allá de los cambios de gobierno
- la necesidad de mayores recursos dado el extraordinario crecimiento de sus actividades
- el control y asesoramiento, por parte del Foro, de la canalización de los fondos externos destinados a las T.I. dentro del Estado nacional
- El uso del Foro Virtual como herramienta eficiente para sus miembros
- la incorporación de herramientas de gestión y planificación en todos las tareas emprendidas por el Foro
- la incorporación de actores que pueden vincular asuntos informáticos con temas centrales del gobierno como es el “Modelo de Gestión del Estado”, esto es, ligar las tareas del *Back Office* de gobierno electrónico a los programas de reforma estatal.

g. Algunos desafíos pendientes de esta Primera Etapa

- 1.Cuál es el campo de acción para CoPs, como el Foro, frente al poder político institucional que continúa gestionando bajo el modelo jerárquico y tradicional.
2. Por qué las autoridades políticas son indiferentes a las redes y CoPs
3. Cómo puede el *Software* Libre desarrollarse sin los recursos necesarios
4. Cómo el Foro puede enriquecer y ampliar las competencias profesionales de sus miembros.
5. Qué procesos pueden guiar a la formación de campos interdisciplinarios donde los usuarios no informáticos también estén integrados.
6. Por qué los informáticos están más inclinados que otros actores a trabajar en redes y CoPs para generar el *Back Office* del gobierno electrónico

Estas preguntas serán desarrolladas más adelante.

2. ABANDONANDO LA CRISIS. HACIA LA ESTABILIDAD INSTITUCIONAL

a. Nuevo contexto: Reconstitución del tejido social e institucional, Sistemas emergentes y acceso digital

La emergencia de las CoPs y redes junto a otros grupos auto organizados fueron signando la salida de la crisis dentro y fuera del Estado. Estas formaciones provocaron fuertes cambios institucionales y culturales. La misma presencia de las TICs impuso la morfología en red a través de estructuras auto organizadas que habilitaban el libre flujo horizontal de la información sin necesidad de que ninguna forma jerárquica tuviera que intervenir para permitirlo.

Una interesante expresión emergente²³ de la relación entre población y TICs puede encontrarse, fuera del Estado, en la increíble proliferación de telecentros privados (permanentemente llenos) donde se puede tener acceso a Internet por solo 0,30 centavos de dólar la hora (Kaufman, 2004b). Esto muestra el nivel de “madurez caótica” de la población en el sentido de la espontaneidad y propia motivación para dar respuestas a necesidades que responden al acceso digital²⁴.

²³ En relación a los sistemas emergentes, se recomienda Johnson, Steven, *Sistemas emergentes. O qué tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software*, Turner Publicaciones, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2003.

²⁴ Sobre este punto la autora presentó una ponencia en la JAIIO (Sociedad de la Información, Rosario, setiembre 2005). “Dos experiencias y un autor ..con la ayuda de otros: La sugerente relación entre cybercafés, telecentros y Sistemas Emergentes”. Próximamente saldrá publicada- Una versión anterior de la misma fue publicada en la Revista “Riadel” de mayo de 2005: <http://www.riadel.cl/publicacionesdetalle.asp?PID=533>

Esto en lo que hace al fenómeno general de desarrollo de la Sociedad de la Información

b. El Foro y el resumen de sus actividades

Desde el año 2003 ha ido ampliando sus tareas y alcance, debido a:

- la adaptación de sus miembros a las reglas de funcionamiento,
- el crecimiento identitario
- la mayor diversidad de origen en sus participantes
- la posibilidad de planificar actividades a más largo plazo, conforme se fue ganando estabilidad durante el período kirschnerista (que dura hasta el presente)

Específicamente se relatarán las iniciativas desarrolladas en esta etapa por sus grupos específicos de producción:

1) ***Grupos de Trabajo***

El grupo de Delitos Informáticos fue disuelto una vez que finalizaron en las tareas de acompañamiento a la modificación del Proyecto de Delito Informático. Las opiniones de éste grupo fueron tenidas totalmente en cuenta por el Comité Legislativo a cargo. Por otra parte, se creó un grupo dedicado al desarrollo de la web site del Foro luego identificada como “Foro Virtual”

El grupo de Gestión de la Gestión (grupo Promotor) continuó con sus tareas.

El grupo de Aplicaciones Transversales se dividió en dos subgrupos:

- *Sistema Universal de Consultas de Expedientes*: que se encarga de desarrollar una propuesta para ser adoptada como estándar por el órgano regulador informático, esto es, la ONTI.
- *Recursos Humanos*: que trabaja en el mejoramiento de la información en dicha área. Actualmente está asistiendo a la Oficina Nacional de Empleo Público para la creación de un único formulario archivable donde cargar los datos de quienes trabajan para el gobierno nacional.

El grupo de Interoperabilidad también ha generado dos subgrupos:

- *Tecnología*: que trabaja para alcanzar estándares tecnológicos como, por ejemplo, para *Web Services*.
- *Metadatos*: que realiza propuesta de estándares en la estructura de datos a fin de poder facilitar el intercambio de la información.

Ambos grupos crearon el Ciclo de Mesas Redondas donde diversos expertos de las organizaciones públicas pudieron exponer sus experiencias.

El grupo de Software Libre creó varios subgrupos:

- *Capacitación*: se organizaron cursos de LINUX basados en el modelo de cooperación intersectorial de prácticas. Estos cursos tienen tres niveles en donde diferentes organizaciones contribuyen con recursos suplementarios (docentes, aulas y computadoras). Esta capacitación tiene un costo muy bajo (US\$ 0,30 por estudiante). Existe una propuesta de creación de un equipo LINUX para coaching y tutorías.
- *Licencias de Software*: es un subgrupo de expertos de distintos orígenes. Allí trabajan abogados de varios organismos, cámaras de *Software*, universidades y expertos en T.I.. Sus incumbencias son:
 - Incorporación del *Software Libre* generado fuera del Estado
 - Desarrollo estatal y transferencia interna entre organizaciones públicas.
- *Red de conocimiento interestatales*: Esta red está en permanente mejoramiento desde el *Web Site* del Foro, donde pueden encontrarse desarrollos exitosos de *Software Libre*. Cuenta también con una Mesa de Ayudas donde trabajan en forma voluntaria y anónima miembros del

Foro²⁵.

El grupo de *Web Site* es, por ahora, de acceso restrictivo. Uno de sus objetivos es dar soporte virtual a formas de Gestión del Conocimiento (por ejemplo, proveyendo una biblioteca on line) y planificar las temáticas para diversos foros virtuales. Uno de los incentivos principales para la creación de esta Web fue el interés mostrado por las áreas informáticas de los gobiernos provinciales. En este momento se está planificando diferentes grados de acceso. El sitio se encuentra, como ya se dijo, en <http://rrii.sgp.gov.ar>

2) *Plenarios*

Los plenarios más importantes realizados en esta etapa fueron sobre los siguientes temas:

- Gestión del Conocimiento en áreas informáticas
- Tendencias y experiencias en *Software Libre* dentro del Estado
- Desarrollo y Transferencia de *Software Libre* desde la óptica del organismo desarrollador, del organismo requirente y de terceros prestatarios.
- Recomendaciones y criterios para el desarrollo e implementación de *Software Libre* dentro del Estado.
- Experiencias líderes en Interoperabilidad
- Impacto de las normas legales en las áreas informáticas
- Planificación del sitio web del Foro
- Prospectiva de la actividad informática dentro del Estado

Para ver las interrelaciones y prácticas se ha agregado un gráfico (No. 2) que figura en el Anexo.

c. Lo que quedó pendiente al final de la primera etapa

Tal como se anunció, a continuación se tratará de ver cómo fue el derrotero del Foro respecto a las cuestiones no resueltas en la primera etapa, a saber:

1. ¿Cuál es el campo de acción para CoPs, como el Foro, frente al poder político institucional que continúa gestionando bajo el modelo jerárquico y tradicional?

