Maestría en Gestión de Servicios Tecnológicos y Telecomunicaciones

Master en Gestión de Servicios Tecnológicos y Telecomunicaciones

Ing. Hernán Mavrommatis

Identificación de barreras para la implementación de la interoperabilidad organizacional en organismos de la Administración Pública Nacional Argentina bajo las oportunidades organizacionales del modelo de Gobierno Abierto: Caso de estudio ONTI.

Dr. Alejandro Prince

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a los 17 días del mes de Agosto de 2011

Índice de contenido

1 Capítulo Primero: Introducción....2
1.1 Resumen ejecutivo....2
1.2 Planteo de la problemática....3
1.3 Finalidad y Alcance del Análisis....4
1.4 Hipotesis....6
1.5 Metodología....7
2 Capítulo Segundo: Del Gobierno Electrónico al Gobierno Abierto....10
2.1 Aspectos Genéricos del Gobierno Electrónico....10
2.2 Conceptualización del Gobierno Abierto....15
2.2.1 Definición....15
2.2.2 Transparencia....19
2.2.3 Colaboración....23
2.2.4 Participación....26
2.3 Del Gobierno Electrónico al Gobierno Abierto....31
3 Capítulo Tercero: Interoperabilidad Organizacional y Organismos Públicos....34
3.1 Conceptualizando la Interoperabilidad....34
3.1.1 Definiciones....34
3.1.2 Dimensiones de Interoperabilidad....41
3.1.3 Niveles de Interoperabilidad....44
3.1.4 Modelos, Frameworks, Esquemas, y Plataformas de Interoperabilidad....45
3.1.5 Hacia una Definición de Interoperabilidad....47
3.1.6 Estándares Abiertos y Neutralidad de la Red....49
3.2 Interoperabilidad Organizacional....53
3.2.1 Construcción de una Definición....53
3.2.2 La Interoperabilidad Organizacional como Competencia....59
3.2.3 El Componente de Colaboración del Gobierno Abierto y la Interoperabilidad Organizacional....60
3.3 Interoperabilidad Comparada....72
3.3.1 Interoperabilidad en España....72
3.3.2 Experiencias de integración de servicios en Canadá....79
3.4 Organizaciones de la Administración Pública....83
3.4.1 Consideraciones sobre la Cultura Organizacional....83
3.4.2 Modelo Jerárquico-Burocrático y Organismos....88
3.4.3 Paradigmas Organizacionales....90
3.5 Caso de Estudio: ONTI (Oficina Nacional de Tecnologías de Información)....93
3.5.1 Antecedentes y Competencias Conferidas....93
3.5.2 Análisis de la Implementación de la Interoperabilidad....96
4 Capitulo Cuarto: Conclusiones....99
4.1 Marco conceptual sugerido: ¿Por qué Redes Sociales?....99
4.2 Verificación de Hipótesis....114
4.3 Conclusiones Particulares....118
4.4 Identificación de Barreras....122
5 Bibliografía Consultada....128
6 Anexos....139
6.1 Profesionales Consultados....139

Universidad de San Andrés

1 Capítulo Primero: Introducción

1.1 Resumen ejecutivo

El presente trabajo se ocupa del estudio de un concepto polisémico, la interoperabilidad. Dentro de las distintas dimensiones sobre las que se la puede estudiar, la interoperabilidad es observada en su dimensión organizacional, en virtud que se entiende que la misma resulta ser la más crítica de todas las dimensiones. En lineas generales la interoperabilidad organizacional se ocupa de la coordinación y alineación de los procesos que poseen las organizaciones para que éstas puedan concretar objetivos en común, como por ejemplo la prestación de servicios utilizando la tecnología.

La Administración Pública entendida como un conjunto de organizaciones que deben brindar dichos servicios, deben trabajar para ello de modo colaborativo y coordinando, alineando los distintos procesos involucrados. El objetivo principal que poseen en común las organizaciones públicas resulta la mejora continua de la calidad de vida de los ciudadanos, en consecuencia, debe optimizar los servicios mediante los cuales se relaciona con ellos. Asimismo, los ciudadanos no son el único actor social con el cual se relacionan la Administración Pública, además de ellos se encuentran las empresas.

Universidad de SanAndrés

El valor de mejorar las relaciones entre las Administración Pública y las empresas se fundamenta en el modelo actual de sociedad, es decir, la sociedad del conocimiento. En la sociedad industrial la producción se encuentra alimentada por materia prima representada por commodities tales como oro, acero, carbón, petróleo, granos, maderas, etc. Los Estados poseen un cierto rol en la regulación de las materias primas, pero la velocidad de las industrias que usan estos commodities no exige del Estado más que una regulación justa para la explotación de la materia prima y el desarrollo de la producción. En la sociedad informacional, o del conocimiento, si bien lo anterior resulta válido, la materia prima no es ni el acero, ni el oro, es la información. La velocidad de la industria de las tecnologías de información y comunicación en sensiblemente mayor a la de las industrias basadas en la producción de bienes, por lo cual, no sólo las empresas requieren una regulación justa, sino que además y sobretodo necesitan al Estado como socio estratégico. Esto es, acceder a la información que maneja la Administración Pública para que pueda ser explotada para el desarrollo de la industria TIC, y demás industrias basadas en las tecnologías de información.

1.2 Planteo de la problemática

Muchas organizaciones que fueron pensadas y diseñadas para ejecutar tareas predecibles y repetitivas, con estructuras jerárquicas, como por ejemplo las Administraciones Públicas[1], se enfrentan actualmente a grandes desafíos. La cultura predominante en este tipo de organizaciones no favorece el intercambio de información, el trabajo colaborativo, y otros comportamientos necesarios para la adecuada relación entre las administraciones y los ciudadanos, administraciones y empresas, e inclusive entre dichas administraciones[2].

