

Hacia un modelo de formación acción: la experiencia de formación-acción para la Ventanilla Única de Gobierno Electrónico

Ester Kaufman

INTRODUCCIÓN Y ALGUNAS ACLARACIONES

Se expondrá las políticas de formación-acción sobre Interoperabilidad y Simplificación Registral realizadas en el ámbito de la Coordinación en la Innovación de la Capacitación, perteneciente a INAP, conjuntamente con Oficina Nacional de Tecnología Informática (ONTI). Estas líneas apuntan al acompañamiento del desarrollo del Plan Nacional de Gobierno Electrónico (P NGE) en su nueva etapa hacia la Ventanilla Única. Para la experiencia piloto se eligieron áreas de Comercio Exterior. El taller se llamó "Gobierno Electrónico para Enlaces – Sector Comercio Exterior". Con base en esta experiencia, se analizará el diseño y convocatoria inicial, los presupuestos que sostiene el diseño y se describirá lo acontecido para arribar a las conclusiones.

¿Cuáles el concepto de interoperabilidad que se maneja? y ¿por qué es importante el tema?

En todo plan de Gobierno Electrónico se deberán incluir dos principios fundamentales: "Simplificación Registral" y "Ventanilla Única". Ambos suenan muy agradables a los oídos de los ciudadanos cansados de repetir trámites una y otra vez. Pero el sector público que debe cumplir con estos principios es un gran conjunto disgregado de organismos muy diferentes entre sí, acostumbrados y estructurados a no trabajar conjuntamente. Entonces cabe la pregunta de cómo se pueden articular principios tan exigentes en entornos tan disfuncionales y cómo se puede hacer que todos estos organismos empiecen a funcionar como si todos fueran parte de la misma Administración; todo ello pensado desde el aporte que pueda dar la formación desde marcos de gestión del conocimiento atenta a la naturaleza volátil e insondable de relación entre los hombres, en este caso funcionarios, y las TIC (Tecnologías de la Información y Comunicación)

El tratamiento consistente e integrado de la información pública sólo se puede lograr asegurando la interoperabilidad de los sistemas y de los procesos públicos mirando al conjunto de organismos como un todo, pero entendiendo sus divisiones. La interoperabilidad dista mucho de ser un problema meramente tecnológico. Aspectos culturales, legales, organizaciones, informáticos y tecnológicos deben ser resueltos y este es el gran desafío.

Para ir aclarando los términos "Simplificación Registral" y "Ventanilla Única" tomaremos las palabras de Poggi (2007). En términos sencillos, el primero implica que "si alguien ya ha entregado cierta información al Estado, este no deberá volver a pedirla, salvo que sea preciso actualizarla... Por ejemplo, si uno se casa y es el registro civil correspondiente a su domicilio el que lo realiza, registra y certifica, los organismos responsables del registro electoral, la seguridad social, los impuestos, etc, ya deberán informarse automáticamente de la novedad y, eventualmente, actuar en consecuencia".

Respecto al principio de Ventanilla Única, Poggi dice que "el sector público, idealmente en su sentido más amplio, debe presentarse ante la sociedad como una única entidad, independiente de su estructura interna y sus divisiones políticas o territoriales... Bajo este principio, ... asume el mismo el costo de su complejidad y distribución administrativa y política y se muestra como uno sólo, simplificando así la vida de la sociedad a la que debe servir". Para lograrlo cabe preguntarse sobre las características del ambiente de aprendizaje y cómo juegan al respecto las redes de colaboración para la innovación, donde las TIC desempeñan un rol ineludible (Falivene y Silva, 2004). Ese es el sentido de relevar la experiencia del taller en cuestión que, si bien fue presencial, hizo un continuo uso de los sistemas comunicativos por e mail a través de listas de distribución, de software específicos y de e mails de contacto más personalizado para sostener el trabajo en equipo a distancia.

EL TALLER OBJETO DE ANÁLISIS

1. Marco de la convocatoria

La convocatoria fue realizada por la Oficina Nacional de Tecnología Informática (ONTI) e INAP, ambos organismos de la Subsecretaría de la Gestión Pública del gobierno nacional argentino. Este taller piloto se destinó para ámbitos involucrados con el Comercio Exterior (incluyendo al sector privado). La experiencia se llevó a la práctica con el concurso de miembros del Foro de Responsables Informáticos en el rol de docentes.

Tuvo sus comienzos durante el año 2006 y aún falta concluir con una clase destinada a la presentación de ideas proyectos y algunos desarrollos concretos.

La coordinación, por la ONTI, estuvo a cargo del Coordinador del PNGE, Miguel Poch, con apoyo de Sergio Rivas. En cuanto a la coordinación desde INAP, estuvo desdoblada en una coordinación pedagógica (Graciela Falivene) y una coordinación docente (Ester Kaufman).

2. Docentes

Los docentes convocados fueron Eduardo Poggi, Miguel Poch, María de Luján Gurmendi, Ester Kaufman y Nora Valido. La conformación del equipo docente fue multidisciplinario, ya que integraba expertos en Ciencias de la Computación, Ciencias Políticas, Políticas Públicas, Derecho, Planificación y Gestión de proyectos TIC, Modernización y Desarrollo de Software, gestión de Comunidades de Práctica (CoPs). Todos, a su vez y desde sus miradas singulares, eran expertos en Gobierno Electrónico (GE); algunos también en Interoperabilidad. Ninguno conocía la materia del comercio exterior por lo que el enfoque suponía mecánicas de gestión del conocimiento donde el saber de los cursantes era esencial.

3. Contenidos

Los ejes temáticos rondaron sobre los siguientes puntos.

- Enfoque contextual de Gobierno Electrónico (GE). Políticas de comunicación de los sitios web. Portales y Ventanillas Únicas. Destinatarios y servicios. Gestión de la información y del conocimiento. Comunidades de Práctica (CoPs) y morfología de redes
- El Plan Nacional de GE y sus niveles de desarrollo
- Interacción e interoperabilidad, gestión de datos, seguridad de datos, especificaciones, estándares y multilayer.
- Sistemas de Información. Roles en los equipos interdisciplinarios. Tipos de acceso. Call center, internet, celulares, etc.

Cabe aclarar que estos eran ejes aún sin carnadura, la que debía ser provista por los asistentes al Taller. Previmos un núcleo de “buenas” prácticas de interoperabilidad, describibles desde distintas miradas y facetas. Para ello acordamos utilizar el Cubo Wimmer (2002), encontrado a través de Rivera Urrutia (2006). Dicho cubo ofrece un marco holístico para analizar las organizaciones desde múltiples niveles en sus tareas en pos de proyectos de GE¹. En términos generales en el Cubo se distinguen tres planos. El primero concentra las fases de la provisión electrónica de servicios: construcción de información e intención; contacto, contrato, negociaciones; entrega de servicios, fuentes de recursos y pago; y, finalmente, seguimiento. El segundo, contiene las capas de abstracción del análisis organizacional de lo existente, respecto al marco estratégico, a los servicios públicos, los procesos y el flujo de trabajo, la

¹ El Cubo y su explicación aparecen en el Anexo, como Gráfico no. 1. Graciela Falivene le ha hecho algunas modificaciones.

interacción y flujos de información; y el nivel tecnológico. El tercer plano consiste en las distintas perspectivas para el desarrollo del proyecto como componentes del mismo: el punto de vista técnico, la perspectiva de los usuarios: los ciudadanos, el sector privado y los funcionarios, el marco legal, aspectos organizacionales, políticos y sociales, información y datos.²

Este ordenamiento debía permitir, a los docentes, ir consensuando la multiplicidad de los enfoques y, a los cursantes, hacer un registro de cuestiones a tener en cuenta en la formulación de sus proyectos. ¿Cuáles fueron las “buenas” prácticas de interoperabilidad que se expusieron? Las referidas al sistema provisional, al recaudatorio y al control de prestadores de servicios médicos. Se les solicitó sus líderes que fueran los expositores. El objetivo era que los cursantes pudieran interiorizarse en los detalles de esos procesos, confrontar similitudes y diferencias con su situación institucional e incentivarlos a replicar iniciativas similares, con la creencia de que era necesario la constitución de una “masa crítica” con patrones replicables hacia la Ventanilla Única.

4. Destinatarios

El taller estaba primariamente destinado para los Enlaces, que son los responsables del Plan Sectorial de su organismo ante la Coordinación del Plan de Gobierno Electrónico (ONTI). Para el caso, los Enlaces eran los provenientes de áreas de Comercio Exterior. Con la intención de introducir los enfoques interdisciplinarios en los equipos de asistencia de los enlaces, se convocó también a los equipos de apoyo respectivos. Paralelamente, y muy especialmente, se convocó a miembros de instituciones privadas vinculadas al mismo tema, por las razones que se expondrá. Los asistentes debían presentar propuestas de “Ventanilla Única”

La convocatoria se hizo a través de la ONTI en los encuentros entre Enlaces y Coordinación del PNGE, encuentros organizados para ir consensuando entre las jurisdicciones y sus áreas el avance conjunto del Plan.

Luego de una convocatoria dificultosa el grupo de cursantes quedó integrado por algunos Enlaces y por integrantes de algunos equipos. Se presentaron informáticos, economistas y abogados, entre otros.

5. Objetivos del Taller

El objetivo era la formación de los “Enlaces” del PNGE y sus equipos de apoyo interdisciplinario para la formulación, profundización y ejecución de sus propios Planes Sectoriales de GE, apuntando a desarrollar o mejorar las articulaciones con distinto tipo de instituciones en vistas a la Ventanilla Única relacionada con el comercio exterior.

6. Los primeros problemas de la convocatoria

Los primeros problemas surgieron con los destinatarios seleccionados. En el caso de los Enlaces, ellos habían sido, muchas veces, designados por favoritismo político y esto podía significar que no sólo ignoraran el tema de fondo sino que además se resistieran a cualquier acción relacionada con el avance del Plan de GE. Además, si su red era política, iban a privilegiar las actividades que les fueran imponiendo su sistema de lealtades, lo que era lejano a la formulación de políticas como las de GE, de relativa importancia para la agenda pública.

Hubo que insistir diariamente en la convocatoria. Algunos se comprometían de palabra pero se negaron a inscribirse formalmente. Luego, no vinieron.

Otra de las dificultades fue compromiso horario, que era importante. Debían concurrir dos veces por

² Graciela Falivene, coordinadora pedagógica del taller, introdujo algunas modificaciones al Cubo original

semana, a veces tres. Cada clase duraba cuatro horas y en total eran doce. A ello debían sumarse los trabajos fuera de clase para ir preparando las ideas proyectos de Interoperabilidad.

LOS PRESUPUESTOS DE LA EXPERIENCIA

1. Presupuestos generales sobre el contexto argentino: su gobierno y las TIC³

Argentina no ha logrado consolidar sus instituciones, las que aún sufren los coletazos del *New Public Management*, al uso *nostro*. Con un Estado de este tipo es imposible introducir TIC si se pretende una reforma que apunte, además, al fortalecimiento del sector público (al “mejor Estado” en detrimento del “menor Estado” al decir de Oszlak, 2005)⁴. El Estado va quedando conformado por islas de buenas iniciativas de crecimiento constante en medio un sistema cuyos patrones dominantes son negativos. Estos patrones operan en contra de un mejoramiento conjunto y dan como resultado el encapsulamiento de la información, la cooptación de lógicas políticas y burocráticas ajenas al interés general, las prácticas poco claras con los organismos de financiamiento internacional, para la designación en las Unidades Ejecutoras de Proyectos (UEP)⁵ de “amigos políticos”, las designaciones como recurso para la política, etc. Las consecuencias inciden en la configuración de un Estado lleno de claros oscuros, de sectores formales débiles y de sectores con competencias informales fortalecidos por este flujo de fondos (Kaufman, 2005b).

1.1. El Plan Nacional de Gobierno Electrónico (PNGE)

El PNGE se lanzó por el Decreto 378/2005, luego de innumerables dificultades debido a la falta de interés de las autoridades políticas, y gracias al ahinco puesto en su lanzamiento por el responsable de la ONTI, el Lic. Carlos Achiary (Kaufman, 2007a, b, d).

¿Por qué el desinterés? El GE nunca llegó a constituirse como problema genuino para los decisores políticos, debido a la herencia siniestra de corrupción dada en el gobierno menemista. Por eso, lanzar proyectos en ese sentido puede resultar hasta contaminante (Herzog, 2002: pp. 101-2; Kaufman, 2004a, pp. 151-188).

³ Este apartado retoma partes del texto de un libro y artículo de la autora, identificado en la bibliografía como Kaufman, 2007a y Kaufman, 2007c.