La relación entre las instituciones tradicionales y el Foro constituyó la preocupación más importante que dejó el primer período

Este proceso, junto con la crisis que le dio marco, estuvo inserto en un cambio general de la visión negativa hacia las relaciones informales de trabajo ya que, de a poco, se comenzó a detectar sus beneficios respecto a los problemas generados por las burocracias, como ser:

- El escaso esfuerzo por compartir dentro de las organizaciones y la tendencia a la fragmentación
- La reducida capacidad para integrar la innovación
- La censura relacionada con esa innovación
- El autocentramiento institucional evidenciado por la falta de contacto con otros actores y la ausencia de percepción del contexto en general

Los foros desarrollados por INAP vinieron a traer “aire fresco” a los males señalados de la conducta burocrática.

Sin embargo, la relación entre estas dos formas es aún inestable, a pesar de las contribuciones que, en el caso específico del Foro, aporta a la estructura formal a través de sus diferentes grupos de trabajo, como soluciones “predecisionales” a disposición del gobierno.

²⁵ Se eligió el anonimato debido a que se quiere preservar a los informáticos públicos de las ofertas del sector privado ya que eso redundaría negativamente en la capacidad de desarrollo de sus áreas informáticas y del Foro.

Los espacios de acción desde una perspectiva histórica

Durante la crisis:

Si bien el órgano regulador informático del gobierno nacional (ONTI) dejó el campo “libre” para que el Foro operara, esto no significó delegación de funciones en términos legales. En la práctica esto significó que las herramientas que el Foro ponía a disposición del gobierno (en este caso, la ONTI), eran aplicadas a veces y en forma aleatoria. El Foro podría haber provisto soluciones a problemas generados por la falta de reglas o imposibilidad de imponerlas, ya que estaba dentro de sus posibilidades arribar a consensos interinstitucionales en torno a las tareas centrales de construcción de un *Back Office* (estandarización de prácticas e implementación de sistemas interoperables). ¿Por qué no existían las reglas, o eran de efecto insuficientes? Por el escaso poder y baja jerarquía de la ONTI. Hoy, esta situación persiste. Existe una potestad reguladora que tropieza con el desafío de imponerse. Las experiencias internacionales muestran a las claras que, para que una política de gobierno electrónico funcione, las máximas autoridades deben liderar e involucrarse constantemente en el proceso de creación e integración del *Back Office*. La ONTI es apenas una dirección nacional sin posibilidad de imponer o convocar a estructuras de mayor jerarquía. Por lo tanto, es poco lo que se puede hacer en estas condiciones en un tema que ha quedado lejos de la Agenda Pública.

La primera etapa de la administración kirchnerista

Durante el año 2003 el Presidente Kirchner logró el suficiente consenso general como para tomar medidas en pos del crecimiento de la economía y la salida del *default*. El aumento de la recaudación impositiva posibilitó recursos para el sector público. Tal circunstancia, en vez de ayudar, provocó dificultades debido al reiterado ciclo de desconfianza entre las nuevas autoridades y la planta. La primera medida tomada por el nuevo director de la ONTI fue crear una “nueva capa geológica” trayendo a su equipo de confianza, lo que generó el conocido micro clima de los “recién llegados”. Una vez más los fondos puestos a disposición por los organismos de financiamiento multilateral, como es el caso del Banco Mundial, habilitó a la ONTI a incorporar sus propios profesionales en un equipo de trabajo bajo la forma de “Unidad Ejecutora”. La “distancia” reinó entre el nuevo equipo y el Foro, ya que éste último era percibido detentando un poder que la ONTI carecía. También primó el resquemor frente a esa estructura “amorfa e informal”, que no se dejaba controlar ni dirigir.

La nueva administración se percató de inmediato que el Foro tenía poder por sí mismo. Muchos de sus participantes detentan posiciones significativamente importantes tanto en el reino de la informática como en sus propias organizaciones. Debido al carácter transversal del Foro, él puede contar entre sus miembros a representantes “poderosos” de áreas informáticas. Algunos de los organismos que representan tienen, aún hoy en día, una jerarquía más alta que la ONTI en términos tanto políticos como de relevancia económica y funcional²⁶.

Con el tiempo, las autoridades formales tomaron conciencia del aporte que el Foro les podía brindar en términos de “predecisiones” y de recursos humanos voluntarios. En este plano, el nuevo director de la ONTI y responsable último del Programa de Gobierno Electrónico confesó que, en vista al poder desarrollado por el Foro y a la debilidad de su organismo, era necesario para una primera etapa generar acciones “formales” cuyo impacto debía redundar en un equilibrio de fuerzas; lo que se tradujo en acciones de fortalecimiento de la ONTI con recursos humanos, infraestructuras y propuestas. Según el mencionado, sólo una ONTI fuerte podía estandarizar las innovaciones que tenían lugar en el Foro (o que el Foro atesoraba como “predecisiones” puestas a disposición)

No obstante, desde el inicio pudo notarse que el Foro no era tenido en cuenta como parte de la

²⁶ En el estado actual el Foro no sólo incluye a los “responsables” de las áreas sino también a todos los que, trabajando en el Estado, quieren involucrarse en él, como es el caso de los jóvenes programadores que trabajan en el Grupo de *Software Libre*.

necesaria producción y desarrollo del Plan de Gobierno Electrónico²⁷. Este Plan omite toda referencia al Foro²⁸, situación repetida en el nuevo Decreto 378/2005 donde se establecen los lineamientos estratégicos del Plan. En el orden temático, el plan evidencia que la construcción del *Back Office* no tiene demasiada centralidad aún, al igual que la Interoperabilidad y el desarrollo de *Software Libre*. Sin embargo, su generalidad deja la puerta abierta a definiciones más precisas que se irán produciendo, eso se espera, en la medida de su avance y consolidación.

El entendimiento inestable entre las autoridades y el Foro

El tiempo fue pasando y también el ciclo usual de los acontecimientos de esta naturaleza: los nuevos funcionarios comenzaron a conocer a los viejos y las relaciones de confianza empezaron a brotar entre ellos²⁹. Sin embargo, la relación es “inestable” debido a que la ONTI no logra consolidarse por dos factores:

1. Las TICs no son relevantes en la Agenda Pública, a pesar de los esfuerzos realizados por algunos funcionarios de la ONTI y por su propio director.
2. La ONTI ha quedado en una posición débil, al igual que el resto del Estado, a consecuencia de la aplicación de las políticas menemistas, que encadenaron la aplicación de TICs dentro del gobierno al estigma de la “corrupción”.

Esto agrega más elementos a la inestabilidad en la relación.