La relación entre organismos de la Administración Pública y los ciudadanos ha ido evolucionando conjuntamente con los paradigmas económico-sociales a lo largo de la historia. Es así como cada uno de los referentes académicos contemplados en dicha materia, Rifkin, Tapscott, y Castells, describen esta evolución evidenciando *el traspaso de la producción de bienes a la prestación de servicios*, *la colaboración entre pares*, y *una sociedad compuesta por ciudadanos, empresas y Estado en red*, respectivamente.

Este modelo de prestación de servicios resulta ampliamente adoptado por el sector privado, y obliga a dicho sector en colocar al cliente en el centro de todo. No obstante, si se observa la realidad de los principales países del mundo, el sector privado no es el único que ubica a los clientes en el centro de todo, también el sector académico implementa dicho desplazamiento trasladando el concepto de *enseñanza* al de *aprendizaje* en donde el alumno, se encuentra en el centro de todo. Los gobiernos por su puesto no son la excepción, del mismo modo que el sector privado y el académico, ubican al ciudadano en el centro de todo. El presente trabajo denomina *antropocentrismo* a este fenómeno de convergencia. El cual obliga a los tres sectores involucrados a relevar las necesidades de sus "*clientes*" para diseñar servicios que se adecuen a sus demandas exigentes, y en virtud de ello, repensar el modo en que diseñan sus organizaciones.

1 Cuando se utiliza el plural de la Administración Pública, se hace referencia a los organismos que la conforman.

2 "*La incorporación de tecnologías de información y comunicación por parte de las agencias gubernamentales se realizó básicamente a partir de la consideración por parte de cada una de ellas de sus necesidades particulares, lo cual generó 'islas' que se caracterizan por un manejo ineficiente y descoordinado de la información*". Dr. Juan Manuel Abal Medina Ex Secretario de la Gestión Publica, en (Greco et al, 2008).

1.3 Finalidad y Alcance del Análisis

La finalidad principal del presente trabajo es identificar las principales barreras existentes para la implementación de la interoperabilidad organizacional en los organismos de la Administración Pública Nacional Argentina, considerando las oportunidades organizacionales que brinda el modelo de Gobierno Abierto. Para ello, se describe como marco conceptual dicho modelo, impulsado por la Administración de Barack Obama desde el año 2009 como el nuevo paradigma. El Gobierno Abierto, se encuentra en proceso de adopción por los principales gobiernos del mundo como es el caso de Canadá, distintos países de Latinoamérica, y los estados miembro de la Unión Europea destacando el caso de España, en virtud que es tomado para realizar un estudio comparado.

Luego de la descripción de dicho modelo, el trabajo se ocupa de relevar distintas definiciones del tema central de la tesis, la interoperabilidad, realizando una investigación a lo largo de su evolución en la última década. Con ello, se conceptualiza el tema de estudio para luego describir su dimensión organizacional, en virtud de lo multidimensional que resulta el concepto de interoperabilidad. Una vez realizado esto, se describe la interrelación del modelo del Gobierno Abierto y la implementación de la interoperabilidad organizacional en los organismos de la Administración Pública. A estos últimos, en apartados posteriores, se los describe en relación al modelo de gobierno tradicional, así como en relación a su cultura organizacional, al sólo efecto que dicha descripción facilita la identificación de las barreras antes mencionadas.

Seguidamente, tomado como caso de estudio, se describen las competencias conferidas y procesos correspondientes a la Oficina Nacional de Tecnologías de Información, referidos a la implementación de la interoperabilidad en los organismos de la Administración Pública Nacional Argentina. El caso de estudio, se contrasta con la caracterización de la interoperabilidad en España, a través de un estudio comparado, considerando las normativas vigentes, y las acciones realizadas por los correspondientes actores para la implementación eficaz de la interoperabilidad. Asimismo, se observan las acciones estratégicas realizadas por Canadá para la integración de servicios al ciudadano, por considerarla una estrategia adaptable a la Argentina, debido a que las escalas de ambos países resultan comparables.

Finalmente, se realiza el análisis considerando lo descripto en base a la metodología propuesta, con

el fin de identificar las berreras para la implementación de la interoperabilidad organizacional de un modo estructurado. Tomando como referencia las conclusiones particulares las cuales se ocupan de encontrar las preguntas claves relacionadas con el tema de estudio, evitando de este modo caer en recomendaciones tipo receta.

El alcance del presente estudio, en lo relativo a los conceptos de interoperabilidad, se encuentra enmarcado únicamente en su dimensión organizacional. Si bien se describen conceptos vinculados a otras dimensiones y características tales como los niveles de interoperabilidad, marcos de referencia (frameworks), y modelos de madurez, éstos no son tomados como objetos de estudio del presente trabajo. Su mención, contribuye para conceptualizar el tema de interoperabilidad de un modo integral, mostrando su magnitud y complejidad, identificando a su vez, los objetivos que poseen dichas dimensiones y características.

Cabe señalar que, si bien resulta correcto inferir que existen diversas subculturas dentro de los distintos organismos de la Administración Pública Nacional, al menos trescientos organismos, no es menos cierto que se pueden identificar un conjunto de valores supuestos compartidos entre todos ellos. Este estudio se ocupa de describir dichos valores, en tanto y en cuanto los mismos representen potenciales barreras para la implementación de la interoperabilidad organizacional. Esto mismo ocurre con los modelos organizacionales imperantes como el jerárquico-burocrático, estructura bajo la cual se crean y diseñan los organismos de la Administración Pública Nacional.