⁴ *Las políticas de privatización, desregulación, descentralización, outsourcing o retiros anticipados de personal, que constituyeron el núcleo de las denominadas reformas de primera generación, tendieron a encoger al aparato estatal pero, también, a originar efectos que transformaron una posible hipertrofia del Estado en una deformidad de su función de producción. En cambio, casi todas las reformas de segunda generación (no iniciadas, inconclusas o fracasadas) se refieren a la búsqueda de un mejor Estado y no de un menor estado, involucrando básicamente la introducción de tecnologías de apoyo a la gestión aptas para mejorar la capacidad estatal. Por ejemplo, reestructuraciones, rightsizing de las dotaciones de personal, gobierno digital, reingeniería de procesos, tableros de control y así sucesivamente. (Oszlak, 2005)*

⁵ Las Unidades Ejecutoras de Proyectos están asociadas a la utilización de créditos o recursos no reembolsables de los organismos de financiamiento internacional y también de cooperación. Dichas Unidades nada tienen que ver con el resto del Estado ni tampoco suelen interactuar con la planta estable competente en esos asuntos. Martínez Nogueira (2002:1/2) sostiene que *existe consenso en que la implementación de proyectos dista de ser satisfactoria ... (ya que) introducirían una fractura no deseable en la administración del Estado... Las cuestiones vinculadas a su integración con las agencias de línea, a la incorporación de las nuevas tareas a la administración regular cuando los proyectos concluyen y a la transferencia de las capacidades movilizadas para la ejecución de proyectos a la administración pública convencional, siguen no solamente sin resolución sino también, sin recibir un abordaje sistemático y sin inclusión en las estrategias de cambio de la gestión pública”.*

En el fondo, lo que están cuestionando por parte de los organismos internacionales es la capacidad del Estado real de dar respuestas a los desafíos que se presentan. El resultado de esta incorporación de “eficiencia” en la implementación de proyectos a través de las UEP es la destrucción de las capacidades disponibles, de la calidad de los marcos institucionales y de lo que se ha reconocido como “profesionalización del servicio civil”.

El Decreto dictado es un marco general para que los distintos organismos públicos elaboren sus planes sectoriales, que apela al consenso y trata de sincronizar organismos fortalecidos con organismos debilitados (como lo son la mayoría).

Cumpliendo con la normativa, cada organismo tuvo que designar un “Enlace”⁶ con rango de “director” o similar ante el PNGE y realizar las tareas para la elaboración y entrega de un Informe de Diagnóstico y Planes Sectoriales anuales de GE. Las entregas se fueron cumpliendo lentamente y conforme a la fortaleza e importancia de las TIC en cada organismo. A estas disfunciones deben agregarse el papel central dado al sector informático para el desarrollo de GE. Muchos de ellos fueron designados como Enlaces. Mayoritariamente, se encuentran sin poder de decisión sobre otras áreas claves como son las responsables de reestructuraciones organizativas o de recursos humanos; además de ser el GE una materia que excede en creces el conocimiento en TIC (Kaufman, 2004, 2005d).

1.2. Organismos fuertes y organismos debilitados

Los primeros son aquellos fuertemente asistidos con recursos financieros que se obtienen para contratar profesionales e insumos tecnológicos. Argentina, como el resto de la región, ha tenido un desarrollo muy desparejo en la incorporación de TI (tecnologías informáticas) a sus gobiernos. Así como tenemos los “info.ricos” y los “info.pobres”, del mismo modo se han generado estos organismos fortalecidos que se diferencian de aquellos otros que no llegan a estar en condiciones de desarrollar sus propias funciones. Hasta ahora no existieron políticas continuadas donde la incorporación de TIC se diera conectada con la transformación de procesos burocráticos y mucho menos con reingenierías institucionales. Por lo tanto, las formas burocráticas siguen ineluctables y las posibilidades de interoperabilidad son una realidad aún lejana en el conjunto.

Sin embargo, existen organismos privilegiados que está realizando desarrollos interesantes⁷. Destacamos el caso del ente responsable de la recaudación y fiscalización de tributos federales, control del comercio exterior y recaudación de los recursos de la seguridad social (AFIP)⁸. Hay algunos otros que mencionaremos, como la encargada de la Seguridad Social (ANSES)⁹. Precisamente, estas fueron dos de las tres “buenas” prácticas que se utilizaron en el Taller.

La AFIP emprendió su derrotero en forma independiente de cualquier política general relacionada con GE y, a diferencia de otros países, hacía varios años que había despapelizado la declaración de impuestos y la recaudación era electrónica, no a través de un pago directo sino intermediado por redes bancarias y cajeros automáticos. Al ir generalizándose el acceso a Internet, habilitó formas directas de declaración a través de intercambio de información con el contribuyente identificándolo y autorizándolo por medio de un sistema de clave fiscal. En estos desarrollos de fuerte impacto institucional, el área informática fue relevante y asumió un liderazgo definido más allá de sus propias funciones. Este empuje tuvo efectos no previstos en cuanto a la resolución de cuestiones básicas de GE. Tal es el caso de la calidad de datos para la identificación de personas, que se toma como ejemplo para el contraste entre organismos pobres con competencias formales ineficazmente cumplidas y organismos ricos que van sumando funciones fuera de sus competencias específicas.

Debido a los propios requerimientos de sus funciones, AFIP tuvo que desarrollar un sistema de identidad que garantizara la calidad a fin de asegurar correctas imposiciones y prestaciones. Es lo que se conoce como CUIT y, relacionado, el CUIL (la primera: Clave Única de Identificación Tributaria a cargo de AFIP y la segunda: Clave Única de Identificación Laboral, a cargo de ANSES, y destinada a quienes no tributan en forma independiente).

⁶ Precisamente, algunos de los destinatarios del Taller que se relatarán los Enlaces de los organismos vinculados al Comercio Exterior

⁷ Se agradecen los datos brindados por Eduardo Poggi (AFIP) y Nora Valido (ANSES)

⁸ www.afip.gov.ar

⁹ www.anses.gov.ar

La identificación de las personas constituye uno de los retos que, en el campo de la calidad de la información, aún siguen sin resolver en el país. Existen problemas generales de distinto tipo y el principal radica en la inexistencia de estándares compartidos interinstitucionalmente. En este estado, la gestión descentralizada de la acreditación de la identidad de las personas sólo puede introducir confusión en las distintas políticas. Si bien existe una autoridad central responsable de registrar e identificar a las personas a través de un Documento Nacional de Identidad (el Registro Nacional de las Personas –RENAPER- que opera en el ámbito del Ministerio del Interior), la gestión se encuentra distribuida descentralizadamente en las provincias, a través de los Registros Civiles quienes se hacen cargo de la parte operativa. La gestión descentralizada por provincias opera por paquetes numéricos. Así terminan apareciendo partidas con números similares y poco control sobre la producción fraudulenta de documentos (donde también se replican números ya existentes).

La misma falta de información confiable sobre las personas emitida por el RENAPER, órgano formalmente competente, obliga a ANSES a generar mecanismos para asegurar la calidad de datos de todas las personas potenciales de hacer uso de algún beneficio de la Seguridad Social, tomando como clave el CUIL, como así también la captura de las novedades de fallecimiento, dada la criticidad de otorgar pagos a personas fallecidas.

Hace ya un tiempo, ANSES comenzó a recorrer los Registros Civiles para detectar los fallecimientos ya que muchos familiares o responsables omitían declarar el fallecimiento para seguir cobrando, y el RENAPER entregaba esa información con muchos meses de demora. Esta tarea artesanal es sumamente costosa pero necesaria por la responsabilidad que implica pagar pensiones, jubilaciones y subsidios a gente que ha dejado de existir. Por otra parte, ANSES inició una tarea cíclica para estandarizar el ingreso de datos personales mediante consensos con las autoridades de los Registros Civiles (uno a uno). A cambio el ANSES les está ofreciendo ayuda técnica y verificaciones de datos a nivel nacional. En estos procesos se fueron realizando acuerdos con las provincias, lo que excede sus obligaciones y funciones.

AFIP, por su parte, necesitaba poner “blanco sobre negro” sobre quién es quién para efficientizar las cobranzas tributarias. Debía mejorar la calidad de estos datos. También tomó el toro por las astas en un proceso paralelo y consensuado con ANSES. Organizaron sus propios métodos de identificación a través de sus propias Claves de Identificación (CUIT y CUIL). El número es el mismo y, además, suele coincidir con el número de DNI lo que lo hace fácilmente recordable a la gente. Este criterio de similitud no se aplica si existe duplicación o la información emitida por el RENAPER no es correcta. A ese número se le agregan 3 números más.

Del mismo modo en que ANSES fue realizando acuerdos con provincias, la AFIP se lanzó a la “cuatificación” de los contribuyentes subnacionales. Luego continuó con la integración AFIP-Rentas Provincias, intercambio de padrones, asistencia técnica, unificación de los códigos de ética para los empleados tributarios, planes de educación tributaria, etc. Estos procesos significaron verdaderos hitos en la interoperabilidad entre niveles y jurisdicciones.

Los organismos fortalecidos no pretendieron resolver problemas fuera de sus propios ámbitos mediante estas Claves, pero el resto de los sectores observaron cómo se estaba generando una solución también factible para ellos. De este modo, en otros ámbitos, como el financiero, comenzó a ser adoptado. Esto fue extendiéndose a una cantidad cada vez mayor de sectores hasta formar una “masa crítica” lo suficientemente compacta para expandirse por replicación casi automática¹⁰. De allí se inicia la replicación de procesos en formas difícilmente predecibles con antelación y que empiezan a constituir soluciones a otro tipo de problemas ajenos a las competencias de estos organismos. Tan es así que, hoy en día no se requiere ser contribuyente ni trabajador en relación de dependencia para gozar de un CUIT/CUIL. Ya está siendo adjudicados a los recién nacidos, de modo a que tanto el

¹⁰ El término “masa crítica” que nos interesa usar es el que está relacionado con lo ya desarrollado de “Sistemas Emergentes”.

empadronamiento en las Obras Sociales como el pago de subsidios de Asignaciones Familiares se concede a través del CUIL.

¿Cómo opera esta identificación? Se produce por una triangulación donde algunas instituciones convalidan los datos en AFIP / ANSES en lugar de hacerlo por sus propios sistemas. Esto es, precisamente, un procedimiento de simplificación registral.¹¹

Mientras tanto, y siguiendo el ejemplo, el organismo formalmente competente (RENAPER) va quedando cada vez más entre sombras, cumpliendo rutinariamente el ingreso defectuoso de los datos. Nadie augura que desaparecerá. Ha emergido una inteligencia del sistema en su conjunto que permite preservar las antiguas competencias mediante la reparación de su ineficiencia a través de *mecánicas de apropiación espontánea de soluciones informales* sin discursos grandilocuentes, sin conciencias alteradas por las irregularidades.

Esta adopción espontánea de sistemas eficientes está resolviendo, si no proponéselo, problemas básicos del gobierno electrónico: calidad de datos, estandarizaciones, interoperabilidad, entre otros. De qué manera se está dando: de manera horizontal, respondiendo a la morfología de redes.

Esos problemas están muy lejos de poder ser resueltos por los organismos competentes. Por eso son tan interesantes las Comunidades de Práctica (CoPs) y redes que se dan en el marco del sistema formal.¹² Tal es el caso del Foro de Responsables Informáticos (Kaufman, 2004a: 151-188; Kaufman, 2005c: 21-52; Kaufman, 2007b: 1-33) y su relación con la ONTI. También se puede mencionar la experiencia de Comité de Usuarios y Desarrolladores implementado por el Sistema de Información Universitario (SIU)¹³, en el marco de la Secretaría de Políticas Universitarias, la Comunidad de GE provinciales, lanzada por el Consejo Federal de la Función Pública; y los Foros Virtuales de Competitividad para las Cadenas Agroalimentarias, amparado por la Dirección Nacional de Alimentos. Estas experiencias se tratarán en el punto 1.1.4.

1.3. Experiencias aisladas como “buenas” prácticas

Sin bien por algún lado se empieza, la existencia o inexistencia de conexiones entre experiencias es sumamente relevante para saber si estamos ante prácticas que van a tener impacto o no, que van a poder generar modelos interactivos de autosustentabilidad o no. Existen buenas iniciativas sostenidas con gran esfuerzo de sus impulsores en el sector público. Dependen de la voluntad de sus líderes y éste es su talón de Aquiles ya que no logran generar patrones que los independice de ese esfuerzo.

En estos casos, es el sector público el que tiene más posibilidades de articular dichas experiencias para producir “masa”. Ejemplos parcialmente exitosos fueron los Foros de Competitividad desarrollados por la Secretaría de Comercio. Se dieron en varias áreas económicas relevantes. Tal es el caso del Foro de Competitividad del *Software*. De esa articulación (en definitiva, de esta “morfología de redes”) está surgiendo algunas iniciativas con potencialidad.