Por tanto, las autoridades están encontrando dificultoso implementar los proyectos que anuncian y el Foro sigue generando “predecisiones” que no logran aplicar de inmediato. Más allá de las fortalezas y debilidades, el tiempo de ambas estructuras es un tiempo distinto: el primero, condicionado por múltiples factores; el segundo, sujeto casi con exclusividad a la voluntad creativa. Por eso, y por muchas otras causas, las predecisiones se van almacenando en el memoria del Foro (Foro Virtual) en estado de disponibilidad para cuando las autoridades estén en condiciones de llevar adelante los planes. La conveniencia de muchas de estas soluciones pueden generar fuertes acercamientos y lazos entre el gobierno el Foro así como también introducir “racionalidad técnica” para fortalecer las decisiones políticas.

2. ¿Por qué las autoridades políticas son indiferentes a las redes y CoPs?

Existen distintos paradigmas e intereses moldeando la existencia de las redes, CoPs y las formaciones tradicionales (dentro de la esfera política).

Tanto las redes como las CoPs apuntan a la resolución de problemas cotidianos referidos a sus necesidades prácticas profesionales. Ambas morfologías, dentro de los Estados, están estructuradas por lógicas de “racionalidad técnica” dirigidas a resolver dificultades de gestión. Por el contrario, la mayor parte de las autoridades políticas persiguen intereses ligados a las relaciones partidarias, compromisos políticos y a lo establecido en la Agenda Pública. Muchas cuestiones se encuentran excluidas, por ejemplo, de ésta última. Tales prioridades no resultan extrañas si se tiene en cuenta la crisis por la que la Argentina ha estado pasando y aún pasa, con sus efectos de extrema pobreza y desempleo. Esta situación puede colocar en el plano de lo “políticamente incorrecto” a las políticas de desarrollo tecnológico. Este es el caso con el Plan de Gobierno Electrónico ya que no es un Plan prioritario; lo que

²⁷ Las opiniones al respecto del Director de la ONTI, Lic. Carlos Achiary, fueron extraídas del newsletter Bloggers, del 11/11/2003. Ver http://www.egov.bloggers.com.ar/bloggers/notatapa/np_001.html#E1%20Adelantado

²⁸ En una entrevista concedida a la autora, el Lic. Achiary pudo explicar que la decisión de no incluir al Foro como un actor relevante en el Plan se debía a que la institucionalización formal de las tareas del Foro podía quitarle, precisamente, su fuerza construida por consenso y convicción. El lugar que le cabría, entonces, es como un recurso informal sumamente importante para brindar soluciones al Plan, soluciones difíciles de obtener por medios formales.

²⁹ Un ejemplo de ello es cómo el Lic. Achiary comienza a participar, cada vez más activamente, de los plenarios del Foro, como un miembro más. Esto fue muy notable con el antepenúltimo plenario donde se establecieron “Criterios de recomendación para la implementación del *Software Libre*”

resta fuerzas a la ONTI para llevarlo a cabo.

Con respecto a las estructuras informales de las redes y CoPs, se sabe que son difíciles de controlar por el gobierno, lo que causa cierta inquietud en éste último. Esta situación podría revertirse si el gobierno se familiarizara con el funcionamiento de dichas estructuras.

3. ¿Cómo puede el *Software* Libre desarrollarse sin los recursos necesarios?

El Foro está constituido por muchas organizaciones que están trabajando en desarrollos a partir de sus propios recursos (como, por ejemplo, la AFIP dedicada a impuestos, el ANSES para las jubilaciones y pensiones, el Banco Central o el Sistema de Información Universitario). Estos *software* pueden estar disponibles para otras áreas del Estado. El Foro está teniendo mucho que ver con esta disponibilidad.

Sin embargo, se sabe que cada organismo donde estos desarrollos sea aplicado necesitará disponer de sus propios recursos para implementarlos así como también la necesaria capacitación para su uso. Esto ya es una realidad, pues la ONTI está siendo objeto de requerimientos precisos al respecto. Algunas respuestas pudieron darse como en el caso de la gestación de una red para la creación de cursos de entrenamiento en LINUX dentro del Estado³⁰; también la elaboración de recomendaciones concertadas en el plenario “Desarrollo de Transferencia del *Software* Libre...” ya mencionado.

Los recursos disponibles para estos desarrollos son muy escasos. Sin embargo, fueron suficientes para permitir algún avance a través de reuniones presenciales y virtuales. Ambas mecánicas son de bajo costo y se dan a través de la utilización de las instalaciones disponibles para la ONTI y algún sueldo part time para la atención de la Intranet.

Las reuniones presenciales son las realizadas por el grupo de *Software* Libre. Gozan de un gran predicamento ya que este grupo ha logrado transformarse en un centro de identificación de mejores prácticas y desarrollos innovativos. Las reuniones virtuales se dan por una Intranet a través de la cual los desarrolladores pueden trabajar juntos en tiempo real³¹.

4. ¿Cómo el Foro puede enriquecer y ampliar las competencias profesionales de sus miembros?

El Foro ha transitado ya un largo camino. Desde su fundación, sus miembros han estado interactuando con otros sistemas, actores y foros. Hoy en día, ellos han comenzado a cambiar su actitud de “aislamiento profesional” de la primera etaparelacionándose con legisladores, académicos, abogados, directores de recursos humanos, encargados de mesas de entrada, como ya se ha mencionado. También han salido del ámbito nacional. Es de destacar la incorporación del sector académico. En este momento se están firmando convenios para pasantías relacionadas con los desarrollos de los grupos de trabajos³²

Se mencionarán dos ejemplos relevantes de ampliación de competencias:

1. Foro de Mesas de Entrada: Están conectándose con el Foro para acordar un sistema interoperable de seguimiento de expedientes. Es propiamente una red de desarrollos complementarios.

2. Foro de Centros de Documentación : Este Foro está transfiriendo al Foro Informático herramientas de Gestión del Conocimiento en el área documental (que el Foro Informático usa en su Sitio Web). Por otra parte, el Foro Informático está entrenando al Foro de Centros de Documentación en la preservación digital de los documentos. Constituyen otra red de conocimiento complementario en diferentes prácticas.

³⁰ Estos cursos son casi gratuitos. Esto es sumamente importante considerando las dificultades para conseguir docentes tanto por su escasez como por los altos honorarios que ellos exigen. Si la intención hubiera sido utilizar estos medios tradicionales de capacitación, ésta no hubiera sido posible por las razones dadas. Los cursos no hubieran empezado.

³¹ Esta Intranet es sólo accesible para los miembros del Foro quienes agregan documentos a la base de datos a fin de compartirlos entre los distintos grupos de trabajo internos.

³² Se trata, específicamente, del convenio entre la Universidad Tecnológica Nacional y el Foro.