Si bien en reiteradas ocasiones que se habla de organizaciones públicas y sus relaciones, entre ellas y entre los ciudadanos, resulta insoslayable mencionar cuestiones relativas con las Políticas Públicas o de Estado, modelos de gobierno, y otras por el estilo. Dichas referencias se exponen con el fin de contextualizar ideas, casos, ejemplos, o conceptos teóricos desarrollados, y se omite en todo momento la inclusión de juicios de valor de carácter ideológico. Por lo cual, se desprende que el presente análisis no reviste el mencionado carácter, como así tampoco posee un carácter político partidario. No obstante, en lineas generales cabe señalar que, el presente estudio abraza de un modo académico una corriente colaborativa y constructivista.

1.4 Hipotesis

- ✔ **La cultura tradicional de la Administración Pública Nacional resulta una barrera significativa para la colaboración entre los organismos públicos.**

- ✔ **La voluntad política es necesaria pero no suficiente para la implementación de la interoperabilidad organizacional.**

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

1.5 Metodología

El presente estudio se aborda desde la disciplina del Management y posee una característica principalmente descriptiva considerando un caso de estudio. En base a resultados de consultas y entrevistas a expertos se realiza un análisis que permita, la identificación de barreras para la implementación del tema estudiado.

La investigación se basa en fuentes de referencia internacional de información:

- ✔ ***Entrevistas***: A funcionarios públicos en ejercicio de su cargo y anteriores responsables sobre la implementación de la interoperabilidad, y el Gobierno Electrónico en organismos públicos. Las entrevistas a expertos se basan en la confección de un conjunto de preguntas que abordan temas de interés para el presente estudio, y que surgen del análisis que se efectúa a lo largo del trabajo. Se considera la entrevista en profundidad con opción a repreguntas.

- ✔ ***Consulta a Expertos***: Se corresponde con una entrevista a distancia por medios electrónicos, basada en preguntas con respuestas del tipo "si/no", con justificación de la respuesta. La consulta a expertos se elabora en la misma linea de pensamiento que la entrevista de modo ágil y conceptual para extraer opiniones de expertos, referentes y personas con amplia trayectoria en organismos públicos, sin demandarles un excesivo tiempo. El objetivo es relevar, cuestiones relativas a distintas valoraciones referentes a los organismos públicos por parte de aquellos expertos así también como a colaboradores[3] públicos cuyas funciones se encuentren relacionadas con el tema de interés del presente estudio.

- ✔ ***Fuentes referentes de estadísticas, y de información***: OEA, IEEE, ETSI, NIST, DIRSI, FLACSO, ITU, ONU, CEPAL, OECD, BID, CLAD, INAP, CE, ONTSI, CENATIC, entre otras.

- ✔ ***Bibliografía***: Revisión bibliográfica basada en el relevo de libros, publicaciones electrónicas, estudios, papers, memorias e informes de organismos públicos, ponencias y

3 Se utiliza el concepto de "*colaboradores*" en lugar de "*empleados*" por considerarlo más apropiado.

presentaciones de congresos, y reportes anuales de observatorios y fundaciones. Asimismo, se contemplan distintos escritos académicos, y profesionales sobre interoperabilidad en Argentina, España, Latinoamérica, la Unión Europea y de otras partes del mundo, como por ejemplo Canadá y Estados Unidos.

- ✔ ***Unidad de Análisis***: Organismos de la Administración Pública Nacional.

- ✔ ***Variables contempladas para el análisis general***:
    1. Cantidad de iniciativas en materia de Gobierno Abierto.
    2. Cantidad de estándares de interoperabilidad organizacional en vigencia.
    3. Cantidad de modelos o plataformas de interoperabilidad en vigencia.
    4. Cantidad de organismos de la APN.
    5. Cantidad de organismos de la APN (autoridades de aplicación o unidades ejecutoras) del modelo de Gobierno Electrónico.
    6. Cantidad de organismos de la APN (autoridades de aplicación o unidades ejecutoras) de plataformas de interoperabilidad.
    7. Cantidad de organismos de la APN (autoridades de aplicación o unidades ejecutoras) del modelo de Gobierno Abierto.
    8. Cantidad de organismos de la APN participación activa en ADA.
    9. Cantidad de organismos de la APN con tramites online.
    10. Cantidad de organismos de la APN con información disponible online.
    11. Cantidad de aplicativos operativos transversales a los organismos de la APN.
    12. Cantidad de organismos de la APN con alto grado de interacción con los ciudadanos.
    13. Cantidad de organismos de la APN con alto grado de interacción con la ONTI.

Universidad de San Andrés

✔ ***Variables contempladas para el análisis particular***: ***Caso de estudio ONTI***.

1. Cantidad de iniciativas mantenidas en la ONTI luego del cambio de gestión 2009 (dentro del mismo mandato presidencial).
2. Cantidad de estándares de interoperabilidad en vigencia.
3. Cantidad de expedientes intervenidos.
4. Cantidad de expedientes digitales intervenidos.
5. Distribución porcentual de expedientes intervenidos.
6. Cantidad de estándares tecnológicos existentes ETAP.
7. Cantidad de estándares tecnológicos existentes e-ETAP.
8. Cantidad de colaboradores en ONTI (Dirección de Infraestructura).
9. Cantidad de aplicativos operativos transversales con otros organismos de la APN.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

2 Capítulo Segundo: Del Gobierno Electrónico al Gobierno Abierto

2.1 Aspectos Genéricos del Gobierno Electrónico

La aceleración en la evolución y expansión de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la década del 90, fue permitiendo dar un marco de agilidad al sector privado y a distintos actores pertenecientes a la sociedad, a medida en que las TIC se incorporaban de manera más frecuente. Esto último sienta las bases para que las empresas puedan ofrecer distintos servicios basados en la tecnología con un mayor valor agregado, como primer paso de salida de la sociedad posindustrial.