1.4. Comunidades de Práctica institucionales

Tal como lo mencionamos existen algunos ejemplos relevantes, uno es el Foro de Responsables Informáticos del gobierno nacional y otro es el SIU que acaba de terminar como finalista de los

¹¹ Hoy debe haber 4 millones de claves fiscales. La Ciudad de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba utilizan el servicio de autenticación de clave fiscal provisto por AFIP accediendo a sus sistemas.

¹² Para aclarar el concepto de “CoPs”, Cohendet y Creplet (2001) dicen que:

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. (Traducción propia)

¹³ Ver www.siu.edu.ar y en Kaufman y Gurmendi, (2006).

premios ExcelGOB 2007¹⁴ y que ha hecho de la gestión de los datos y de la interoperabilidad sus núcleos claves en el desarrollo e interconexión de las universidades argentinas.

Estos son sólo ejemplos ya que existen otras formaciones similares en el mundo¹⁵. En nuestro país también está naciendo una CoP que nuclea a los desarrolladores provinciales de GE, según comentamos, y que se encuentra coordinada por quién es la responsable de la mejor experiencia de GE provincial (Elida Rodríguez, Provincia de Mendoza, premio al Capítulo Argentino de E-Gov, Cumbre Mundial de Sociedad de la Información). Las primeras iniciativas importantes se han dado en transferencias de tecnologías y en consensos de interoperabilidad.

El SIU trabaja con las 39 universidades nacionales para lograr información confiable y disponible para todo el sistema. Su éxito depende de garantizar formas de interoperabilidad entre áreas comunes y complementarias como la presupuestaria, académica, recursos humanos, etc., tanto como sistemas de información internas como en sus conformaciones de sistemas mayores donde todas las universidades están involucradas. Los ejes claves de esta institución son las morfologías informales como espacios de consenso, llamadas “Comité de Usuarios” y “Comité de Desarrolladores” (Comunidades de Práctica¹⁶ y Comunidades Epistémicas¹⁷, respectivamente) donde se van tejiendo los acuerdos sobre la interoperabilidad de los sistemas.

El rol básico del Comité de Usuarios es establecer cuáles son los requerimientos necesarios que impliquen mejoramiento del sistema de información y del *software*. De a poco van configurando una Comunidad de Práctica donde se comparten conocimientos, experiencias, dificultades, problemáticas y progresos relacionados con la implementación y el uso de los sistemas.

En las reuniones periódicas asisten entre 60 y 100 responsables de las áreas de administración de alumnos de las unidades académicas de todas las universidades nacionales del país. En las reuniones se realiza una “ronda de requerimientos”, donde cada universidad explica sus necesidades y el conjunto cuáles de estos requerimientos será priorizados.

En estas reuniones también se convoca a interlocutores especializados para tratar temas innovadores, como firma digital, cuestiones legales referidas a sistemas de información, seguridad, etc. De este modo han ido avanzando en múltiples decisiones referidas, entre otras cosas, a la interoperabilidad entre áreas, facultades, departamentos y universidades (Gurmendi, 2005).

Un desarrollo interesante es el coordinado por una cursante del Taller, Viviana Camerano, de la Secretaría de Agricultura. Se trata de los Foros Virtuales de Competitividad para las Cadenas Agroalimentarias, donde participa el sector privado por rubro de producción. Hace años que están funcionando y sus objetivos son: la comunicación con los integrantes de cada cadena, la integración y el flujo de información entre sectores, el muestreo de necesidades y las consultas sobre acciones concretas. Se trata de 9 foros: Apícola, Legumbres, Olivo, Trigo, Orgánicos, Hortícola, Vitivinícola, Frutas Finas y el de Buenas Prácticas. Actualmente cuenta con 3600 participantes.

¹⁴ Estos premios están organizados por la Red de Autoridades de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red GEALC), la Organización de los Estados Americanos (OEA) y el Instituto para la Conectividad de las Américas (ICA)

¹⁵ Estas experiencias han sido contadas por la autora en Kaufman, E. (2005d). “También está mencionadas en el libro de reciente publicación: *Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina* (Kaufman, 2007a).

¹⁶ Las mismas serán definidas en las próximas páginas.

¹⁷ Las Comunidades Epistémicas pueden ser definidas como grupos de agentes trabajando en temas comunes de conocimiento en base a procedimientos y jerarquías que van generando un marco. Lo que las distingue es este marco organizado por procesos con reconocimientos (explícitos o no) de jerarquías y autoridades. Estas formas son sumamente apropiadas para la generación de conocimiento codificado utilizando morfologías de red, como en el caso de LINUX. Las reglas de reclutamiento están determinadas considerando la contribución de sus miembros al cumplimiento de la meta. La primera tarea de una Comunidad Epistémica es la creación de un conocimiento codificado. Por lo tanto, el conocimiento que circula es un conocimiento explícito (Cohendet, et al, 2001: 8-9).

El SIU llama a estas Comunidades: “Comité de Desarrollo” y está constituida, precisamente, por desarrolladores de *Software*.

Desde los Foros se interactuó con muchos organismos en busca de información: internacionales, nacionales, provinciales y municipales. También está articulados con organismos técnicos y de control, con universidades, asociación de productores, cámaras sectoriales. Está enlazados a portales gubernamentales para el exportador y diarios en todos los niveles. Pueden encontrarse en www.alimentosargentinos.gov.ar.¹⁸

El Foro Informático está ayudando a vertebrar, de manera quasi-informal, el PNGE. Esa modalidad está cada vez más formalizada ya que existe un compromiso creciente de las autoridades para generar sinergia. Tal proceso resulta comprensible precisamente con el tema de Interoperabilidad. Este tema fue uno de los centrales desde la primera convocatoria de la que surgió un compromiso activo de un núcleo integrado de algunos responsables informáticos. Actualmente se encuentran elaborando un Marco de Interoperabilidad para todo el gobierno.

El Foro se creó en el ámbito de la ONTI. Fue diseñado como una red interinstitucional que atraviesa horizontalmente al gobierno nacional ligando a sus áreas informáticas.

Fueron invitados a participar representantes de más de 100 organismos del Estado. Noventa organizaciones y 200 informáticos se terminaron involucrando en diferentes procesos internos (Kaufman, 2007c). Se comenzó a trabajar en Grupos cuya labor era volcada y consensuada en Plenarios mensuales. Con el tiempo también se fue organizando un espacio virtual (<http://rrii.sgp.gov.ar>). Uno de los cuatro grupos iniciales se dedicó a la Interoperabilidad cuando no existía ningún sector formal trabajando en ella "formalmente".

De algún modo las actividades del Foro son parte de la estructura del Estado. Sin embargo, su funcionamiento no es enteramente "formal". Su producción constituye un reservorio de "predecisiones" reconocidas y disponibles para la estructura formal. Su integración es voluntaria y no existen jerarquías internas.

Muchos integrantes de la ONTI participan activamente en él en un marco de libertad, al modo de las "organizaciones hipertextuales" descritas por Tuomi (1999), tema a tratar más adelante. También su Director es un miembro activo de los Plenarios. La generación de sinergias entre esta estructura informal y la formal se refleja en el hecho que su Coordinador, José Carlini ha quedado responsabilizado del aspecto de Interoperabilidad del PNGE, todo un reconocimiento a la labor constante que sus miembros han hecho al respecto. Desde ese lugar, conjuntamente con el Foro, está organizando una serie de exposiciones sobre "buenas" prácticas de interoperabilidad a la que asisten sus miembros, las autoridades de la Subsecretaría de la Gestión Pública, incluso la ONTI y las de los organismos donde estas prácticas se están desarrollando. Las principales exposiciones refieren a las mismas prácticas que se expusieron en el taller.

2. Presupuestos en la formación para acompañar planes de GE

Es imposible desarrollar un plan de formación en temas vinculados a las TIC sin pensar de qué modo se introduce en la vida de las personas no expertas (en este caso, funcionarios). También debemos reflexionar el por qué de las "buenas" prácticas como norte de la formación e innovación relativas a GE.

2.1. Naturaleza de la apropiación de las TIC

La apropiación de TIC por la gente no experta se desarrolla en el nivel operacional; y, como en la mayoría de las habilidades prácticas, sin reflexión alguna. Este es el mundo dado por descontado. Para los consumidores, como en todo proceso rutinario, la problematización de su consumo no existe, excepto cuando aparece alguna disrupción en el funcionamiento de la herramienta utilizada, lo que

¹⁸ Esta información fue suministrada por su coordinadora a través de una exposición que realizó en el Taller.

induce a tratar de reestablecer el dominio sobre la misma, o sobre otra mejor, lo que puede ser más fácil o no conforme a cuál “nativo digital” se sea (Finkelstein, 2007). Una vez logrado, se ingresa nuevamente a un estado de ausencia de reflexión que tiene por contexto una vorágine consumista creciente, por lo que es de esperar que este ciclo se reproduzca cada vez más frecuentemente.

Abordajes como la Etnometodología nos podrán decir mucho al respecto. Garfinkel (1967), su creador, dedicó buena parte de su vida a entender la realidad objetiva de los hechos sociales vistos como realización continua de las actividades concertadas de la vida cotidiana. Trabajó sobre lo rutinizado, en lo que tiene de “camino” repetido y, por repetido, conocido hasta la obiedad (Heritage, 1991: 290-350). En la misma línea, Canales Ceró (1995) dice que, “en la esfera de los eventos cotidianos todo ocurre con la evidencia de lo sabido: no hay acontecimiento o irrupción de sentido a interpretar. El sujeto observa y se observa en medio de un mundo-sabido, donde todo ocurre según lo previsto. ... Hay dos modos de indicar lo obvio: como lo que no se ve y como lo que se da por visto. ... La cotidianidad es por definición lo que fluye, lo “corriente”. En ese fluido de normalidad la conciencia observadora ni pregunta ni interpreta. Todo ya está situado en su lugar y entre ellos, el sujeto transcurre sin hacerse presente”. Este es el mundo de las prácticas retomado en el punto siguiente, en el nivel 4.

En el caso de las TIC, intuimos que también se trata de rutinas que, cuando dejan de funcionar, son momentáneamente desnaturalizadas hasta que todo vuelve a la normalidad, una vez logrado el dominio sobre la herramienta. Entonces aparece la invisibilidad nuevamente. Del mismo modo en que no pensamos en la lapicera, mientras la usamos, en tanto instrumento de escritura producto de procesos de invención, tampoco existe reflexión cuando utilizamos el teléfono, marcamos el celular, prendemos el televisor, o buscamos algo en Google en pos de una respuesta inmediata. Ya está instalado. De este modo vamos avanzando y resolviendo nuestras cuestiones relativas a actividades que engloban, obviamente, el ambiente de trabajo: a las de dominio cotidiano sobre las herramientas tecnológicas y a lo que circula a través de ellas.

2.2. Distancias entre prácticas y representaciones: sobre la funcionalidad de las “buenas” prácticas en la inclusión de TIC

En principio, las distancias remiten a la diferencia entre lo que se dice que se hace (las representaciones) y lo que se hace realmente (las prácticas), temática constituyente de la antropología social, principalmente en la totalidad de la antropología británica y en parte de la norteamericana (Holy y Stuchlik, 1983; Malinowski, 1922/1961; Falks Moore, 1986). Nosotros incorporaremos dos niveles más, uno referido a lo que el orden jurídico impone y el otro a las prácticas consolidadas (lo que comprende también las “buenas prácticas”). Estamos en la dimensión de “lo que se debe hacer”, de suma importancia en el sector público.

Uno de los interrogantes a plantear es cómo las formaciones horizontales se van produciendo y cómo algunos pactos de interoperabilidad pueden resultar naturales al impulso de los patrones generados por las “buenas” prácticas. Si bien las decisiones sobre interoperabilidad se dan en el plano de lo explícito, las mismas se producen en medio de avances de apropiación rutinaria de las TIC disponibles (prácticas redundantes en conocimiento tácito-lo dado por descontado). Estos avances tienen como norte metas que le son específicas, como también lo son las razones que las justifican. Para descifrar estas diferencias, habrá que preguntarse cómo es el diálogo (o no diálogo) entre representaciones, prácticas y restricciones normativas en el derrotero de estas interrelaciones. Esta pregunta habilita a introducir otra línea de investigación ya desarrollada por nosotros, no relacionada con TIC, pero sí sobre las distancias y el sector público (Kaufman, 1994). Quizá sirva para arrojar alguna luz. La investigación fue hecha hace 14 años y el mundo ha cambiado mucho en este tiempo. Consistió en analizar los procesos administrativos tal como se producían, pedirles a los actores que los explicaran y justificaran y, por último, constatar si las justificaciones (en general normativas) coincidían con el derecho realmente vigente. Pudimos verificar la no correspondencia entre estos tres niveles. La justificación de

Las prácticas muy consolidadas remiten confusamente a normas aunque sin mayor reflexión sobre ello. Los actores en esa oportunidad, se defendían amparando sus prácticas en el orden jurídico. Decían estar habilitados por alguna norma pero que no podían recordar su número ni año. Tales conductas indicaban una “reificación” de determinados patrones de comportamiento.