La evolución del Foro Informático también se refleja en el lenguaje que sus miembros van adoptando. Se trata de un proceso de rápida incorporación de otros términos que sirven para explicar lógicas diversas que habilitan la transferencia del conocimiento informático extramuros. Este fenómeno anuncia la creación de campos interlingüísticos, que suponen la aceptación de las necesidades de los destinatarios como parte activa en sus procesos de innovación (o por lo menos, marcan una tendencia posible). Es interesante detenerse en los desafíos que hoy tienen los expertos en TI en las áreas de gestión pública ya que tienen la oportunidad abierta para explicar cómo la tecnología puede ser utilizada en el desarrollo de procesos de toma de decisiones. Esto supone hacerse cargo de las lógicas y necesidades del sector no TI, a quienes dirigen sus aplicaciones, a fin de dar, también, soluciones a medida. También están confrontando el desafío de tender puentes con los sectores no informáticos teniendo en cuenta que a estos últimos es a quienes les cabe la responsabilidad de producir los datos, de respetar los estándares para la incorporación de las TICs y su aprovechamiento máximo. Estos puentes, generadores de compatibilidades, tienen prioridad en la construcción del *Back Office*. Es tarea esencial de los informáticos producir un “encuentro de fronteras” entre ambas lógicas³³ (Gurmendi, M.L. y Kaufman, E.: en prensa).

5. ¿Qué procesos pueden guiar a la formación de campos interdisciplinarios donde los usuarios no informáticos también estén integrados ?

La generación de campos interdisciplinarios está teniendo lugar debido a:

- La gradual conciencia, por parte de los informáticos, de las necesidades de los usuarios
- A la progresiva incorporación de la informática en las lógicas básicas de los no expertos.

El uso masivo de TICs, de crecimiento inadvertido en muchas prácticas cotidianas, hace que sus usuarios tengan actitudes más participativas. Ellos han comenzado a requerir soluciones “a medida” en tanto van familiarizándose con dicha soluciones.

El Foro está involucrado, obviamente, en ese proceso. Estos son fenómenos ligados con la emergencia de la Sociedad de la Información, por un lado, y con la expansión de los propios miembros quienes reciben, además, un fuerte impulso de la Coordinación del Foro que siempre alentó estos encuentros de “fronteras”³⁴.

La interacción entre CoPs puede tomar la forma de “encuentro de fronteras” donde algunos de los miembros de dos o más CoPs trabajan juntos con el objetivo de desarrollar un intercambio de prácticas y disparar procesos de interacción. Estos encuentros van generando zonas identificadas como “prácticas de fronteras” (Falivene y Kaufman: en prensa). Por ejemplo, como se ha mencionado previamente, el Foro necesitó adquirir competencias desarrolladas por los documentalistas para ser capaces de clasificar las innovaciones documentadas por el Grupo de *Software Libre*. A su vez, el Foro de los Centros de Documentación necesitó incorporar competencias propias de los miembros del Foro Informático para poder trabajar con documentos digitalizados y conocer cuáles eran las lógicas que determinaban su pervivencia. Tal conocimiento le era necesario, entre otros aspectos, para saber cómo resguardarlos o recuperarlos de su desaparición en Internet.

³³ Este tema es desatendido por las autoridades políticas. En la Argentina los organismos públicos han adquirido tecnologías que podrían haber disparado estos procesos. Sin embargo, estos desencadenantes nunca tuvieron lugar (fuera de lo que, en general, la sociedad está viviendo en su proceso de familiarización con las TICs) La administración de datos a través de TICs, el *workflow* y la gestión siguen estando disociadas.

³⁴ Desde la perspectiva de las CoPs, estos intercambios constituyen áreas de “frontera” donde los “interactuantes” van estableciendo diferencias entre el afuera y el adentro. En esta mecánica se comienza a tender un “puente” que hace posible la interacción. Estas conexiones son, seguramente, múltiples ya que muchos miembros participan en otras CoPs compartiendo también otros compromisos; donde se generan artefactos y herramientas disponibles para compartir. Estos puentes tienen un alto potencial. Ofrecen a las CoPs la posibilidad de confrontar las “disonancias cognitivas” entre sus propias prácticas y la de los otros, incorporando recursos, temas, comportamientos que los enfrenta al desafío de contruir un lenguaje para acompañar estos intercambios y poder otorgarle otros significados a sus propias prácticas.

6. ¿Por qué los informáticos están más inclinados que otros actores a trabajar en redes y CoPs para generar el *Back Office* del gobierno electrónico?

La experiencia del Foro, así como otros casos empíricos, muestra una tendencia de muchos informáticos a desarrollar sistemas donde la información puede circular en forma horizontal, lo que marca un fuerte mecanismo de identidad en sus CoPs³⁵. Esto forma parte, obviamente, del lógico desenvolvimiento profesional de esta área. Tal tendencia no es “neutral” si se consideran las prácticas en la administración pública pues puede generar conflictos cuando confrontan con las perspectivas políticas y burocráticas. Usualmente, las jerarquías en estas CoPs están construidas por relaciones de reconocimiento entre quienes “saben hacer las cosas” y no por lógicas de poder. Ambas perspectivas va constituyendo mundos disociados que conviven en ambientes similares.

Por otra parte, la aplicación intensiva de las TICs genera un arma poderosa capaz de dañar el Talón de Aquiles de la fragmentación burocrática e informativa. Muchos informáticos entienden la importancia crucial de estas herramientas y poseen la voluntad para generar estos cambios positivos. Para hacerlo posible, están intentando construir otras arquitecturas organizacionales (en general informales) donde es posible que la información circule hacia sus legítimos destinatarios.

No es que los informáticos sean campeones de la transparencia. Sólo son profesionales en su estilo, en los casos que les cabe serlo.

LAS OTRAS EXPERIENCIAS EN LA RELACIÓN CoPs Y GOBIERNO

1. MANEJO DE PROBLEMAS NO ESTRUCTURADOS. ORGANIZACIONES HIPERTEXTUALES

Snydery Wenger (2003) analizan las fortalezas de las estructuras formales y de las informales³⁶:

...En general, las estructuras formales pueden trabajar bien cuando: los problemas están claramente definidos, es posible establecer mediciones cuantitativas confiables para evaluar las acciones, las autoridades están comprometidas a implementar los proyectos.

Las estructuras informales, tipo CoPs, son más efectivas cuando los problemas son complejos y dinámicos y las mediciones requieren insumos para conectar causas y efectos, existe una descentralización formal y las autoridades dependen del compromiso afectivo de los profesionales para acceder a los resultados previstos, ya que no hay otros incentivos disponibles...

Precisamente, las CoPs (en tanto estructuras informales) aparecen como un manera efectiva de manejar problemas no estructurados y de compartir conocimientos por fuera de los límites, fronteras o bordes estructurales tradicionales. Esto crea otra manera de concebir las institucionalidades que suponen una convivencia de modelos informales de integración y modelos burocráticos donde las CoPs pueden proveerle el dinamismo de procesamiento del contexto y respuesta rápida al mismo, arrojando a las instituciones a lo que se reconoce como “organizaciones del conocimiento” (Tuomi, 1999). En estas interrelaciones, las estructuras formales subsisten abastecidas por la producción generada por sus miembros a través de las diferentes CoPs, que se entrelazan difusamente y cruzan el territorio organizacional. De esas CoPs también se alimentan los equipos constituidos para proyectos específicos. Estas organizaciones van colocando, en primer plano y en forma alternada, del tipo de la estructura que puede ser más eficiente en cada momento dado: sea Equipos, Estructura Formal o CoPs.

³⁵ Esta tendencia se encuentra fortalecida por muchos jóvenes cooptados por la ideología subyacente, en muchos casos, del *Software Libre*, donde prevalece una cultura en la que se comparte la información.