Una vez establecido un cierto nivel en la adopción de estas tecnologías por parte de las diversas empresas y el sector privado en general, se comenzaron a modificar las velocidades con las que se manejan los distintos mercados involucrados. Esta situación, fue observada en principio como una mejora de la eficiencia y agilidad de estos mercados que las adoptaban.

En este contexto, e impulsado por las políticas y lineamientos establecidos bajo lo que se conoce con el nombre de *Consenso de Washington*[4] los distintos países Latinoamericanos emprendieron en la segunda mitad de la década del 90 con fuerza las tendencias de la época en materia de Gobierno Electrónico, desarrollándolo dentro de la incipiente sociedad de la información y enmarcado el proceso de modernización del Estado. Todo ello, valiéndose principalmente a través de la incorporación y uso intensivo de las TIC para relacionarse entre sus agencias u organismos de modo interno, y éstos con los distintos actores de la sociedad ciudadanos, sector privado, y otros actores sociales.

Por su parte, la incorporación de TIC a los mercados permite el aprovechamiento de nuevas posibilidades de negocios más orientadas hacia la prestación de servicios, generando redes que interconectan a los distintos actores, disminuyendo las distancias, optimizando tiempos, costos de transacción, y otras por el estilo. Todos estos factores fueron realimentando positivamente la

4 "*El primero y más importante es la Modernización del Estado. En efecto, durante la segunda mitad de los 90 se gestó lo que se ha denominado el consenso de Washington, donde se formulaba un llamado a los países en desarrollo (y también desarrollados) a impulsar una segunda generación de reformas estructurales para el crecimiento económico y la equidad social*". (Araya Dujisin et al, 2004).

incorporación de las TIC. Este fenómeno fue advertido por Rifkin[5] cuando en el año 2000 describe un desplazamiento desde los mercados, hacia un modelo de economía en red, trasladando el centro desde la producción de bienes, hacia la prestación de servicios, cambiando las acciones de "*poseer*" por la de "*acceder*".

Como efecto colateral de dicha realimentación positiva, se desvirtúa y pierde impacto este avance tecnológico por asociación de la mera incorporación de tecnologías con un fin, en lugar de asociarlo a un medio, para alcanzar un determinado fin. Los gobiernos y sus organizaciones públicas no estuvieron exentos y padecieron este efecto. Asociando, en esos tiempos consecuentemente, la idea de modernización del Estado en la década del 90 con las privatizaciones y posteriormente a fines del siglo pasado con la mera incorporación de tecnología[6]. Como síntesis de todo el proceso descripto, en relación a la adopción de TIC dentro del Gobierno Electrónico desde mediados de los 90 hasta ahora, se representa mediante el siguiente esquema.

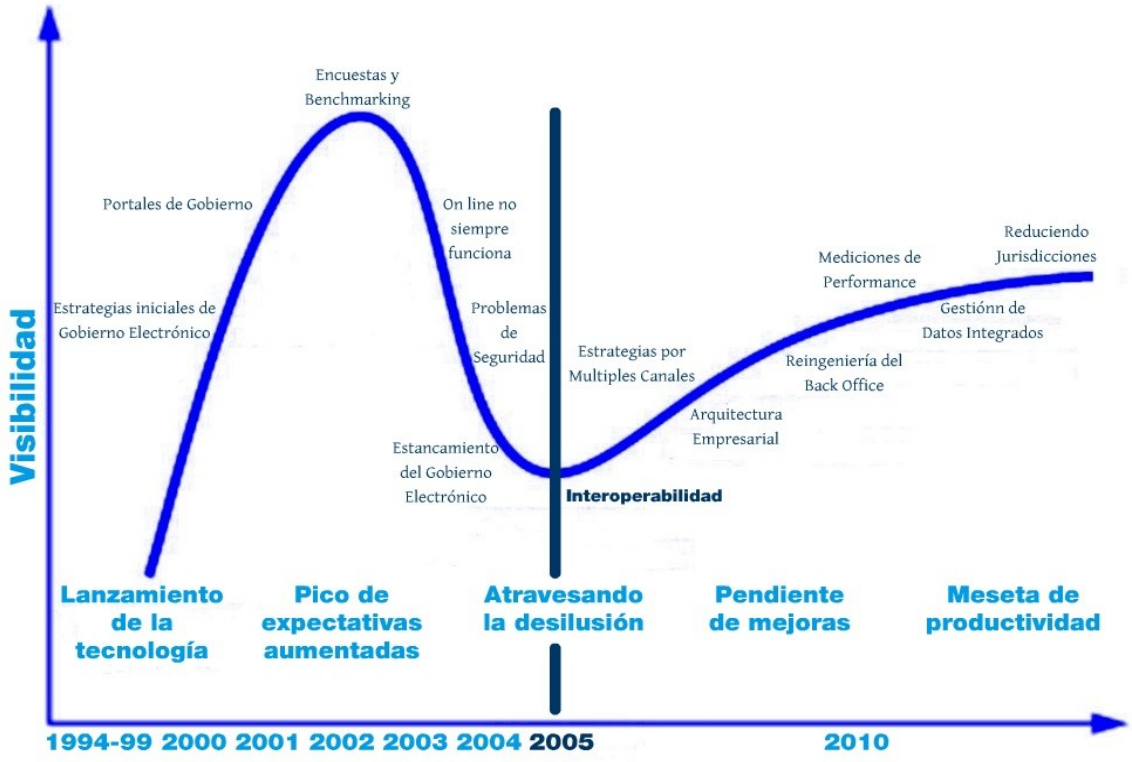


Figura 1: "*Gartner analysis - Hype Cycle for e-Government*". Fuente: Elaboración propia en base a (Spremić et al, 2010).