Veamos con más detalles los niveles en juego, para luego comparar los cambios producidos con la introducción de las TIC:

1. Nivel normativo: lo que se debe hacer:

Está conformado por el “orden racional legal” que es el conjunto de normas consagradas de acuerdo a pautas formales que regulan la actividad del Estado marcando la competencia de cada uno de sus agentes y de las instituciones. Este es el nivel de máxima abstracción, donde los actores no se perciben involucrados en la construcción.

2. Nivel de los patrones: lo que se debe hacer:

Son modelos sobre los que se desarrollaba la práctica cotidiana y que tienen de hecho el peso de las normas ya que, muchas veces, son conductas “reificadas” como normas; y otras, se consolidan como “sentido común consensuado” que define un orden positivo para valorar las acciones. Este último alcanza gran desarrollo con la introducción de TIC y puede remitir a lo que se conoce como “buenas prácticas”, aunque no tienen por qué ser “buenas prácticas relativas a TIC”. Las TIC son las herramientas de difusión.

3. Nivel de las prácticas justificadas por los propios actores: lo que se dice que se hace:

En él se reconoce el modo en que se insertan las prácticas dentro del orden racional legal) dada la importancia de las justificaciones derivadas del cumplimiento de las competencias normativas. También se incluye la manera en que se representan esas prácticas a través de todos los otros discursos merced a los cuales los actores explican sus propias acciones. Este último puede ser el caso donde el marco jurídico obstaculiza las prácticas cuando estas son innovadoras. Entonces, las justificaciones se amparan en determinadas prácticas identificadas como “buenas” y, por ende, positivas. Por lo tanto, a veces el orden jurídico es lo que justifica y otras no. Sobre esta última situación, podemos diferenciar 3 situaciones primarias: 1) cuando el poder es usado discrecionalmente en ambientes donde son posibles las situaciones de impunidad; 2) cuando la dinámica institucional está totalmente traspasada por lógicas políticas impropias y 3) cuando las instituciones tienen como objetivo primordial el cumplimiento de servicios y/o producción que requieren una alta capacitación técnica y de innovación. En el último caso, la justificación refiere a la “racionalidad técnica”, y se aplica a la inevitabilidad de los cambios y prácticas para mejorar los servicios a sus destinatarios. Estos cambios están orientados hacia los modelos resultantes de las “buenas” prácticas. La predominancia actual de este tipo de justificativos demuestra que las TIC han cambiado el marco de referencia ya que los actores en términos generales no remiten, como antaño, a normas existentes o inventadas. Ahora, cuando no hay manera de amparar las prácticas en el marco regulatorio, este tiende a quedar “en suspenso” como recurso de justificación. Este poner “en suspenso” es una situación ideal para desarrollos como los de interoperabilidad ya que el marco jurídico se transforma (cuando la legislación es vetusta e intrincada) más en una referencia para impedir que en un sistema neutro. Sus intérpretes, las asesorías jurídicas, difícilmente justifiquen estos cambios salvo cuando existe presión de las autoridades comprometidas con las “buenas” prácticas. En esos casos, una mera Resolución puede justificar la puesta en suspenso de todo el resto del sistema jurídico, incluso con acuerdo de sus abogados.

Estos nortes así constituidos pueden ir concretándose a partir de los efectos miméticos que dan las prácticas que son “buenas” (contagios por proximidad). En definitiva, terminan de animarse unos con otros. Cuanta más interconexión exista entre actores en ese estado, más contagio irá generando y la consolidación de la referencia a la “buena” práctica ganará peso como justificación.

Cuando hablamos de este nivel, estamos en el campo de la “reflexividad” que es el modo en que las

personas dan sentido a sus actos incluyéndolas en el orden legal o reformulando dicho orden sin advertirlo. Giddens (1977) ha dicho que "...el sentido común no está yuxtapuesto a la acción humana. Las creencias de sentido común no son descripciones del mundo social, sino verdaderas bases de la constitución de este mundo, producto organizado de actos humanos. La constitución de un "sentido común", atribuido al ordenamiento legal de muchas formas y a las "buenas" prácticas, es de singular importancia en las actividades cotidianas dentro del sector público.

Cuando los individuos explican sus acciones, lo hacen otorgándole una legitimación a su conducta. De esta manera permiten que la vida social sea comprensiva y coherente entre todos. El hecho de describir conductas implica una selección de los elementos de la descripción. Esa selección tiene como objetivo, entre otros, que el destinatario pudiera comprender lo que el locutor estaba tratando de explicarle. "... Hay una unión de reflexividad entre el acto de seleccionar un elemento de una descripción y el acto de comprender el fin práctico por el que éste es seleccionado". (Wolf, 1988). Esto significaba que el informante representa acciones ordenándolas, muchas veces, fuera de todo conflicto. Racionaliza su conducta por el mismo hecho de tener que explicarla. Y, en esa explicación, va cargándola de sentido.

4, Nivel de las prácticas : *lo que se hace*:

Este es el campo propio de lo que se da por descontado y sobre lo que no se reflexiona. Refiere también al conocimiento tácito (Nonaka y Takeuchi, 1999). En este nivel se van desarrollando nuevos modos de interconexión mediante TIC y de autoaprendizaje sobre su uso por parte de los no expertos. En ese nivel podemos ubicar el funcionamiento del sistema administrativo en actos menores: comunicaciones preparatorias de actos administrativos o comunicaciones en términos generales que van deviniendo en redes que no requieren formalidad y que no son pensadas en su importancia.

La tecnología ha introducido una autonomía en las prácticas muy notable. Estos efectos de suspenso, entre la reflexividad y el orden jurídico, pueden muy bien ser explicados por el alto grado de iniciativa que habilita las TIC y que ha introducido a sus usuarios en sistemas totalmente contruidos de abajo hacia arriba, al estilo del que describe la teoría de los "Sistemas Emergentes".

Johnson (2003) define "emergencia" como "lo que ocurre cuando un sistema de elementos relativamente simples se organiza espontáneamente, y sin leyes explícitas, hasta dar lugar a un comportamiento inteligente. Sistemas tan dispares como las colonias de hormigas... o las ciudades siguen estas reglas. Los agentes de un nivel inferior adoptan comportamientos propios de un nivel superior: las hormigas crean colonias; los habitantes de las ciudades, vecindarios"¹⁹.

¿Por qué son tan importantes las múltiples interacciones espontáneas? Porque cuánto más grande es la interacción, más compacta es la masa sobre la que se estructuran los "patrones". En estos procesos la ignorancia es útil (Johnson, 2003:71-72). Esta ignorancia más que un defecto es una característica. Los sistemas emergentes pueden volverse inmanejables cuando sus componentes son excesivamente complicados. Esto se dará si cada uno de sus componentes empieza a reflexionar sobre el funcionamiento del todo queriendo dejar su impronta, la que seguramente será incorrecta ya que está conceptualizando sobre una realidad que lo supera. Es mejor construir un sistema densamente interconectado con elementos simples y dejar que la conducta más sofisticada aparezca paulatinamente. Se contribuye a esa inteligencia emergente pero siendo casi imposible percibir la contribución, porque sus actores viven en la escala incorrecta²⁰.

¿Cómo conectamos estos sistemas emergentes con el orden jurídico? Una de las condiciones que hacen posible las respuestas emergentes a las improntas de cambio es esta "suspensión de ese orden" como

¹⁹ Johnson, Steven (2003) *Sistemas emergentes. O qué tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software*, Turner Publicaciones, Fondo de Cultura Económica, Madrid. El párrafo citado se encuentra en la contratapa del libro.

²⁰ Extraído del libro *Políticas Públicas y tecnología. Líneas de acción para América Latina*. Coord. Ester Kaufman. Ed. La Crujía Buenos Aires. 2007. La reflexión pertenece al artículo de Kaufman "Sobre políticas y modelos de gestión para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Las rutecetas ajenas y los posibles desarrollos propios". Los Sistemas Emergentes son tratados en pp.50-55.

referencia. La necesidad de "suspensión" deriva de una desincronía de los legisladores en el sentido amplio que no logran generar normas lo suficientemente sencillas, flexibles y comprensivas que sirvan de marco a una realidad en vertiginoso cambio. Esto plantea la necesidad de repensar como se legisla e interpreta el Derecho ya que en esas condiciones termina siendo siempre la tortuga de la carrera.

Las necesidades de cambio son las respuestas de muchos funcionarios a los aspectos disfuncionales de las instituciones públicas y del marco normativo. Si bien existen fuertes tendencias a la fragmentación y pérdida de objetivos institucionales, el sistema también tiende a recomponerse si hay alguna necesidad social/institucional imperiosa que cubra así como lo demuestra la conducta de los organismos fuertes. Existirá un punto que marca algún límite y estas respuestas se disgregarán para organizarse de otro modo, o se diluirán ante la dificultad de dar respuestas sin el apoyo del funcionario público.

2.3. Algunas características de la formación en TIC para el GE

¿Se puede formar en desarrollos TIC a no expertos sin considerar estas características? No es posible impactar con una modalidad de aprendizaje formal sobre la naturaleza altamente dinámica de incorporación de las TIC. Si no existe alguna necesidad aunque sea mimética o referida a una necesidad puntual a resolver, difícilmente una iniciativa de este tipo tenga más efecto que como una sensibilización difusa.

Si se trata de un conocimiento que no opera en el nivel de las prácticas (4º nivel), prevalecerá la creencia de que nada pueden hacer ya que los cambios se dan de arriba hacia abajo. Esto supone creer que, previamente, debe haber un convencimiento de las autoridades públicas. Por eso hay que acompañarlos en las propuestas concretas donde se vayan animando los unos a los otros, mientras van gestionando el conocimiento mutuo.

En estos nuevos desafíos que nos imponen los tiempos que nos tocan vivir, donde la realidad se nos escapa mucho antes de formalizar la enseñanza que remite a ella, la gestión de conocimiento viene a constituir un marco privilegiado de formación innovativa. Como sostiene Falivene (2003b) la formación tradicional del "profesor dedicado a la educación de adultos" se vuelve obsoleta e inconsecuente. Pero no es sólo eso. No provee de recursos para avanzar hacia formas más efectivas, a diferencia del modelo de "aprendizaje situado" donde es posible alcanzar objetivos ligados a la innovación institucional. Al respecto, Vigotsky (1989) considera el aprendizaje como uno de los mecanismos fundamentales del desarrollo. En su opinión, la mejor enseñanza es la que se adelanta al desarrollo. En el modelo de aprendizaje que aporta, el contexto ocupa un lugar central. La interacción social se convierte en el motor del desarrollo.

En la misma línea de los enfoques etnometodológicos y emergentes sobre lo "dado por descontado" y la no conciencia de procesos de autoorganización *down-top*, están los planteamientos de Senge (1995), que contrapone el aprendizaje "reactivo" -el de ensayo y error-, al aprendizaje "generativo" -que resulta de la reflexión y la construcción colectiva sobre experiencias concretas y más allá de ellas. Según este autor, dice Falivene (2007, mimeo) "el aprendizaje consciente e intencional representa, apenas, una pequeña parte del proceso de creación y dominio de los fenómenos complejos."

2.3.1. Redes y Comunidades de Práctica (CoPs) formas no tradicionales de innovación y aprendizaje horizontal

Avanzando un poco más, hay que pensar en el impulso de comunidades horizontales motivadas por el interés de resolver cuestiones, como las CoPs. Aquí no hay jerarquías, exceptuando las de reconocer quiénes pueden resolver mejor los problemas y aportar propuestas innovadoras.

¿A quiénes nuclea estas Comunidades de Práctica? a los "prácticos" que son, al decir de Meghnagi

(1992)²¹, quienes...

*están en **transacción** con el mundo de su práctica, definiendo los problemas que surgen en las situaciones de la práctica y adaptando las situaciones para ajustar la estructura de los problemas, configurando sus roles y construyendo las situaciones de la práctica para hacer operativos sus esquemas de rol. En otras palabras, los prácticos poseen una forma particular, profesional, de ver su mundo y una forma de configurar y mantener el mundo según lo ven ellos. Cuando el práctico responde a las zonas indeterminadas de la práctica manteniendo una **conversación reflexiva con los materiales** de tales situaciones, rehace una parte de su mundo práctico y con ello revela el proceso, habitualmente tácito, de construcción del mundo que subyace a toda su práctica”*

Hace tiempo que el INAP está reuniendo “prácticos”, a través de Foros y de aprendizajes situados con esta forma reconocida como Comunidades de Práctica (Kaufman, 2005c y Kaufman y Falivene, 2005a).