³⁶ Traducción de la autora

2. LAS OTRAS EXPERIENCIAS

a. Estados Unidos

Snyder. y Wenger (2003) en un estudio encargado por el Consejo que nuclea a los responsables de áreas informáticas (CIO's) del gobierno federal de los Estados Unidos, comentan que³⁷:

...Las CoPs...pueden aglutinar a sectores similares transversalmente, que pueden pertenecer ...a mismo nivel de gobierno..(o no). Y están produciendo resultados...muy interesantes....(como en el caso del gobierno electrónico) Uno de los mandatos asociados con la iniciativa del programa federal fue que las agencias generaran procesos de interoperabilidad entre las jurisdicciones para ofrecer servicios en línea. (La CoP) “E-Reg” se destacó como una experiencia piloto en este sentido. Congrega a expertos de distintas agencias transversalmente. Apunta a resolver una preocupación estratégica del gobierno relativa al alineamiento de las distintas agencias con el nuevo mandato legislativo descrito en el “Acta Gubernamental de Despapelización”, que pretende modernizar los procesos administrativos y reducir el uso del papel.... Este mandato, como es habitual en estos casos, requiere que las agencias construyan y expandan sus competencias relacionadas con el diseño de formularios electrónicos, gerenciamiento de archivos, tecnología informática y gestión del conocimiento. Las agencias cuyas funciones apuntan a la regulación intensiva sobre mantenimiento de archivos específicos, como la FERC, Marcas y Patentes, Interior, y otras, frente al mandato en cuestión estaban necesitando promover competencias alineadas con esa política en forma muy urgente. Los responsables informáticos gubernamentales (CIO's sponsors) quisieron probar la hipótesis de que una comunidad transversal de agencias públicas podía ayudar a los organismos formales a generar dichas competencias mediante dos mecánicas: el aprendizaje colaborativo y el desarrollo de la coordinación inter organizacional con el objetivo de reducir costos, generar estándares y cumplir con las metas comunicadas...La Comunidad “E-Reg” se reunió para tratar estas cuestiones mediante mecanismos de gestión de conocimiento coordinado, pues entendíae que era improbable esperar acciones eficaces por parte del equipo responsable del proyecto de gobierno electrónico como por parte de las unidades involucradas de cada agencia.

En la historia del “E-Reg”relatada, la figura del Coordinador aparece como central. Cuando este lider desaparece, la comunidad comienza a declinar, lo que daría un indicio importante sobre las condiciones de su existencia y los riesgos de precariedad.

El *IBM Center for The Business of Government* ha publicado un libro con casos de CoPs y gobiernos (Snyder y Zinder: 2003:23,24). En él puede encontrarse el gráfico que se acompaña en el Anexo (Figura No. 1), que es muy ilustrativo sobre la relación y el intercambio mutuo entre CoPs y el gobierno de los Estados Unidos, en todos sus niveles³⁸.

Las CoPs que hacen mención tienen una función central en lo que dichos autores identifican con un “Grupo Promotor”

...que es el Comité que se encarga de proveer guías estratégicas para el desarrollo de esta red de CoPs e instituciones formales. El Grupo Promotor está constituido por sponsors, agencias federales impulsoras-champions, coordinadores de las CoPs relacionadas y por funcionarios provenientes de la Agencia de Gestión de Conocimiento... Este grupo Promotor es también muy útil porque pone a disposición una estructura transicional de institucionalización del trabajo colaborativo entre agencias y también brinda un soporte colectivo para el aprendizaje e innovación mediante

³⁷ Traducción de la autora.

³⁸ A fin de poder compararlo con la estructura y relación del Foro, también se acompaña otro gráfico (Figura No.2) de diseño propio, esta vez con la estructura relacional del Foro Informático.

*redes*³⁹(p. 23)

Con relación al desencuentro entre las estructuras tradicionales y las CoPs, los autores en cuestión dicen⁴⁰:

...Existe la posibilidad de encarar la emergencia de las CoPs como un proceso de evolución y no como un cataclismo. Para ello es útil distinguir las funciones de construcción de conocimiento compartido de las funciones de entrega de productos y servicios, estas últimas a cargo de las unidades formales...Las colaboraciones que pueden dar las CoPs (especialmente, con su posibilidad de cruzar los límites y conectarse informalmente con otras agencias) no implican una pérdida de gobernabilidad en la provisión de servicios, ni en la identidad e influencia de las unidades formales, sino un proceso de expansión para todas las partes intervinientes(p. 24).

b. Australia

Esta experiencia está específicamente vinculada al Programa de Gobierno Electrónico. La agencia a cargo de su desarrollo, la *Australian Government Information Management Office* (AGIMO⁴¹) considera a las CoPs como una herramienta vital para su estrategia de gestión. Así declara que⁴²:

La información es un tema de actualidad para el gobierno y las CoPs son vías óptimas para compartir información y construir conocimiento a través de las mejores prácticas. Con este espíritu, AGIMO tiene el rol de catalizar y facilitar las CoPs, proveyéndoles la estructura inicial, conectándolas y animándolas⁴³.

Existe, en ese país, un foro muy similar al Foro Informático. Se lo conoce como el *Australian CIO Forum*. En el sitio de AGIMO se dice que:

El CIO Forum ha sido creado para proveer un mecanismo transversal de conexión con los responsables informáticos de las distintas agencias gubernamentales. El objetivo es compartir información y generar vínculos con el director del Comité de Información y también con el Comité de Gestión Estratégica. Los objetivos del Foro son:

- *Compartir información sobre las mejores prácticas en temas estratégicos ligados al uso de las TICs para lograr un mejor gobierno*
- *Proveer un mecanismo de conexión con los Comités mencionados*
- *Explorar las oportunidades para contribuir a esos Comités aportando perspectivas distintas; y*
- *Explorar y propender a la generación de oportunidades colaborativas y cooperativas entre agencias.*

CONCLUSIONES

Históricamente, la estructura tradicional de gobierno ha fracasado en producir respuestas integrales a los planes de gobierno electrónico, sobre todo en los países del Tercer Mundo como es el caso de la Argentina. Esta dificultad también existe en el mundo desarrollado, como se ha visto con los ejemplos expuestos⁴⁴. Estos ejemplos muestran que las estructuras tradicionales tienen límites o fronteras demasiado marcadas por su proclividad a generar compartimientos estancos; y entonces es difícil para ellas incorporar otras funciones y actores para que interactúen en contextos diferentes a los marcados por sus prácticas habituales. Lo que está sucediendo en los Estados Unidos y Australia está mostrando

³⁹ Traducción de la autora

⁴⁰ Traducción de la autora

⁴¹ Ver: www.agimo.gov.au/index.html

⁴² Nota de la autora

⁴³ www.agimo.gov.au/resources/cop

⁴⁴ Cabe aclarar que también existen este tipo de CoPs en países como Canadá y Nueva Zelanda, por mencionar algunos otros ejemplos más; los que seguramente no agotan el universo.

que las estructuras informales son necesarias para fortalecer la integración de los planes de gobierno electrónico. Estas estructuras informales pueden sostener metas tales como:

1. La creación de un *Front.Office* que habilite mecanismos de “Ventanilla Única” a fin de que distintos usuarios y ciudadanos accedan a información y servicios (públicos y privados) relevantes, para ellos, desde una sola entrada
2. La producción de esa información y servicios dentro de una morfología de red en el entendimiento que el gobierno electrónico tiene como principal función impulsar la Sociedad de la Información en el contexto donde está operando.