Si bien la representación resulta válida como conceptualización genérica de cada una de las etapas

5 (Rifkin, 2004).

6 El diseño de nuevas perspectivas diferentes al modo en que, en la década del 90, estos temas fueron encarados desde el New Public Management, cuyo exponente específico fue un modelo puramente tecnológico de gobierno electrónico, donde "*lo tecnológico*" cumplía una función "*mágica*". (Kaufman, 2005).

por las que atraviesan los distintos países en la implementación del Gobierno Electrónico, para el caso particular de la Argentina resulta conveniente mencionar distintas cuestiones las cuales ayudarían a ubicar la situación actual dentro de la referida curva. Uno de los hitos más destacados en relación a Gobierno Electrónico en la Argentina es el Decreto 378/2005 mediante el cual se aprueban las estrategias para la conformación de un Plan Nacional de Gobierno Electrónico. Se pueden citar otros dos hitos relacionados con el tema, los cuales resultan previos a dicho Decreto. El primero, es la conformación de una Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) creada para la generación de estándares tecnológicos relativos a las tecnologías de la información. El segundo, viene dado por la conformación de un Foro de Responsables Informáticos, el cual entre otros objetivos, tenía el de conformar distintas recomendaciones estratégicas y la elaboración de un marco o esquema nacional de interoperabilidad de referencia. Todas estas acciones, las cuales se detallan en el apartado que trata el caso de estudio ONTI, se producen dentro del período 2003-2005, por lo cual el pico de la curva de la **[Figura 1]** podría ubicarse centrado en el año 2004, para el caso de la Argentina. Finalmente en el año 2007-2008, el mencionado foro presenta las distintas estrategias y el marco de referencia, ambos referidos en (Greco, 2008), utilizando el benchmarking con distintos países y relevando experiencias de organismos tales como ANSES y AFIP[7] por estar avanzados en la materia. No obstante, la idea de convertir el marco de referencia en un estándar tecnológico para la verificación de su implementación no se ha dado aún, por lo cual se puede interpretar que el pico inferior de la curva se ensancha enmarcándolo en el período 2008-2011[8]. Resulta justo mencionar también en el año 2009 se crea el Decreto 512/2009 mediante el cual se conforma el Grupo de Trabajo Multisectorial, el cual tiene como función impulsar la "*Estrategia de Agenda Digital de la República Argentina*". En este último tramo, desde la creación de la Agenda Digital, agrupa tanto las estrategias para la implementación del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, y el establecimiento de un marco de interoperabilidad[9], así como también cuatro Políticas de Estado relacionadas con la incorporación y uso intensivo de TIC, propagación de redes para el uso masivo de Internet, entre otras. No obstante, no todas las instancias del final de la cola de la curva son realizadas en este sentido, y la Agenda Digital, se focaliza en los últimos dos aspectos mencionados.

7 Además de las experiencias decriptas en (Greco et al, 2008), en (Castro et al, 2007) se describen experiencias, aunque aisladas, exitosas en otros organismos tales como ANSES, BCRA, Ministerio del Inerior, Ministerio de Justicia, RPNA, SINTyS.

8 "*...el modelo de G.E. aún está en el mejor de los casos a medio camino...*". Dante Moreno, experto consultado para este trabajo.

9 "*...Establecer un Marco de Interoperabilidad, diseñando mecanismos para la promoción de ontologías, terminologías controladas, metadatos y modelos estandarizados y el establecimiento de repositorios y registros de los mismos, tanto en instituciones públicas como privadas*". Decreto 512/2009

No obstante, la tarea en este apartado es conceptualizar el Gobierno Electrónico. Si bien resulta necesario para tomar como punto de partida, enmarcar el contexto, y antecedentes bajo los cuales surge el concepto de Gobierno Abierto, y como éste se relaciona con la interoperabilidad organizacional. El estudio de Gobierno Electrónico, no reviste un tratamiento central para el presente trabajo. Sin embargo, para llegar a conceptualizarlo, se relevaron distintas definiciones, realizadas por referentes del tema, organizaciones internacionales, públicas y privadas, entre los cuales se encuentran CLAD, BID, OCDE, ONU, Gartner, etc., a continuación se cita la definición elaborada por Alejandro Prince.

"*...la aplicación extensiva, intensiva y estratégica de las nuevas tecnologías de la información, las telecomunicaciones e Internet (Tics) a las actividades del Estado, en sus aspectos administrativos y/o de gobierno, de modo tal que en sucesivas reingenierías se cumpla el objetivo de la reinvención del Estado. Implica no sólo la eficientización de sus actividades y la transparentización de sus actos, sino la mejora de su relación con administrados y gobernados, otorgándoles herramientas para su mayor participación y con trol de la cosa pública*".

Considerando, ésta y otras definiciones relevadas, se puede observar que existe en la mayoría de ellas un amplio consenso en centrar al Gobierno Electrónico en torno al uso intensivo de las tecnologías de información y comunicaciones incluyendo Internet. Se referencia también, mejoras relacionadas con la eficacia y la eficiencia de los servicios que ofrece el gobierno en los distintos niveles. Asimismo, se realizan distintas referencias a los procesos democráticos tales como la transparencia, ya sea en para su mejora, o para la promoción de los valores que conlleva. En el mismo orden de ideas, se encuentran mencionadas modificaciones, reestructurares, y/o modernizaciones.