¿Para qué sirve esto? Si confrontamos los planes de gobierno que involucran fuertemente cambios en las prácticas cotidianas, encontramos que las estructuras burocráticas son muy débiles para llevarlas a cabo porque se enfrentan a las rutinas consolidadas inercialmente o porque la presencia de fuertes intereses. Por eso se ha pensado en forma insistente y extendida en que la solución debe contemplar la conjunción de lo formal e informal como maneras de encuentro entre los mismos actores pero con reglas distintas en uno y otro caso.

Por otra parte existen las dificultades del sector formal para digerir los cambios de contexto. En ese sentido los encuentros informales son enriquecedores porque se pueden incorporar miembros de la comunidad con pertenencia a otros ámbitos. Es el modo en que la organización “respira” el contexto y puede saber cómo cambiar rápidamente mediante el aprendizaje social. Los talleres, como el que se relata en este trabajo, permite esa “respiración” y ese aprendizaje, en este caso, de “interoperabilidad” para articular las organizaciones hacia la Ventanilla Única.

Tuomi (1999) y Nonaka y Takeuchi (1999) señalan que en estas interacciones, las estructuras formales subsisten abastecidas con 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, el tipo de la estructura que puede ser más eficiente en cada momento dado: sea Equipos, Estructura Formal o CoPs. A este tipo de organizaciones flexibles dicho autor les da el nombre de “organizaciones hipertextuales”. En definitiva, se trata de cumplir con los fines institucionales a través de esta hipertextualidad con sus capas móviles de morfologías diferenciadas (ver Gráfico no. 2 en Anexo)²². El momento en que preponderan las CoPs interorganizacionales, es el momento privilegiado para avanzar en el consenso sobre interoperabilidades. Después el sistema formal se encargará de legalizar estos consensos, o no, momento en que ocupará el primer plano.

Muchos países han incluido en sus políticas el trabajo colaborativo entre lo formal y lo informal (redes y CoPs), tal es el caso de Canadá Estados Unidos y Australia, experiencias comentadas en otros trabajos (Kaufman, 2007a, b, d) Hay tareas que son específicas de las estructuras formales y que pueden llevarlas a cabo con éxito, otras no (Kaufman, 2005d). Snyder y Wenger (2003) analizan estas cuestiones:

...En general, las estructuras formales pueden trabajar bien cuando los problemas están claramente definidos, es posible establecer mediciones cuantitativas confiables para evaluar las

²¹ Citado por Rojas, E (1999:73)

²² “El saber objetivo emerge en cuanto la organización interactúa con el entorno y busca desarrollar una identidad y una conciencia de sí misma y de su situación. La clave es generar actividad. La competencia y la comprensión se desprenden del hecho de que el desafío proviene del interior de la zona de desarrollo próximo de la organización o de una región de desarrollo razonablemente interrelacionado...” (Rojas, 1999: 76)

acciones, y 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...*²³

Es obvio que un compromiso de interoperar hacia la Ventanilla Única está lejos del compromiso efectivo de las autoridades que manejan la estructura formal en todos sus niveles, pero está cerca del compromiso "afectivo" de las redes y CoPs que se van formando con esa meta.

Una ponencia anterior presentada en el CLAD en el Congreso de Santiago de Chile (Kaufman, 2005d), contiene parte de estos desarrollos. En ella se podrá encontrar también el enfoque puesto en el aprendizaje social. Allí se mencionan las contribuciones más significativas en este campo: Lave y Wengers (1991). 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 mejor²⁴. 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; 2003c)

2.3.2. *El imbricamiento moluscular de lo informal con lo formal*

Respecto a la relación formal-informal, están extendida dentro de los gobiernos que, para decir algo más interesante, deberíamos ver cómo queda conformada en cada caso. Siempre existe desde el modo en que se justifican las prácticas (nivel 3 respecto al nivel 1 y 2). Lo dicho no es nuevo en la antropología. En muchos aspectos su objeto ha sido descubrir mundos interconectados e intersticiales con códigos particulares, diferenciados e incomprensibles para quienes no estuvieran iniciados en ellos. Como dice Eric Wolf, no existe ninguna oposición entre lo formal-institucional-informal. Los sistemas informales "se adhieren a la estructura institucional como los moluscos al casco de un barco herrumbroso" (Wolf, 1980:20). Hay una cierta adiposidad donde lo formal "funciona" para que estos otros sistemas satisfagan sus racionalidades desde la operatoria de lo formal. Finalmente, lo formal es muchas veces máscara, más una complementariada que una oposición (Kaufman, 1988). Otras, es tan evidente la contraposición que resulta un obstáculo. Uno de los casos es cuando se intenta cumplir la finalidad institucional a través de nuevos métodos y éstos no son reconocidos legalmente.

Entonces, hay que preguntarse qué tipo de características va tomando lo informal. Puede ser parte del sistema de lealtades interno o vinculado a sistemas de lealtades clientelísticos dentro de lógicas políticas o sin ellas. También pueden ser CoPs a través de las cuales sus miembros intentan restituir al organismo alguna racionalidad técnica "actualizada" que el sistema en sus otros órdenes no es capaz de restituir/descubrir/reconocer, y que refiere al "para qué esa organización existe. Esta última posibilidad ha sido potenciada por el crecimiento del comportamiento en red y de apropiación de las TIC como herramientas de comunicación inmediata.

3. Presupuestos de la convocatoria ONTI-INAP

3.1. Organismos Convocantes

²³ Traducción de la autora

²⁴ Para más información, ver www.ewenger.com

En función de lo dicho la convocatoria debía provenir de los organismos en función de planes concretos a implementar, como es el caso de la ONTI y de la formación que más está trabajando en Interoperabilidad, como es el Foro de Responsables Informáticos, a través de los docentes. El INAP ofreció también un escenario de formación donde se empezaran a ensayar algunas líneas de acción y algunos acuerdos, pero como ejercicio amparado por el ambiente formativo, para prevenir la inquietud de comprometer a las instituciones de pertenencia. El compromiso de cada institucional vendrá después, en la medida de la capacidad institucional y política de poder absorber y asumir las propuestas. Esta modalidad de ensayos de líneas conjuntas posibles es importante ya que está en el tono con el modo en que el gobierno piensa los avances del PNGE: a través de políticas de consenso.²⁵

3.2. Área convocada

Se convocó un área de políticas con destinatarios fuertes, y con urgencias en el mejoramiento de la oferta de los servicios. Esta deberá ser la prueba piloto, base para reproducciones futuras en otras áreas.

Un presupuesto fuerte de la elección es que las instituciones que tienen de destinatarios débiles se movilizan sólo en torno a sus rutinas burocráticas (salud, educación, desarrollo social, entre otros). Caen en fuertes autocentramientos y lógicas autistas consolidantes de estructuras de poder cada vez más independientes de las funciones de los organismos. Por lo tanto, la primera masa crítica hay que crearla entre organismos con contrapartes fuertes.

3.3. Destinatarios de la convocatoria

Cuando el sector convocado atiende a destinatarios muy fuertes, la lógica de remitir estos asuntos a las áreas informáticas se desvanece. Empieza a tomar peso el conocimiento en los asuntos sustantivos. Los asistentes constituirían un campo multidisciplinario donde ningún aspecto era considerado menor: el comunicacional, el informático, el comercio exterior propiamente dicho, el legal, etc.

La necesidad de constituir un sector externo fuerte que presione por la concreción de los planes de simplificación que comprende la Ventanilla Única, hizo que por primera vez hiciéramos una convocatoria más amplia destinada al Sector Privado (Cámaras y Consejos Profesionales, entre otros). La idea era que debía ser el sector externo el que presionara para hacer desaparecer la “selva burocrática”, al decir de José Luis Tesoro. Dejar al sector público con su razonamiento lleva inevitablemente a justificar prácticas absurdas o innecesarias, a revestir de buenas razones los solapamientos institucionales y a pretender el aumento creciente del campo de pertinencia de cada área. Otro tema fue el poder que debían detentar los convocados. La ONTI confeccionó una lista de posibles candidatos. Se había decidido que no asistieran funcionarios sin poder de decisión ya que la experiencia de formaciones anteriores relacionadas con GE mostraba que había un real dispendio de recursos cuando los destinatarios no tenían algún acceso al poder. Además, esta falta generaba en los cursantes frustración ante la imposibilidad de implementar planes en sus áreas de pertenencia. Para el resto de los integrantes de la administración pública, era más pertinente diseñar talleres de sensibilización.

3.4. El papel de las “buenas” prácticas. Casos seleccionados

Los casos seleccionados: seguridad social, funciones recaudatorias y control de prestaciones de salud son los que responden a organismos fortalecidos a excepción del último caso. En ellos se ha minimizado la importancia del marco regulatorio. Este “salirse por fuera con pocas normas respaldatorias” podrá fortalecer las reglas emanadas de estos ejemplos, que ya están reconocidas

²⁵

Por eso la normativa que regula el PNGE no prevé sanciones para el caso de incumplimiento.

como “buenas” y por tanto “imitables” porque han alcanzado un nivel de masa crítica considerable para disparar mayores desarrollos. Esa masa crítica contiene la interoperabilidad lograda en la interacción entre áreas y organismos.

¿Cómo se los seleccionó?

Estos casos debían cubrir las máximas expectativas de interoperabilidad (en un sentido amplio) logrado en el gobierno nacional. Esto suponía constituir un desarrollo multisectorial (público-privado), con mecanismos de interoperabilidad entre varios organismos estatales (en más de un nivel) a través de servicios unificados y accesible por un sitio web donde los destinatarios esté claramente definidos y tuvieran posibilidades de interacción. En lo posible, también debía incluir conexiones con actores no nacionales, organismos de control y servicios internacionales. Los casos seleccionados cubrían algunos todos los requisitos, o todos como es el caso del órgano recaudatorio, AFIP.

3.5. Docentes: la multidisciplinaria en ejercicio.

Se planteó la necesidad de crear un equipo interdisciplinario docente que pudiera trabajar conjuntamente, desde diferentes perspectivas, con las propuestas de los cursantes. La mecánica prevista era la de asistencia conjunta en todas las clases donde se expusieran “buenas” prácticas y proyectos. Se quería garantizar la interacción de todas las miradas pertinentes. Esta dinámica se decidió dada la dificultad de crear equipos docentes interdisciplinarios “integrados”. Si bien significaba un gasto grande en la instancia de la experiencia piloto, dejaba capacidades instaladas docentes para los próximos talleres donde no necesariamente debía repetirse la modalidad.

Tal como dijimos, ninguno de los convocados era experto en comercio exterior.

3.6. Contenidos: ejes sin carnadura

Los contenidos debían permitir construir sus propias propuestas de Ventanilla Única para el sector, sabiendo que los expertos eran ellos. Por eso se decidió central la oferta en el suministro de herramientas ajenas a los comercios exteriores y cercanos a temas ligados a las TIC, como los que estamos tratando. Si bien las diversas disciplinas fueron vehículos potenciales de conocimiento, “los contextos de vida y de trabajo constituyeron las sedes de experiencia y saber no estructurado, absorbido y elaborado permanentemente” (Rojas, 1999:72)

LO SUCEDIDO EN EL TALLER

Se comenzó con un universo muy incompleto de asistentes. Venían distintas áreas (en general desvinculadas) del Ministerio de Economía, de sectores de Cancillería, Prefectura y algunos, también, del sector privado.

Economía estuvo presente con cursantes provenientes de algunos sectores de comercio exterior vinculados a Industria y PyMEs. También estuvieron presentes funcionarios que se desempeñaban en Defensa de la Competencia, Defensa del Consumidor, AFIP y Aduanas, Agricultura y Alimentos, Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI).

Se presentaron representantes de la Prefectura Naval. Cancillería envió varios representantes aunque no volvieron a la clase siguiente excepto la perteneciente a “Argentina TradeNet” (Portal destinado por esa jurisdicción a Comercio Exterior).

De la convocatoria al sector privado solo respondieron dos sectores: la Cámara de Exportadores de la República Argentina (CERA) y el Consejo Profesional de Ciencias Económicas.

Una de las primeras actividades fue la construcción de un mapa de relaciones entre el sector público internamente y luego con el sector privado, donde se incluía a todos los sectores que debían ser convocados para consensuar mecánicas de interoperabilidad y simplicación registral. Fue una

construcción colectiva cargada en un software especial. Impresa, llevada de dos metros y medio de papel en una gigantografía que fue pegada en una de las paredes. Ella acompañó permanentemente el taller y fue la muestra más evidente de la complejidad de la cuestión y cuán vasto el universo aún no cubierto con la convocatoria.

Un fenómeno notable fue el centramiento de los cursantes provenientes del sector público en lo exclusivamente burocrático, olvidando los destinatarios finales con alguna representación en el lugar. Esto terminando el interés del sector privado allí presente.