Castells (1997:47) ha definido a la Sociedad de la Información como la sociedad donde los procesos centrales de generación del conocimiento, productividad económica, poder político/militar y funcionamiento de los medios de comunicación están siendo fuertemente transformados por un paradigma informacional. Este paradigma está radicalmente connotado por los nuevos medios tecnológicos, los que siguen la lógica de la interconexión entre sistemas (morfología de redes). El desarrollo de una sociedad de estas características depende de la capacidad de sus agentes para disparar procesos e implementaciones eficientes de la información basados en el conocimiento y, también, en su potencial de organizarse a escala global.

Entonces, puede decirse que una de las funciones del “gobierno electrónico hacia la Sociedad de la Información” consiste en ser un disparador para la integración de estas redes, las que incluyen a la integración de sus actores privados para favorecer su adecuada inserción a escala global en la Economía del Conocimiento. Obvio que, para hacerlo posible, el gobierno debe también generar políticas de acceso digital.

Este escenario está a años luz de cómo el gobierno electrónico es concebido por los políticos de América Latina, aun cuando la región esté necesitando el desarrollo económico articulado que es posible darse con ayuda de las TICs. Por esta razón las tareas de integración en redes y CoPs (público – privadas) son fundamentales. Una parte importante de estas tareas tiene lugar en la construcción de un *Back Office* del tipo de gobierno que se reconoce como “asociativo”, en donde su *Back Office* se termina convirtiendo en un *Back Networks*.

En un gobierno electrónico asociativo, las TICs ayudan a generar comunicaciones entre gobierno y sociedad en un marco de interacción y colaboración crecientes (ya entre *partners*). Si ese es el caso, esto puede verse ya desde el *Front Office* cuando, al entrar por el Portal gubernamental, los usuarios también ingresan a ciudades / países digitales donde encuentran todos los servicios (sea públicos como privados) que cada sociedad y gobierno han seleccionado como fundamentales. En el modelo asociativo, muchos actores de la sociedad pueden participar en las decisiones políticas acerca de qué clase de servicios son necesarios proveer por Internet a través del Portal común. Estos servicios los producen tanto el gobierno como los distintos actores sociales y económicos. También, cada actor particular, stakeholder o asociado participa, junto con el gobierno, en la implementación, el monitoreo y evaluación de la provisión de los servicios acordados en conjunto. Cada una de las partes, y todas, son esenciales para construir el *Back Networks*, donde se podrán encontrar nodos en donde convergen sindicatos, PyMEs, organizaciones civiles y culturales, universidades, empresas TICs, etc. Algunos de los *net workers* pueden trabajar interconectados con otros. Por ejemplo, las empresas pueden trabajar con las escuelas, universidades y sindicatos para generar la clase de trabajadores y profesionales que el mercado está necesitando. En esta clase de relaciones, el gobierno no está en el centro. Trabaja como un coordinador fuerte, aunque no único (Kaufman, E.:2003b)

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos no están en condiciones de llevar a cabo las tareas necesarias para la integración de *Back Networks* ni tampoco están interesados en esta integración. Las CoPs podrían terminar fortaleciendo el tejido interinstitucional revirtiendo el proceso de debilitamiento creciente de cada Estado, asolado tanto por la globalización como por problemas internos de clientelismo y corrupción. Además, por cómo expanden la información, tanto las redes como las CoPs también asumen tareas de control, aún sin proponérselo. La integración “CoPs – estructuras

tradicionales” vendría a habilitar nuevas formas redundables en consensos de compatibilización entre los intereses propios y el bien común. También permitiría al propio Estado consolidar tareas de fortalecimiento propio y erradicar lógicas impropias, tarea siempre pendiente. Estas nuevas intervenciones pueden poner algún límite al clientelismo y a oscuros intereses políticos. Más aún, las redes deberían ser capaces de abrir espacios de participación para acompañar las decisiones políticas.

Es la creencia de quien esto escribe que estas redes podrían promover el bien común porque, todas ellas en conjunto, con las TICs a su disposición, pueden ser permanentes observadoras en direcciones múltiples sobre asuntos que se han negociado, hasta ahora, en la oscuridad. Las TICs ponen a disposición mecanismos efectivos que impiden el control total de la información por parte de un solo actor⁴⁵.

¿Por qué esta asociatividad? Por un lado, porque la profunda transformación provocada en el tránsito hacia la Sociedad de la Información está aconteciendo de una manera desorganizada y aparentemente caótica. Esto se debe a que incluye fenómenos tan diversos y generalizados que es imposible el control precisamente porque muchos de ellos son formas ascendentes y emergentes de autoorganización que exceden la responsabilidad y el poder de los Estados (Johnson. 2003); por el otro, porque sólo conjuntamente se puede arribar a fórmulas de *governancia* y gobernabilidad, las que requieren mecanismos de acción (también conjunta) muy diferentes de los hasta ahora vistos⁴⁶. Algunos cursos de acción pública específicos podrían ayudar y encarrilar estas transformaciones, como se ha visto en los desarrollos del Foro respecto a su proclividad hacia la “morfología red”. Tal empatía es esencial para lograr un alineamiento tecnológico transversal de las diferentes agencias públicas y arribar a mecanismos de “interoperabilidad” que son centrales en cualquier *Back Office* integrado y que devienen en esenciales en cuanto a la generación de un sistema de redes ampliado (o *Back Networks*). Los cursos de acción adoptados por el Foro presentan una perspectiva diferente para enfocar modelos de gobierno electrónico que pueden satisfacer principalmente el suministro de tecnología incorporando sus destinatarios con algún grado de asociatividad (el caso del Foro de Recursos Humanos). Las CoPs, como el caso del Foro, son estructuras claves también para contrarrestar los modelos pobres de gobierno electrónico, habilitando proyectos más ambiciosos de *Back Office* que, además de conducir a la integración de los sistemas estatales, podrían ir ampliándose hasta incluir a otros asociados a través de sus propias redes y CoPs (gobierno electrónico asociativo). En la Argentina, aún no han existido otros mecanismos que puedan apuntar a ese tipo de procesos.

Por supuesto que estos mecanismos no son suficientes. Son, además, necesarias políticas públicas decididas que apunten a un desarrollo conveniente de fuerzas propias hacia la Sociedad de la Información y hacia la constitución de gobiernos electrónicos operativos en estos nuevos paradigmas.

BIBLIOGRAFÍA

- Carllinni, José M. y Rotsztein, Ricardo A. (2002, Noviembre). “Foro Permanente de Responsables Informáticos. Una experiencia PPGA dentro de la APN de la República Argentina”. Ponencia en el Seminario “Gestao Democrática das Cidades”. Porto Alegre, Brasil.
- Carllinni, José.M. (2004) “El Planeamiento Participativo en la Gestión del Estado”. Ubicado en http://rrii.sgp.gov.ar/documentos/_FRI.pdf el 15/2/2005.
- Castells, Manuel (1997). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. I, Madrid,

⁴⁵ Tal observación “universal” puede también traer resultados muy negativos como, por ejemplo la trivialización de la política (basta ver el nivel superficial de los discursos políticos observados en los medios de difusión). Para leer más sobre la materia se recomienda a Gualtieri (1998)

⁴⁶ Por ejemplo un mecanismo puede ser operar sobre los micromotivos de los actores a través de pequeñas “acciones políticas oblicuas” a fin de intervenir en la constitución de los patrones sociales y de los sistemas ascendentes, tal como se analiza en Kaufman (2005b).