Por lo que se podría acordar, que el Gobierno Electrónico se encuentra centrado en el uso intensivo de TIC incluyendo Internet, para mejorar los servicios brindados a los ciudadanos, pero también entre agencias u organismos del Estado, y hacia otros actores de la sociedad. Todo ello, enmarcado en un proceso de modernización del Estado desarrollado bajo los valores de la sociedad de la información y procesos democráticos. Con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos a través del acceso masivo a la información. Pero más allá de encontrar una definición que resulte válida para el presente trabajo, conviene descubrir los aspectos más relevantes que encierra el concepto de Gobierno Electrónico. En virtud de ello, se destacan los seis aspectos mencionados por

Claudio Orrego Larraín[10]. Cabe señalar que si bien en esta oportunidad se hace referencia a un autor puntual, en lineas generales los aspectos a continuación mencionados, resultan centrales la mayoría de la bibliografía relevada. "*Mejorar la rapidez y calidad de los servicios públicos al ciudadano*", "*Generar ahorros y mayor eficiencia*", "*Masificación de Internet*", "*Acortamiento de brecha digital*", "*Aumento de la transparencia y lucha contra la corrupción*", y "*Mayor participación ciudadana*". Ciertos aspectos hoy en día poseen distinto grado de implementación, y algunos otros son considerados como *a implementar*. Estos últimos son contemplados en la descripción del Gobierno Abierto.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

10 (Araya Dujisin et al, 2004).

2.2 Conceptualización del Gobierno Abierto

2.2.1 Definición

Dado que el concepto de Gobierno Abierto resulta fundamental para contextualizar los distintos objetos de estudio observados, se incluye, su definición así como su caracterización y componentes. Sometiéndolo a su vez a la misma metodología a la que se utiliza para definir y caracterizar a la interoperabilidad, sin prestarle un tratamiento exhaustivo con el mismo nivel de detalle como se realiza con este último concepto. Esto último en virtud de lo reciente del concepto, más allá que el mismo no persiga objetivos innovadores como más adelante se evidencia.

La necesidad de definir qué se entiende cuando se hace referencia a Gobierno Abierto, se fundamenta en que el modelo bajo el cual se genera dicho tipo de gobierno (open government), es aquel que se encuentra alineado con lo que este estudio denomina *antropocentrismo*. Si bien este modelo no posee necesariamente un carácter innovador, sí se observa, como una particularidad interesante que dicho modelo, o paradigma, comprende al mismo tiempo al sector, privado, académico, y público. El cual resulta centrado en los clientes, en los alumnos, y en los ciudadanos respectivamente.

Universidad de San Andrés

No obstante, al no ser el presente un estudio aquel que observa sus objetos desde una perspectiva política, se toma como axioma que una de las condiciones necesarias, pero no suficientes para que se implemente el Gobierno Abierto, resulta ser la un cambio cultural por el cual deben atravesar las Administraciones Públicas. Dado que según indica Andrea Di Maio "*...no es posible abrirse a la participación ciudadana sin abrirse a la participación interna*"[11]. Esto último se encuentra profundamente vinculado con la idea relativa a que son justamente las administraciones las que sustentan los modelos de gobiernos, por lo tanto, para sustentar el modelo del Gobierno Abierto de un modo genuino, dichas administraciones deben profesar idénticos principios y poseer los mismos valores de modo interno. En virtud de esto, cuando oportunamente se construye una definición de interoperabilidad organizacional, se hace hincapié en una cultura favorable que propicie la colaboración y el intercambio de información, factores que representan elementos necesarios para la participación y la transparencia.

11 Alberto Ortiz de Zárate cita a Di Maio: éste indica "*empleadocentrico*" refiriendose a los pertenecientes a las administraciones públicas. Interpretación en base a (Calderón y Lorenzo, 2010).

Según (Calderón y Lorenzo, 2010), el gobierno abierto no resulta innovador sino que por el contrario, dicho concepto se lo encuentra de modo implícito en la mayoría de las leyes fundamentales desde la existencia de la democracia. Simplemente, la idea de Gobierno Abierto toma fuerza en la actualidad debido al avance tecnológico, puntualmente la Web social (Web 2.0), y la extensión de Internet a nivel global, el cual permite su puesta en práctica de modo masivo por parte de los Estados. Es justamente por ello, que otros autores relacionan al concepto de gobierno abierto con "*...un nuevo camino cuya hoja de ruta incluiría una revisión, cuestionamiento y transformación radical del modo en que hemos venido entendiendo la gestión de los asuntos públicos, las instituciones y, muy fundamentalmente, la democracia*"[12].

Asimismo, se evidencia que el paradigma del Gobierno Abierto se encuentra en las antípodas del tecnocentrista, el cual gira al rededor de la tecnología, cuando en realidad ésta resulta ser un medio y no un fin en sí mismo. La idea de considerar para un análisis ulterior la observación de variables cualitativas como las que comprende la cultura organizacional de las Administraciones Públicas, resulta coherente también bajo el marco que brinda el Gobierno Abierto, en tanto a que "*Las nuevas representaciones de la comunicación, manifestadas en sus múltiples instrumentos y usos, constituyen nuevas prácticas culturales. Éste es el primer aspecto que debe ser incorporado al escenario del gobierno abierto: la optimización del vínculo entre el gobierno y los ciudadanos a través de nuevas tecnologías de comunicación implica ante todo un cambio cultural*"[13].