Desde la primera clase se generaron algunos enfrentamientos que desalentaron a algunos cursantes de Cancillería. Fue debido a una discusión sobre la competencia del Ministerio de Economía en detrimento de su jurisdicción. Se planteó que Cancillería había generado un soblamiento de tareas impropio desde lo normativo. El sector privado tuvo que asistir impávido a discusiones que le mostraban la selva burocrática. Esto fue restando interés en dicho sector que continuó asistiendo un tiempo más, sin posibilidad de incorporar su propia lógica a la argumentación de los distintos sectores públicos, a pesar de varios intentos. Mientras tanto, la jungla de organismos siguió expuesta en una pared.

No se pudo evitar el permanente flujo de cursantes. Muchos estuvieron saliendo y entrando porque permanentemente eran llamados por sus superiores para realizar otras actividades. Fue el precio que hubo que pagar por convocar a gente con algún poder de decisión, o cercanas al poder de decisión, sin el compromiso efectivo de sus superiores.

Con las exposiciones temáticas y las “buenas” prácticas no se presentó ningún problema. Todas fueron bienvenidas. Le continúa la tarea de formar los grupos para formular proyectos de interoperabilidad y simplificación registral. En ese momento, la lejanía entre el sector privado y el público fue mayor. Los cambios que se podían realizar eran muy pequeños y no iban a tener el impacto que seguramente en el conjunto del sector privado ellos esperaban. A esa altura, dejaron de concurrir.

A partir de allí se inició otro proceso muy sugestivo. Se comenzaron a formular proyectos identificando a sus actores claves, alguno de ellos allí presentes como los relacionados con los impuestos, acreditación de la cuitificación (AFIP) y los vinculados a la Aduana. En estas áreas el proceso de informatización es grande y también el requerimiento de que los documentos que los organismos emiten debe ser electrónico. Los organismos han empezado a cumplir estos requerimientos pero entre ellos no han sabido reproducir esta dinámica. Siguen con los procesos tradicionales de pedir todas las veces lo mismo sin dar valor a lo que ya está registrado. Esto sucede incluso en áreas de una misma dirección. Las explicaciones dadas vinculaban a estos repetidos pedidos a indicaciones de las asesorías jurídicas, lo que es probable. Sin embargo parecen existir procesos ya muy difundidos como la simplificación registral generada por AFIP-ANSES en relación al CUIT-CUIL ya relatada.

Se trataba de avanzar más y esto era muy difícil por el nivel de desequilibrio entre los desarrollos. Un ejemplo es la acreditación de las personas jurídicas que le corresponde a la Inspección General de Justicia (IGJ), ya que concentra la competencia del ciclo de vida de las sociedades y asociaciones de distinto tipo. Al no estar entre los organismos favorecidos, su desarrollo hacia la informatización es casi nula. Esto bloquea cualquier desarrollo armónico en los procesos de cambio.

Al ser un actor clave (pero no soslayable como con el Registro Nacional de las Personas respecto a la cuitificación), hubo que insistir en solicitarles la presencia de algún representante en el Taller. Esta convocatoria se hizo a través del encuentro de los Enlaces desarrollado por la ONTI. Así se consiguió la asistencia del Enlace de la institución.

Cuando se le mencionó que la falta de informatización y de acciones hacia la simplificación registral llevaba al resto del desarrollo de la nueva etapa del PNGE a un cuello de botella, el asistente se defendió con argumentos de falta de presupuesto y expertos. Los cursantes pertenecientes a AFIP le ofrecieron una solución con asistencia técnica.

De igual manera comenzaron a concurrir otros actores al mismo efecto de arribar a algún acuerdo

informal que pudiera avalar el avance de las ideas-proyecto.

A medida que se iban presentando proyectos de articulación de áreas y modificación de procedimientos, comenzaron algunas presiones por parte de los que no asistían al taller, las que llegaron a ser dramáticas para los autores de un proyecto, que terminaron asistiendo hasta el final pero sin presentar trabajo final alguno.

Luego de trabajos en equipo, presenciales y virtuales, se presentaron los siguientes proyectos:

Por parte del Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI), hubo dos proyectos presentados. Uno ligado a un portal de compras para el Estado, en sus distintos niveles: nacional, provincial y municipal que, en un punto lateral, tocaba el comercio exterior, aunque era un avance general hacia la Ventanilla Única. Refería a la evaluación de los pliegos para el llamado a licitación; la evaluación técnica de las mercaderías de los distintos oferentes, y el control de stock de las mercaderías entregadas por el adjudicado. El segundo estaba vinculado a trámites de importación que caían bajo su chequeo y que eran generados por la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial.

Las propuestas de las áreas técnicas de la Subsecretaría de Política y Gestión Comercial sobre simplificación registral abarcaron la informatización de formularios conjuntamente con la informatización de los trámites y conexiones, a saber:

- o licencias no automáticas de importación,
- o conectividad entre Defensa de la Competencia y AFIP, entre otros organismos
- o unificación del registro de empresas que tramitan en la Subsecretaría y la Secretaría de Industria, Comercio y PyMEs

Para el área de alimentos de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos se hicieron las siguientes propuestas e informes de desarrollo:

- o Una aplicación para poder completar en las Exportaciones de Miel a Granel, la solicitud de autorización de exportación ante organismo de control sobre Sanidad Animal (SENASA), con un formulario a completar vía web, que luego podrá ser impreso y presentado en ventanilla de SENASA. A fin de simplificar registralmente se pedirá vista a la base de datos de Aduana y AFIP, a fin de legitimar los datos cargados en ambas bases, que luego formarán parte de la solicitud de autorización de exportación.
- o A través del contacto permanente con los actores de las diversas cadenas de valor de la industria alimentaria, se detectó la necesidad de disponer de las oportunidades comerciales generadas desde las distintas embajadas argentinas en el exterior. Para ello se hacía necesario articular acciones con la Cancillería, específicamente con "Argentina TradeNet" (parte integrante del taller)
- o Coordinación con la Comisión Nacional de Comercio Exterior (otro sector presente) para el acceso permanente a la información sobre barreras arancelarias y parancelarias referidas a alimentos que posee dicha Comisión, con la finalidad de hacerlas llegar a las empresas interesadas a través de un sistema de información web.

Los cursantes de la Prefectura Naval propusieron líneas de simplificación registral para apoyar sus tareas de registro y habilitación de empresas dedicadas a la fabricación, mantenimiento y/o reparación del equipo del buque, en lo que hace a la seguridad de la navegación. Entre los datos que registra está la razón social de la empresa, tipo, domicilio, e-mail y CUIT. Esta información tiene que actualizarse anualmente.

Las propuestas fueron:

- o El acceso al registro de la Inspección general de justicia (IGJ), de manera tal que el registro se efectivice en un solo lugar y una sola vez (este fue un tema planteado por todos los cursantes). Como ese organismo no tiene aún dispuesto un sistema, deberá articularse una forma de acceder a él. Para ello la IGJ deberá convertirse en el lugar de registro por única vez accesible para otros organismos del Estado. Esto evitará la duplicidad de registro por más de un organismo de la Administración Pública Nacional.

- El acceso al sistema “Mará” de la Aduana, con el fin de obtener información on-line del movimiento total de mercadería que entra y sale del país, a fin de verificar la existencia de delitos económicos para ponerlos en conocimiento de las autoridades judiciales.

Con el objeto de producir impacto, se decidió que estas iniciativas fueran expuestas en su conjunto ante los compañeros de sus organizaciones y ante las autoridades con facultad para implementarlas. Se programó una presentación con presencia de las autoridades convocantes (ONTI-INAP). Esto le dará un marco en un programa concreto avalado por normativa (decreto del PNGE).

Hubo muchísimas dificultades para “juntar las cabezas de las autoridades” lo que fue demorando la exposición y enfriando, en algunas áreas, el interés por las iniciativas. El taller no pudo cerrar con una exposición ante autoridades. Tal circunstancia motivó un cierre con una reflexión conjunta, que obra en el Anexo Acta Taller 23 de julio de 2007

Respecto a las percepciones de los cursantes en relación a la metodología, al aprendizaje y a las innovaciones propuestas, sus evaluaciones han sido hasta el momento óptimas y muy reconfortantes en cuanto a la pertinencia de la iniciativa. Se acompaña parte del texto relativo al procesamiento de sus opiniones (Anexo: “Resultados de la Encuesta de Evaluación del Taller” elaborado por Damian del Percio). De él surgen propuestas tales como “crear una tutoría para la ayuda en el armado de redes institucionales posterior al presente curso”.

CONCLUSIONES

La formación y el desarrollo de proyectos de interoperabilidad y simplificación registral requieren, para tener un efecto inmediato, un fuerte compromiso de las autoridades políticas en su conjunto. La desconexión de estas últimas con la propuesta fue evidente en la permanente interrupción a los cursantes debido sus llamadas y también en las dificultades para un cierre con su presencia.

Sabemos que la inclusión de estos temas en agenda es crucial, pero tal avance no será suficiente. La desconexión entre áreas aún internas (como muestra la falta de sincronización en del propio Ministerio de Economía) obedece a prácticas consolidadas independientes de tal o cual gestión.

Por eso, más allá de reclamar la atención a las autoridades, estamos convencidos que el avance en este tipo de innovaciones se debe a las iniciativas de los niveles medios, del mismo tipo que los convocados para el taller. Los sectores medios pertenecientes a organismos con más recursos pueden ayudar a los sectores medios de los más pobres, como surge de la experiencia de la IGJ. De este modo es posible generar efectos de “gran ola” donde los pequeños caudales de agua generados por cada iniciativa se traduzcan en cambios gigantescos producidos por la suma de prácticas concretas. A esa altura, son difícilmente frenables. Basta ver la cuitificación, el uso de cajeros automáticos para los pagos, el flujo de e mails para las comunicaciones institucionales; también las iniciativas de uso de SMS de teléfono móvil desde las prácticas sociales, desde el sistema bancario, lo que augura su plena instalación en el sector público, lo que representa operatividades de interoperabilidad aún mayores.

Tenemos conciencia que la adopción de tecnología avanza primero tímidamente y luego a grandes saltos. Por eso creemos que el aval de las autoridades terminará apareciendo frente a hechos consumados. Esto habilita a continuar la formación con los sectores medios técnicos en las modalidades ya descritas

¿Cuáles es el caudal de agua generado por este grupo de cursantes y sus relaciones próximas? Aún no existe como comunidad de práctica. El desafío para ellos y nosotros es promoverla para acompañar los avances concretos de GE. Su consolidación dependerá de cuánto pueda encarnarse en ellos los objetivos de las políticas. Aquí también es pertinente la pregunta de cómo se lanza y se sostiene una CoP. La formación puede unirlos para que interactúen pero debe luego madurar con alguna coordinación que surja de la propia comunidad, lo que es difícil, o recibir fondos e infraestructura del propio Estado

como es el caso de las CoPs comentadas. Sin soporte se requiere mucho empuje de sus integrantes y se corre el albur del fracaso.

Ellos mismos se mostraron preocupados por el tema. Tal como se comentó respecto a la Encuesta que obra en el Anexo, los cursantes sugirieron crear una tutoría de apoyo.

Contamos ya con algunas puntas para pensar algunas correcciones a la experiencia inicial. Por ejemplo, lanzar convocatorias con menor compromiso horario donde se realicen convocatorias puntuales para acuerdos específicos para aquellos funcionarios que no están pudiendo o queriendo concurrir. Es posible que, ante un proyecto interesante ya formulado, se sientan convocados a permanecer de algún modo. También han surgido otras que se han incluido en el Acta adjunta del Taller, que lleva fecha 23 de julio de 2007.

Responder a las expectativas creadas supone contar con infraestructura y un sistema de logística que el INAP carece. Cada vez hay menos aulas y gente dedicada a proveer de alguna organización a la actividad formativa. Por si esto fuera poco, el ordenamiento burocrático de la capacitación, con todas sus rigideces en aspectos de asistencia y entregas finales, atenta con formas de innovación en la educación como las que se exponen, multiplicando inútilmente las tareas de los docentes y personal de apoyo que, con gran esfuerzo, intentan cumplir con el marco normativo, un marco que se muestra obsoleto para avanzar en este tipo de iniciativas. Tal situación ha terminado por ocupar un porcentaje muy alto del tiempo docente, para mantener un *status quo* que la realidad ha demostrado que está años luz de retraso respecto a las experiencias de innovación disparadas.

En otro orden de dificultades, debemos reflexionar sobre los obstáculos generados por las asesorías jurídicas ante las propuestas de ventanilla única. Si suponemos que las autoridades políticas serán las últimas en subirse a la nave, cabe pensar en líneas de formación específicas dedicadas a los abogados del Estado, en donde se reúnan las asesorías de los organismos fortalecidos, los que están avanzando en la interoperabilidad y en la simplificación registral, con las asesorías del resto de los organismos. En esta convocatoria deberá partir también del órgano jurídico máximo para dichas áreas.