Alianza Editorial.

- Cohendet, Patrick; Creplet, Frederic y Dupouët, Olivier (2001) "CoPs and Epistemic Communities: A Renewed Approach of Organisational Learning within the Firm". Ubicado el 22/11/2004 en http://www.eco.enst-bretagne.fr/Etudes_projets/RNTL/workshop1/dupouet.pdf
- Danish Technological Institute (January, 2004) *Reorganisation of Government Back Offices for Better Electronic Public Services. European Good Practices (Back-office reorganisation). Final Report to the European Commission*. Ubicado el 3/3/2004 en http://europa.eu.int/information_society/programmes/egov_rd/documentation/index_en.htm#back_office
- Echegaray, Fabián (2002). "Razones para un optimismo politológico" en Revista "Nueva Sociedad" no. 179 *Argentina. Fin del sueño*. Mayo-junio 2002. Venezuela.
- Evans, Peter (1996). "El estado como problema y como solución" . Revista de C. S. (IDES. Argentina) *Desarrollo Económico*, No. 140.Vol.35 enero-marzo 1996. p529-56.
- Falivene, Graciela M. (2004) "Reformas de las políticas de formación directiva para el fortalecimiento institucional en contextos de crisis: aprendizajes realizados". En *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, n. 29, junio, 2004. Caracas, p. 95-130). Ubicado el 20/6/2005 en <http://www.clad.org.ve/rev29/rev29e4.html>
- Falivene, Graciela. y Kaufman, Ester (en prensa). "Training and Articulating Public Organizations in Argentina" , en *Encyclopaedia of CoPs*. Westminster University UK. Hershy USA Ed.Idea Group. USA
- Falivene, Graciela; Silva, Graciela y Gurmendi, M.Lujan. (2003) "El e-learning como mecanismo articulador de procesos de gestión del conocimiento y formación continua en las organizaciones públicas. El caso del Sistema de Información Universitaria". CLAD. Ubicado el 19/9/2004 en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0048201.pdf>
- GEAN (Grupo de Expertos de Alto Nivel) (1997) *La construcción de la sociedad europea de la información para todos nosotros*. Informe final. Abril de 1997. Ubicado el 4/3/2001 en http://europa.eu.int/ISPO/docs/topics/docs/hlge_final_es_97.doc
- Gualtieri, Roberto (1998) *Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality*. OECD. PUMA (98)15 Ubicado el 14/11/1998 en <http://www.oecd.org/puma/>
- Herzog, Roman (2002) *Internet und Politik in Lateinamerika: Argentinien*. Vervuert Verlag. Frankfurt am Main. T. V. Ubicado el 12/9/2002 en www.rz.uni-hamburg.de/IHK/nikt/s_final.html
- Johnson, Steven(2003) *Sistemas emergentes. O qué tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software*, Turner Publicaciones, Fondo de Cultura Económica, Madrid.
- Kaufman, Ester (2003a) Panorama Latinoamericano de Gobiernos Electrónicos. *Segundo Congreso de Administración Pública* (November, 2003). AAEAP. Ubicado el 1/3/2004 en http://www.aeap.org.ar/ponencias/congreso2/Kaufman_Ester.pdf
- Kaufman, Ester (2003b) Associative model for e gov including digital cities. *Summit of Cities and Local Authorities on the Information Society*. Ubicado el 5/12/2003 en <http://www.cities-lyon.org/es/articles/203>
- Kaufman, Ester. (2004a) "E-Gobierno en Argentina" en *América Latina puntogob. Casos y tendencias en gobiernos electrónicos* Rodrigo Araya Dujisin y Miguel Porrúa (editores). FLACSO. Santiago de Chile y OEA. 2004. Versión digital en <http://hasp.axesnet.com/contenido/documentos/Am%20Latina%20Puntogob%20final.pdf>
- Kaufman, Ester (2004b). "Inclusión digital y software libre", 16/09/2004, *CFI en red Gobierno Digital* <http://weblogs.cfired.org.ar/blog/archives/000919.php>
- Kaufman, Ester. (2005a). E-Government and E-Democracy in Latin America: Stages of Development in *The Encyclopedia of Developing Regional Communities with Information and Communication Technology*. Ed. por Marchall, S. (Univ. W.Indies, Barbados), Taylor, W. (Peninsula

- Univ. of Technology, South Africa), Yu, X.(Royal Melbourne I. of T., Australia) e Hershy USA Idea Group. USA
- Kaufman, Ester (2005b) “Dos experiencias y un autor ..con la ayuda de otros: La sugerente relación entre cybercafés, telecentros y Sistemas Emergentes”. Revista “Riadel” de investigación y desarrollo local (mayo 2005). En <http://www.riadel.org/publicacionesdetalle.asp?PID=533>
- Lave, Jean y Wenger, Etienne (1991).: *Situated Learning. Legitimate peripheral participation*. New York. Cambridge University Press.
- Nonaka, Ikujiro y Takeuchi, Hirotaka (1995), *The Knowledge-Creating Company: How the Japanese Companies Create the Dynamic of Innovation*, New York NY: Oxford University Press
- Rocheleau, Bruce (1997) Government Information System Problems and Failures: A Preliminary Review. Ubicado el 25/5/1999 en <http://www.pamij.com/roche.html>
- Osborne, David: disertación (1996) “Reinventando el Gobierno” publicada en Revista “*APORTES para el Estado y la Administración Gubernamental*”. Asociación de Administradores Gubernamentales (Otoño 1996). Ubicado el 10/8/2002 en <http://www.ag.org.ar/aportes.htm>
- Pérez, Germán. “Modelo para armar: complejidad y perspectivas de la protesta social en la Argentina reciente”. Revista electrónica de crítica social “Argumentos”. Vol I, no. 1. Diciembre 2002. <http://www.fsoc.uba.ar/invest/iigg/argumentos/articulos.htm>
- Scharmer, Claus O. (Febrero, 23, 1996) Knowledge Has to Do with Truth, Goodness, and Beauty. Conversation with Professor Ikujiro Nonaka. Tokyo. <http://www.dialogonleadership.org/Nonaka-1996.pdf> (encontrado el 15/9/2004)
- Snyder, William.M. & Souza Briggs, Xavier (November, 2003) *Communities of Practice: A New Tool for Government Managers*. Collaboration Series. IBM Center for The Business of Government. Ubicado el 22/12/2004 en http://www.businessofgovernment.org/pdfs/Snyder_report.pdf
- Snyder, William M. & Wenger, Etienne (2003) *Communities of practice in government: the case for sponsorship*. Report to the CIO Council of the US Federal Government. Ubicado el 30/12/2004 en <http://www.ewenger.com/pub/pubusfedciodownload.htm>
- Tuomi, Ilkka (1999) *Corporate Knowledge: Theory and Practice of Intelligent Organizations* Chapter14 *Organizing for strategic knowledge creation*. Ubicado el 29/5/2003 en <http://www.jrc.es/~tuomiil/articles/OrganizingForStrategicKnowledgeCreationCh14.pdf>
- Wenger, Etienne (1998) *Communities of Practice - Learning, Meaning and Identity*. New York, Cambridge University Press.
- Wenger, Etienne (2000) *Communities of Practice and Social Learning Systems*. Organization Articles. Vol. 7. California. Sage Publications.