Un modo de alcanzar una definición de Gobierno Abierto, además de describir sus componentes principales, los cuales son la transparencia, la colaboración, la participación, es asociarlo con el movimiento de software de código abierto. Según se manifiesta en (Lathrop y Ruma, 2010), el concepto de Gobierno Abierto fue influenciado para bien por el movimiento de software de código abierto, haciendo foco principalmente en la participación en los procesos del gobierno[14]. Esto implica que dentro del Gobierno Abierto no sólo se provee información a los ciudadanos observándolos como agentes pasivos de recepción, sino que por el contrario, se los ubica en un rol activo demandando su participación. Al igual que los integrantes de una comunidad de software, los ciudadanos también construyen activamente el Gobierno Abierto.

12 (Ramírez Alujas, 2010).
13 Osvaldo Nemirovsci, en (Calderón y Lorenzo, 2010).
14 "*The concept of open government has been influenced -for the better- by the open source software movement, and taken on a greater focus for allowing participation in the procedures of government*". (Lathrop y Ruma, 2010).

Acompañando los conceptos expuestos por los autores anteriormente referidos (Ramírez Alujas, 2010) señala en relación a la filosofía del código abierto que "*...se trata de que la mentalidad y la filosofía del Código Abierto sean aplicadas en todo el gobierno en su conjunto, no sólo dentro del dominio estrecho de software y las operaciones y procesos rutinarios*". Esta afirmación no deja exenta a las Administraciones Públicas, razón por la cual conviene prestar especial atención en el modo en que éstas tienden a fomentar los componentes del Gobierno Abierto, y si realmente se encuentran preparadas para trabajar bajo su filosofía. Es dable entonces, observar la cultura organizacional, preguntarse cuan favorable resulta ésta en las Administraciones Públicas en todos sus niveles para trabajar bajo los conceptos de transparencia, colaboración, y participación. Lo cual en principio, no parece ser una cuestión menor.

Sin duda, muchos de los países que promueven el Gobierno Abierto, tales como Estados Unidos, y España por nombrar dos casos puntuales, sus administraciones en sus distintos niveles se encuentran atravesando estos cambios culturales. A nivel local en España la Red de Municipios Digitales de Castilla y León muestra especial interés en el tema publicando una guía denominada "*Open government 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto*", en la cual realiza una serie de recomendaciones prácticas en relación a los componentes principales del Gobierno Abierto sin omitir aspectos conceptuales, y entendiendo al Gobierno Abierto como "*...una nueva forma de comunicación permanente y transparente entre la Administración y los ciudadanos, bidireccional, mediante la que se consigue su participación efectiva en los procesos de decisión, colaboración y control de la Administración*".

Dado el carácter con el que fue escrito el libro de (Calderón y Lorenzo, 2010), esto es de modo colaborativo por varios autores[15], se considera la siguiente, una definición que posee una visión integral del concepto. En consecuencia, en dicho libro se señala al Gobierno Abierto como "*...aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente*...". Calderón hace hincapié en el concepto de "*escucha activa*" y lo eleva al nivel de componente de Gobierno Abierto

15 César Calderón; Sebastián Lorenzo; Alberto Ortiz de Zárate Tercero, Alorza; Javier Linares Salas; Carlos Guadián; Osvaldo Nemirovcsi; Antoni Manchado Lozano; Pablo Javier Díaz Cruz; Rafael Estrella; César Ramos Esteban; Nagore de los Ríos; Daniela Vilar; Juan Manuel Abal Medina; Martín Olivera; Juan Ignacio Belbis; Ariel Vercelli; y Jorge Cabezas.

conjuntamente con la transparencia, la participación, y la colaboración. Ello así, dado que para un mejor aprovechamiento de las tecnologías bajo el modelo de la Web social, no sólo hay que hablarle al ciudadano sino, y sobre todo, escuchar activamente sus inquietudes.

En las distintas definiciones de Gobierno Abierto siempre se dejan directa o indirectamente reflejados sus componentes, y así como Calderón hace énfasis en la escucha activa, Linares destaca que la relación entre los ciudadanos y el Gobierno Abierto, se realiza por parte de este último a través de las Administraciones Públicas "*Ogov es la forma de relacionarse entre la Administración Pública y los ciudadanos, que se caracteriza por el establecimiento de canales de comunicación y contacto directo entre ellos, entablando una constante conversación con el fin de oír lo que dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente*"[16]. En esta definición se siguen evidenciado los valores relacionados con los componentes del Gobierno Abierto, y se destaca además quién es el actor perteneciente al Gobierno Abierto encargado de dialogar con los ciudadanos, y que las decisiones deben ser basadas en las necesidades y preferencias de éstos como modo de evidenciar el valor de la colaboración.

Universidad de SanAndrés

16 Citado en (Ramírez Alujas, 2010).

2.2.2 Transparencia

Si se pretende realizar una referencia puntual al significado de transparencia dentro del contexto del Gobierno Abierto, no se puede desconocer la primer definición referida de transparencia en este sentido. Ésta fue realizada por la Administración del presidente de Estados Unidos Barack Obama y reflejada por Peter R. Orszag, en el "*Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies*". En este escrito, se indica que "*la transparencia promueve la rendición de cuentas, proporcionando al público información acerca de lo que está haciendo el Gobierno"*[17]. En base a la definición de la administración de Obama y las distintas interpretaciones del modelo de Gobierno Abierto que realizan los diversos autores considerados, se generan nuevas y complementarias definiciones del concepto de transparencia destacando en cada una de ellas diversos aspectos que contribuyen con una definición integral del concepto.

Nagore de los Ríos asocia el concepto de transparencia con la comunicación bidireccional que se debe establecer entre el Gobierno Abierto y los ciudadanos facilitada por las tecnologías de la Web social "*...Aquí comienza la gran conversación de ida y vuelta, una bidireccionalidad que debe aplicarse sin cansancio las veces que sea necesaria, sobre todo para llegar a la transparencia*"[18]. Esta idea está relacionada con el énfasis que realiza Calderon en virtud al concepto de escucha activa, ambos conceptos rechazan la vinculación de la transparencia a un simple uso de las tecnologías de Web social por parte de los gobiernos, mediante las cuales, dichos gobiernos cuentan que acciones realizan, lo cual estaría más asociado al marketing político.