Un capítulo aparte merece las amenazas y presiones recibidas. Para enfrentar estas situaciones habrá que darle una mayor formalidad a los talleres comunicando a las autoridades de cada organismo y a los sectores ligados por tareas su existencia y su cobertura institucional. Es poco reconfortante someter a cursantes bien predispuestos, a selvas semejantes, sin más cobertura que el estar asistiendo a un taller de formación acreditado.

Los oídos sordos del sector público frente a las necesidades de los usuarios convocados demostró cuán alejada está la posibilidad de unir ambas lógicas y que los ámbitos de consenso para lograrlos no pueden ser tan acotados. Una posibilidad es ampliar la representación de dicho sector a fin de imponer sus razones y de ir convocando a algunas autoridades a este ámbito de consenso, aunque sea en forma puntual y parcial. Es necesario que el sector privado comprenda que los cambios complejos suelen darse en forma asincrónica y gradual, en el tono de pequeñísimos caudales mencionados. Pero la perspectiva de la "gran ola" existe. Eso deberá generar paciencia en el sector ante la escasa relevancia de los proyectos iniciales y también el compromiso en cuanto sector activo en el cambio que no deberá esperar que las soluciones les caigan como maná de un cielo estatal.

Sabemos que estamos instalados en una gran ola formada por pequeños causes y, a su vez, acompañadas por pequeñas otras olas inadvertidas y de otro tenor. En su conjunto parecerán ser respuestas emergentes de los funcionarios debido a los aspectos disfuncionales de las instituciones públicas. El sistema tiende a recomponerse por algún lado si hay alguna imperiosa necesidad social, política o económica que cubrir, así como lo ha empezado a demostrar la conducta de los organismos fuertes y sus impactos miméticos respecto a las "buenas" prácticas.

En línea con esos desarrollos, Vigotsky (1989) introduce el concepto de 'zona de desarrollo próximo' que es la distancia entre el nivel real de desarrollo y el nivel de desarrollo potencial. Para determinar este concepto hay que tener presentes dos aspectos: la importancia del contexto social y la capacidad de imitación, lo que remite a las "buenas" prácticas, como se ha visto en este artículo.

Encuadrar este tipo de taller en la lógica de los sistemas emergentes y del aprendizaje bajo la gestión del conocimiento, parece atinado. Reunir, como se ha hecho, en un mismo escenario los conocimientos y experiencias previas de los funcionarios para que interactúen, ha demostrado ser útil. Si bien las diversas disciplinas de los formadores son vehículo los potenciales de conocimiento, “los contextos de vida y de trabajo son sedes de experiencia y saber no estructurado, absorbido y elaborado permanentemente” (Rojas, 1999: 72). Esta permanente elaboración es lo que permite que el conocimiento sea aplicable. Por otra parte, tal como lo reconoce Falivene (2003a), “el conocimiento es adquirido por la exposición a problemas complejos y significativos más que por la práctica fragmentada de competencias parciales o por aprendizaje aislado de porciones de conocimiento. Las personas necesitan poner sentido a las cosas para poder armar el rompecabezas de los contenidos, muchas veces aislados, en lo que se llama comúnmente actividades de integración”. Estas reflexiones sostienen la propuesta.

Bibliografía

- Canales Ceró (1995), Sociología de la vida cotidiana”, en Dimensiones Actuales de la Sociología. Comp. Garretó, M; Mella, O. Bravo y Allende Editores. En <http://www.inicia.es/de/cgarciam/Canales.htm> ubicado el 28/3/2007.
- Cohendet, Patrick; Creplet, Frederic y Dupouët Olivier (2001) “CoPs and Epistemic Communities: A Renewed Approach of Organisational Learning within the Firm”, en http://www.eco.enst-bretagne.fr/Etudes_projets/RNTL/workshop1/dupouet.pdf ubicado el 22/11/2004
- Finquelievich, D. (2007). “Nativos al poder”, en La innovación ya no es lo que era: Impactos meta-tecnológicos en las áreas metropolitanas. Coord. Susana Finquelievich. Ed. Dunken. Buenos Aires. pp 45-61. ISBN 978-987-02-2352-8. Version digital en www.links.org.ar
- Garfinkel, H. (1967): *Studies in Ethnomethodology*, Englewood Cliffs, Prentice Hall. (1984: Cambridge, Polity Press).
- Giddens, A. (1977) “Hermenéutica, etnometodología y problemas del análisis interpretativo”, en Cuadernos de Antropología Social, vol. II, No. 1 (FFYL-UBA), 1989. Buenos Aires. pp. 71-77.
- Guber, R. y Visacovsky, S. (2003) *Historias y estilos de trabajo de campo en Argentina*. Ed. Antropofagia. Buenos Aires. ISBN 9872001812.
- Gurmendi, M.L. (2005) “Gerenciamento de sistemas de información a través de CoPs: experiencias del Sistema de Información Universitaria para el *Back Office*. El caso del *SIU-Guaraní*”, Ponencia (artículo) para el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Santiago, Chile, 18 - 21 de octubre de 2005.
- Falk Moore, H. (1986) *Social facts and fabrications*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Falivene, G. (2007) “Marco conceptual para el diseño de actividades de blended learning”. Mimeo
- Falivene, Graciela y Silva, Graciela (2004) “Desarrollo de competencias directivas en la administración pública nacional argentina: avances de una investigación basada en historias de aprendizaje”. *IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Madrid, España, 2 - 5 Nov. 2004 <http://www.clad.org.ve/fulltext/0049735.pdf>
- Falivene, G. (2003a) “Conceptos Clave para la Capacitación con un enfoque de Gestión del Conocimiento en Comunidades de Práctica. Su aplicación a los nodos de transferencia de ISIS, en un contexto de código libre. Encuentro ISIS en transición : avanzando hacia Código Libre Buenos Aires, 21-22 de agosto de 2003. En <http://www.cnea.gov.ar/cac/ci/isis/nodos/Capa8.pdf> ubicado el 4/7/2007.
- Falivene, G. (2003b) “Reformas de las políticas de formación directiva para el fortalecimiento

institucional en contextos de crisis: aprendizajes realizados”, ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Panamá En <http://www.clad.org.ve/fulltext/0047414.pdf> ubicado el 15/2/2005.

Falivene, Graciela; Silva, Graciela y Gurmendi, M.Lujan. (2003c) “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. en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0048201.pdf> , ubicado el 19/9/2004

Heritage, John C. (1998): “Etnometodología”, en Anthony Giddens y Johathan Turner (eds.), *La teoría social hoy*. Madrid, Alianza. 290-350.

Herzog, Roman (2002) *Internet und Politik in Lateinamerika: Argentinien*. Vervuert Verlag. Frankfurt am Main. T. V. Ubicado el 12/9/2002 en www.rrz.uni-hamburg.de/IIK/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, E. (2007a) *Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina* Coord. Ester Kaufman. Ed. La Crujía. Colección “Inclusiones”. Buenos Aires. 2007. ISBN: 978-987-601-030-6. Información del libro en <http://www.lacrujiaediciones.com.ar/politica/politicaspUBLICASytecnologias.htm>

Kaufman, E. (2007b) “Building the Basis for the Back Office through Communities of Practice”. *Latin America Online: Cases, Successes and Pitfalls* Ed: Mila Gascó-Hernández, International Institute on Governance of Catalonia, Barcelona (Spain) e Idea Group, USA. ISBN 978-1-59904-057-8. 2007.pp 1 a 33. www.idea-group.com

Kaufman, E. (2007c) “Sobre Políticas y Modelos de Gestión para el Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Las recetas ajenas y los posibles desarrollos propios” en *Revista N° 8 Estado, Gobierno, Gestión Pública* Universidad de Chile. 10/1/2007.pp-127-165.

Kaufman, E. y Gurmendi, M.L. (2006) “Comunidades y redes en la innovación: software y back office. El caso de los comités del SIU en la Argentina” (2006), en *La informática en la Argentina: Desafíos a la especialización y a la competitividad*. Ed: José Borrelló, Verónica Robert y Gabriel Yoguel, Universidad Nacional General Sarmiento (UNGS), Prometeo. Buenos Aires. ISBN 987-574-074-8

Kaufman, E y Falivene, G. (2005a). “The potential of Communities of Practice (CoPs) in Argentina to articulate Public Organizations into networks”, en *The Encyclopedia of Communities of Practice in Information and Knowledge Management*. Ed: Elayne Coakes, University of Westminster, UK; Steve Clarke, University of Hull, UK. Idea Group. ISBN 1-59140-556-4. <http://www.idea-group.com/reference/details.asp?ID=4458&v=contributors>

Kaufman, E. (2005b). “E-Government and E-Democracy in Latin America: Stages of Development” en *The Encyclopedia of Developing Regional Communities with Information and Communication Technology*. Ed: Idea Group. 2005. Coord.: [Stewart Marshall](#), The University of the West Indies, Barbados; [Wal Taylor](#), Cape Peninsula University of Technology, South Africa; [Xinghuo Yu](#), Royal Melbourne Institute of Technology, Australia. Ref: <http://www.idea-group.com/encyclopedia/details.asp?ID=4460&v=preface> ISBN 1-59140-575-0

Kaufman, E. (2005c). “Redes asociativas, TIC y formación de funcionarios ” en *TIC y desarrollo local. Municipios e Internet*. coord.. Susana Finkelievich. Ed. La Crujía. Buenos Aires.2005. pp.21-52. ISBN 987-1004-86-9

Kaufman, E. (2005d). “Comunidades de Práctica y trastienda del gobierno electrónico. El gobierno electrónico hacia la sociedad de la información: experiencia del Foro Informático”. Ponencia (artículo) para el *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Santiago, Chile, 18 - 21 de octubre de 2005. En <http://www.clad.org.ve/fulltext/0052738.pdf> ubicado el 8/10/2006.

Kaufman, E. (2004). “E-Gobierno en Argentina”, en *América Latina puntogob. Casos y*

tendencias en gobiernos electrónicos Ed: Araya Dujisin y Porrá . FLACSO Chile y OEA. ISBN: 956-8358-00-5. ISBN 0-8270-4646-4. Versión digital en <http://hasp.axesnet.com/contenido/documentos/final.pdf> pp.151-188.

Kaufman, E (1994) Etnografía organizacional. Metodología de abordaje para organizaciones estatales. Ponencia en el Congreso Internacional de Antropología social. Olavaria. Argentina.

Kaufman, E (1988) Mundos morales burocráticos. El orden de la transgresión moral. En www.esterkaufman.com.ar/sitios/casos/textos/completos/mundo.htm

Holy, L. & Stuchlik, M. (1983) *Actions, Norms and Representations. Foundations of Anthropological Inquiry*. Cambridge University Press.

Lave, J. y Wenger, E. (1991): *Situated Learning. Legitimate peripheral participation*. New York. Cambridge University Press.

Malinowski, B. (1922/1961), *Argonauts of the Western Pacific*. New York. E.P.Dutton & Co. Inc.

Martinez Nogueira, R. (2002) "Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión de proyectos y las unidades ejecutoras. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 24 (Oct. 2002). Caracas.

Meghagis, S. (1992): *Conoscenza e competenza*. Loescher Ed. Torino.

Nonaka, I. y Takeuchi, H. (1999) *La Organización creadora de Conocimiento: Cómo las compañías japonesas crean la dinámica de la innovación*. México. Ed. Oxford Press.

Oszlak, O. (2005) "Políticas sectoriales, transformación estatal y gobernabilidad en la Argentina: de Menem a Kirchner". X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18 - 21 Oct. 2005.

Poggi, E (2007), "Una introducción a la Interoperabilidad como base fundamental del Gobierno Electrónico", en Políticas Públicas y Tecnologías. Líneas de acción para América Latina Coord. Ester Kaufman. Ed. La Crujía. Colección "Inclusiones". Buenos Aires. 2007 Información del libro en <http://www.lacrujiaediciones.com.ar/politica/politicaspUBLICasytecnologias.htm>

Rojas, E. (1999) *El saber obrero y la innovación en la empresa*. Montevideo: CINTEFOR. ISBN 92-9088-089-5. Ubicado el 28/08/2003 en <http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/publ/rojas/index.htm>

Senge, P. (1995), *The Fifth Discipline*, Doubleday Plub., New York 1990. Versión española *La Quinta Disciplina*, Granica, Barcelona.

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>

Rivera Urrutia, E. (2006) en "Concepto y problemas de la construcción del gobierno electrónico. Una revisión de la literatura" en *Rev. Gestión y Política Pública*. CIDE. Vol. XV No. 2, II Semestre de 2006, México, pp. 55. http://www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vol.XV_No.II_2dosem/GyPP_15-2.pdf

Vigosky, L.S. (1989) , *Obras completas*, tomo 5, Pueblo y Educación, La Habana, Cuba, 1989

Wimmer, M. (2002), "Integrated Service Modeling for Online One-stop Government", en *The International Journal of Electronic Commerce and Business Media*, agosto.