RESEÑA BIOGRÁFICA

Ester Kaufman

Abogada UBA. Master en Ciencias Sociales FLACSO Argentina. Experta universitaria: Posgrado en “Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo en los Ámbitos de la Educación, la Ciencia y la Cultura”. O.E.I.y U.N.E.D.

Encargada del seguimiento técnico de proyectos sobre TICs en América Latina del Programa FRIDA, iniciativa conjunta del IDRC, Instituto para la Conectividad de las Américas (ICA) y LACNIC (Registro de Direcciones de Internet para América Latina y el Caribe).

Coordinadora del Proyecto FLACSO sobre Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información. Integrante de LINKS (Asociación Civil para el estudio y la promoción de la Sociedad de la Información).

Autora de artículos en libros y notas periodísticas en temas ligados a TICs. Docente en universidades latinoamericanas y en el Programa Nacional de Alta Gerencia (INAP) en temas de gerenciamiento y

TICs, gobierno electrónico y Sociedad de la Información.

Docente en temas de antropología institucional; de gestión del cambio cultural, redes interinstitucionales y TICs; de análisis y escritura de casos de decisión crítica para la gestión pública.

Consultora para gobiernos locales sobre Gobiernos Electrónicos Asociativos

Integrante del "Foro Transversal de Responsables Informáticos"(SSGP- Argentina), con pertenencia al Grupo Promotor.

Integrante del Programa de Gobierno Electrónico nacional (ONTI, Argentina)

Sitio web: www.esterkaufman.com.ar

E-mails: ester_kaufman@ciudad.com.ar; info@esterkaufman.com.ar

TE : 54 11 – 421 1823. Mobil: 15 4538 0896 (desde Buenos Aires) y 54 9 11 4538 0896

ANEXO: CUADROS, TABLAS Y GRÁFICOS

| | Objetivos | Agentes | Actividad cognitiva | Regla de reclutamiento | Qué es lo que mantiene a la Comunidad unida |
|--------------|---|----------------|--|---|--|
| Redes | Especialización mutuamente negociada | Heterogéneos | Intercambio de conocimientos | Confianza Mutua | Necesidad de acceso a conocimiento complementario |
| CoPs | Crecimiento de las habilidades en una práctica dada | Homogéneos | Conocimiento acumulado relativo a determinada práctica. Circulación de las mejores prácticas | Los miembros se seleccionan a sí mismos | Pasión común por una práctica |

Cuadro 1: extraído de Cohendet, R. et al .2001⁴⁷

| Problemas / Limitaciones | Causas | Ejemplos | ¿Soluciones? |
|---------------------------------------|--|--|---|
| Procesos de desarrollo | Problemas técnicos, mal gerenciamiento del proyecto, excesiva complejidad | Denver Airport, California. .. 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 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 | Chequesos 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, estándares técnicos |

Cuadro 2. Burce Rocheleau (1997)

⁴⁷ Traducción de la autora.

Figura 1: Cómo es la Estructura de la Red de toda la Comunidad.
 Snyder y Zinder (2003. p24)

- Coordinadores de agencias federales que vinculan agencias y brindan funciones de soporte (coaching con otros coordinadores, desarrollo de tecnología, relaciones entre sponsors, etc.)
- Miembros de cada nivel local y representantes de coaliciones transversales entre localidades, que apuntan al desarrollo de las competencias necesarias para el desarrollo de estas prácticas a través de conferencias, proyectos, visitas, listas de discusión
- Agencias impulsoras (champions) que proveen asistencia de distinto tipo a los miembros
- Varios grupos de miembros estables que participan a través de una lista de discusión y de un website
- El grupo Promotor que guía el desarrollo de la red. Incluye sponsors, coordinadores, mesa de ayuda y agencias impulsoras federales

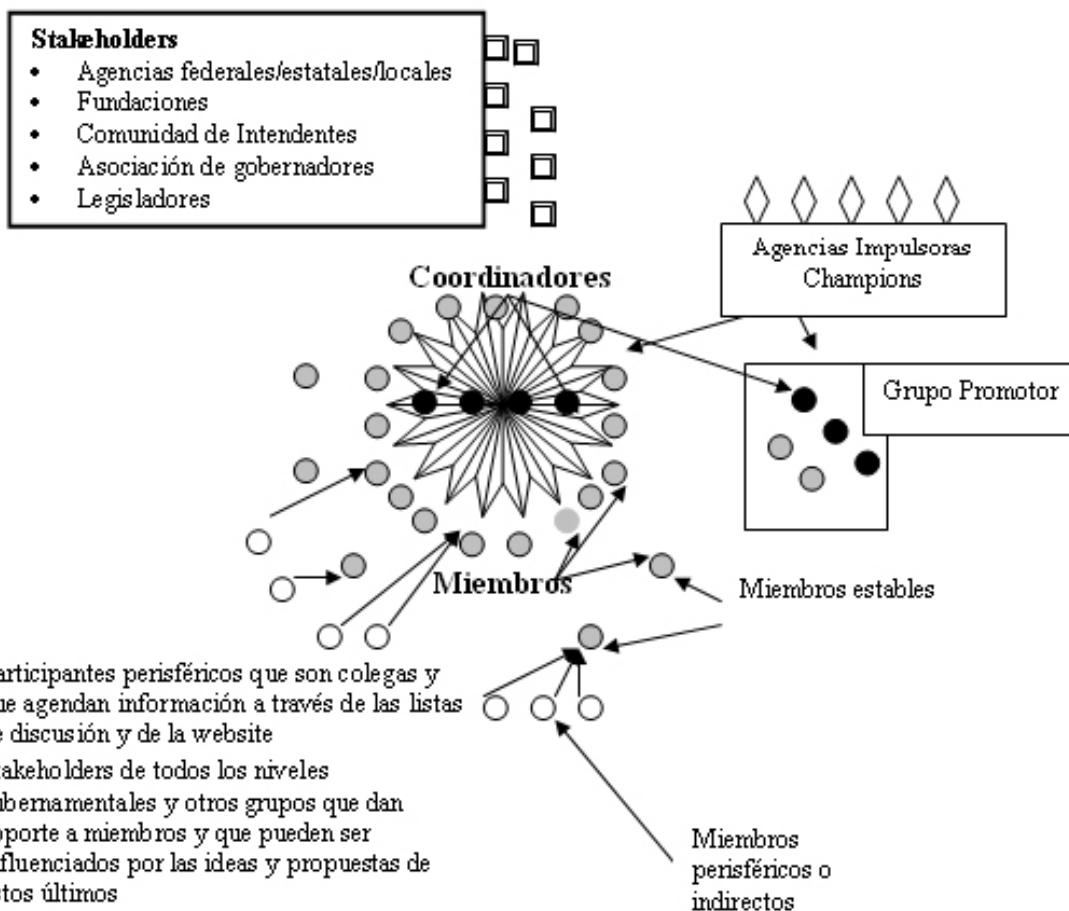


Figura 2. Relación con otros actores institucionales