Wolf, E. (1980) "Relaciones de parentesco, amistad y de patronazgo en las sociedades complejas", en *Antropología social de las sociedades complejas*. Comp. Banton, M. Alianza Universidad. Madrid.

Wolf, M. (1988). *Sociologías de la vida cotidiana*. Ed. Catedra. Madrid. 2a.edición.

Reseña Biográfica

Ester Kaufman. Abogada UBA. Master en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina). Vicepresidenta de la Fundación INCLUSIÓN (alberga la Enciclopedia de Misiones: www.encyclopediademisiones.com, Premio Capítulo Argentino de E Cultura, Cumbre Mundial Sociedad de la Información). Miembro de LINKS, Asociación civil para el estudio y la promoción de la Sociedad de la Información: www.links.org.ar. Miembro del Centro de Antropología Social del IDES, premio @LIS DAY 2007 por el proyecto de perfeccionamiento de la Enciclopedia de Misiones.

Experta universitaria en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación para el Desarrollo en los Ámbitos de la Educación, la Ciencia y la Cultura. OEI y UNED. Consultora para el seguimiento técnico de proyectos sobre TIC en América Latina del Programa FRIDA (IDRC y LACNIC). Coordinadora del Proyecto FLACSO sobre Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información. Coordinadora docente para la formación en Gobierno Electrónico INAP-ONTI (Subsecretaría de la Gestión Pública). Miembro de LINKS, INCLUSIÓN, CAS-IDES. Autora libros, artículos en libros y notas periodísticas en temas ligados a TIC. Docente en varias universidades.

Dirección: Bulnes 1636 PB "D" (1425). Buenos Aires. Argentina.

TE: +54 11 4821 1823. Tel celular: 54 9 11 4538 0896 (desde fuera de la Argentina)

e-mail: esterkaufman@gmail.com. Sitio Web: www.esterkaufman.com.ar

Anexo

Gráfico no. 1: Cubo Wimmer (2002)

con modificaciones de Graciela Falivene (recuadros y flechas)

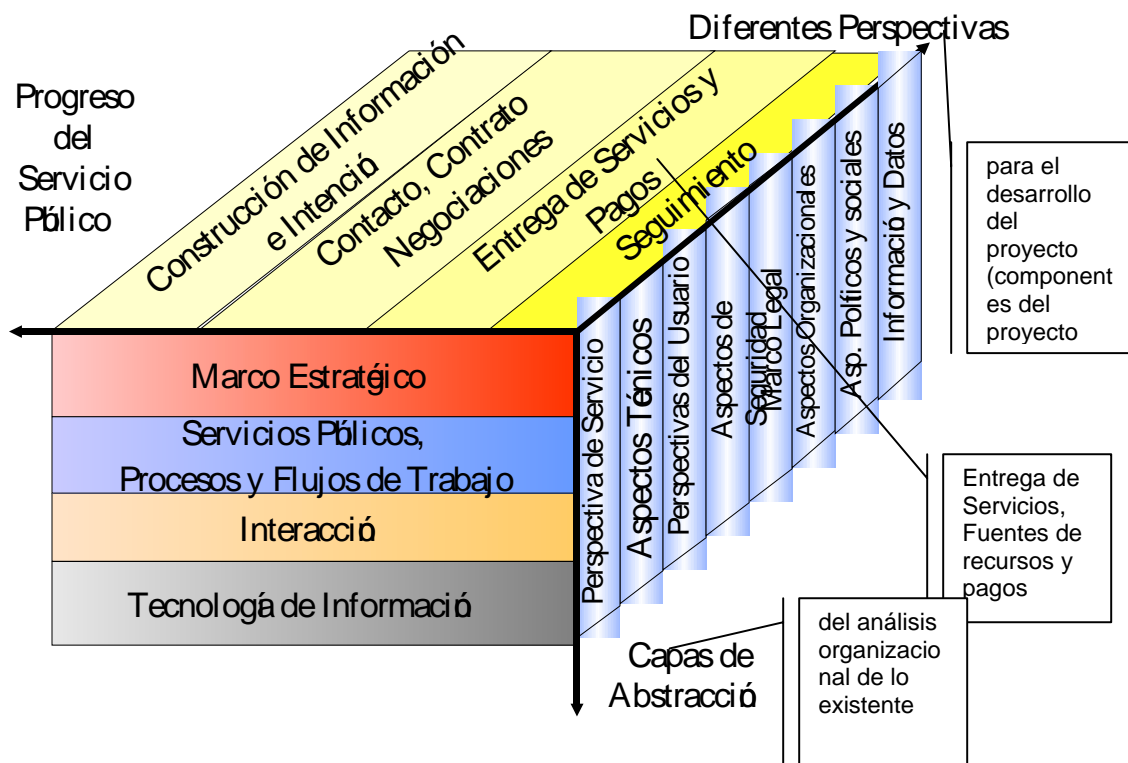
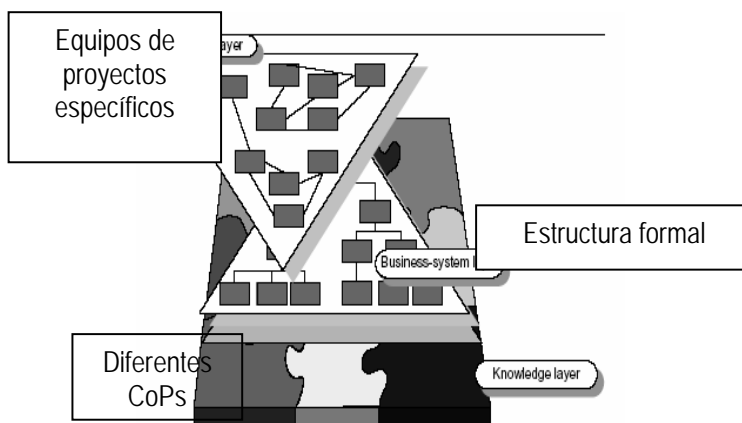


Gráfico no. 2. “Organizaciones hipertextuales” de Ikka Tuomi (1999)



Resultados de la Encuesta de Evaluación del Taller
Evaluación (INAP). Damián del Pericó, 2006

Partes pertinentes:

El objetivo de la encuesta era hacer un sondeo entre los participantes acerca del nivel de satisfacción general respecto del encuentro...

Con respecto al nivel de satisfacción general, el 91% de los participantes calificó globalmente la actividad dentro de los cuatro rangos más altos de la escala (7, 8, 9 y 10).

En cuanto a los objetivos del curso, es dable afirmar que los mismos se cumplieron, ya que en promedio el 76% de las respuestas se ubican en los dos niveles más altos de la escala...:

- 1.- Proveerlos de recursos para la formulación, profundización y ejecución de sus propios Planes Sectoriales de GE, apuntando a desarrollar o mejorar las articulaciones con distinto tipo de instituciones. (82%)
- 2.- Brindarles recursos pedagógicos para que puedan desarrollar iniciativas intersectoriales entre los cursantes. (73%)
- 3.- Enriquecer de manera conjunta el "instructivo" sobre el que formulará sus nuevos diagnósticos desde el enfoque de "ventanilla única". (73%)

En relación con los casos presentados, se les consultó sobre la utilidad de los mismos para la comprensión de la temática planteada. El caso ANS ES concitó el 100% de respuestas en sus dos niveles más altos; mientras que el caso AFIP reunió el 91%.

En cuanto al desempeño docente, el promedio general se acerca al 100 % de satisfacción en los dos niveles más altos de la escala. La pregunta está dividida según el docente que trata a cada tema y refiere al nivel de claridad con que fueron desarrollados dichos ejes temáticos:

En relación con el nivel de adecuación de la metodología utilizada para el logro de los objetivos, ...los cursantes opinan que deberán hacerse una mayor cantidad de talleres entre distintas fechas; y que los objetivos deben ser logrados en forma continua. Además creen que con la gran cantidad de temas faltó

tiempo para el desarrollo de propuestas, aunque por otro lado, otra opinión reflejaba necesidad de acortar la duración del curso. Como propuesta surgió la idea de crear una tutoría para la ayuda en el armado de redes institucionales posterior al presente curso.

Por otro lado, el 73 % de los cursantes opinó que los contenidos desarrollados en el curso le permitieron obtener información sobre temas que desconocía en un nivel alto/muy alto; mientras que el 82% opinó que los contenidos desarrollados en el curso le permitieron reflexionar sobre temas de su interés.

En general se observa que el curso tuvo muy buena acogida por parte de los cursantes. A modo de síntesis puede afirmarse entonces que los casos presentados ejemplificaron correctamente la temática, se lograron los objetivos propuestos y el nivel de desempeño docente fue considerado como muy alto. Quizá el único ítem que muestra porcentajes de satisfacción por debajo del resto fue el referido a la metodología; en este punto hubo sugerencias sobre la posibilidad de aumentar el tiempo de cursada destinado a tratar tal diversidad temática, así como el número de talleres entre distintas áreas, y crear una tutoría para colaborar en el armado de redes institucionales.

Acta de cierre del Taller

Elaboración de conclusiones

23 de julio de 2007

Fue un pecado de ingenuidad creer en la formación por sí misma, si el contexto no acompaña. Por lo tanto cabrá reforzar la experiencia mediante la ayuda de otros desarrollos paralelos como los realizados por el Foro de Responsables Informáticos que está desarrollando Jornadas de Interoperabilidad donde participan autoridades de organismos, altos funcionarios, responsables técnicos máximos y también la comunidad interviniente en los desarrollos de interoperabilidad. Ese será uno de los ámbitos para ir logrando alguna sensibilización en los niveles que no se lograron incluir en esta experiencia de formación. En éste han logrado difundir, con una alta audiencia, las buenas prácticas, bajo el paraguas de la ONTI y aún más, de la Subsecretaría de la Gestión Pública. En esos eventos se ha logrado reunir hasta ministros.

Previo a estos eventos, el Foro de Responsables Informáticos construyó un *Marco de Interoperabilidad del Foro Informático* identificando áreas problemáticas, a saber:

- Culturales
- Legales
- Políticas
- Organizacionales
- Ausencia de posibilidades de conformar redes
- Presupuestarias
- Informativas: inexistencia de estándares
- Tecnológicas: diferencias de recursos entre organismos

La cuestión cultural y política se comenzó a cubrir mediante estos eventos

En el aspecto tecnológico, existen evidencias como la de la AFIP que ha demostrado que, aún los organismos sin recursos, han podido compartir información con la AFIP con tecnología sin costo, tecnología que identifican como "vulgarizable".

En los aspectos informativos se plantearon dos vertientes, en principio:

1. Les cabe a los técnicos informáticos construir patrones con soluciones exitosas para poder

transferirlas dentro del Estado. Ejemplo: si hay simplificación registral para empleados, por qué no usarlos para las historias clínicas. La idea es buscar problemas semejantes para aplicar los patrones existentes.

2. Otro punto es la calidad de los datos que se manejan. ¿Cómo se trabaja con los datos existentes? La práctica en AFIP es que esos datos se empiecen a abrir para transparentarlos. Después, cabe ajustarlos. Se sabe que hay muchas razones por las que se alega que los datos están mal contruidos. A veces se exagera por razones varias como, por ejemplo, las políticas, donde resulta inconveniente esa transparencia.

Problemas de adecuación legal: La estrategia sugerida por el Foro será generar un Marco de Interoperabilidad que defina las reglas de juego para la publicación de datos. La responsabilidad deberá seguir recayendo en los responsables de su producción. Estos organismos deberán discutir los datos con los organismos próximos -usuarios de los datos- para ir sugiriendo al responsable la modificación del reservorio que comienza a ser común, de algún modo.

Por otra parte, hay que analizar lo que sucede respecto a los datos personales solicitados entre organismos públicos: hay que generar un marco interpretativo jurídico, ya que se suelen negar como si se tratara de relaciones entre el sector público y el privado, sin comprender que el Estado es uno y que deben existir razones muy consideradas para que un organismo se niegue a dar datos que no afectan a derechos a otros.

Lo importante de la experiencia de la formación que se está analizando fue la posibilidad de conceptualizar la Interoperabilidad y generar redes entre los cursantes y otros asistentes. Para las experiencias futuras, lo interesante, por un lado, es poder formar respecto a artefactos, antecedentes y patrones, y, por el otro; generar vínculos. En ese sentido, el taller ha sido exitoso. Esto no significa que se hayan podido implementar universalmente los proyectos pensados en este escenario. Esa deberá ser tarea de la ONTI, en el ámbito de encuentro con los Enlaces