Asimismo, Nagore de los Ríos refuerza este concepto resaltando a la transparencia entendida como el acceso a la información del gobierno, referida en la definición de la administración de Obama, indicando que "*Los políticos han comprendido que la transparencia no sólo es mostrar los anuncios de las decisiones adoptadas. Es que la gente pueda acceder a todos los datos públicos que le competen de una forma rápida y sencilla para poder utilizarlos y lo más importante, hacerla partícipe de las decisiones desde el principio*"[19]. Generalmente no se encuentran conflictos cuando se les solicita comunicar a los gobiernos cuales acciones han realizado, es más las transmiten y

17 "*Transparency promotes accountability by providing the public with information about what the Government is doing*". Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies.
18 (Calderón y Lorenzo, 2010).
19 Ibid.

difunden con entusiasmo, esto no es transparencia. En cambio, cuando el gobierno transmite y difunde con el mismo fervor la información sobre la cual elabora acciones mientras estás se están desarrollando y no cuando ya son un hecho. Por ejemplo previo a la toma decisiones, construcción de leyes, designación cargos, asignación presupuestaria, conformación de políticas públicas, agendas y grupos de trabajo, y otros por el estilo. Es cuando se está ejerciendo una auténtica transparencia, o como se denomina en este estudio una transparencia genuina.

Daniel Villar por su parte toma el concepto de accountability de la definición de transparencia señalando que "*Los gobiernos deben ser transparentes porque sólo de esta forma los ciudadanos pueden acceder a la información sobre lo que están haciendo sus gobernantes, y sólo así el desdeñado concepto de accountability podría pasar de ser un ideal de los libros de las teorías de la Administración Pública a ser una realidad, concreta*"[20]. Esta idea, destaca también el concepto de poner a disposición la información no después del hecho consumado, sino sobre lo que se está haciendo. Asimismo, remarca que los conceptos asociados al Gobierno Abierto no son novedosos, la rendición de cuentas o *accountability,* refleja una necesidad o condición de buen gobierno pero que es un concepto que se encuentra mayormente en la teoría que en la práctica. La condición particular dentro del modelo de Gobierno Abierto, se encuentra establecida porque hoy en día están dadas las condiciones tecnológicas para hacer realidad conceptos como este. El Gobierno Electrónico interpreta que para llevar este concepto a la práctica sólo basta la incorporación de TIC y su uso intensivo, conformando una modernización Estatal, el Gobierno Abierto acepta que además de ello, se necesita un cambio cultural por parte de las administraciones, los gobiernos, y los ciudadanos.

Por su parte Juan Manuel Abal Medina asocia el concepto de transparencia con el de Gobierno Abierto indicando que "*...no hay dudas de que abrir el Estado a la sociedad permite robustecer su legitimidad, su transparencia y su democratización*"[21]. En esta expresión se valida que el modelo de Gobierno Abierto no sólo propicia la transparencia, sino que también legitima y democratiza. Otra vez, los conceptos de democratización y legitimación de los gobiernos no son innovadores, lo que resulta novedoso es que bajo el modelo de Gobierno Abierto, hoy en día se encuentran las condiciones para llevarlo a la práctica.

20 (Calderón y Lorenzo, 2010).
21 Ibid.

Elisa de la Nuez Sánchez Cascado, en cambio plantea la definición de transparencia en base a un cuestionamiento "*Cómo diferenciar entre poner a disposición de los ciudadanos información y datos de forma útil y accesible, de la mera ocultación de la misma entre volúmenes ingentes de información....*"[22], en base a esta cuestión evidencia que resultan necesario para ello la definición de estándares para el tratamiento y gestión automatizada de información, y por otra parte la institucionalización de la transparencia efectuando mecanismos eficientes de control. Para ambos casos destaca que la tecnología posee un rol fundamental, pero otra vez, si bien el cuestionamiento planteado es relevante no se le debe dejar todo a la tecnología, dado que estos deseos de automatización y control fueron también promovidos para el modelo de Gobierno Electrónico, y hoy en día los mismos principios referidos siguen siendo objetivos perseguidos para ser implementados.

Desde una óptica pragmática se tiene a la Red de Municipios Digitales de Castilla y León, desde la cual se define transparencia como "*...la base de la confianza de los ciudadanos en su ayuntamiento*"[23], se destacan en este sentido dos aspectos importantes. Primero el pragmático, que evidencia que para implementar acciones de transparencia dentro del modelo de Gobierno Abierto debe existir confianza desde los ciudadanos hacia las administraciones. Y en segundo lugar, que las administraciones a nivel local (municipios y ayuntamientos) se encuentran involucradas en la toma de importantes iniciativas bajo el modelo de Gobierno Abierto. Para evidenciar otros aspectos relacionados con la transparencia dentro de las definiciones pragmáticas, se pueden describir las necesidades y demandas de la ciudadanía detectadas por el Gobierno Vasco de Euskadi estos dos aspectos son "*Información en tiempo real sobre la actividad del Gobierno que a su vez pueda ser compartida de una forma libre y gratuita por la red*", y "*Datos sin tratar ni interpretar para poder ser reutilizados...*"[24], la información en tiempo real sobre la actividad del gobierno puede ser un aspecto que confirme la necesidad que expresan los ciudadanos de no solamente conocer los hechos consumados del gobierno, sino las acciones que se encuentran desarrollando, lo cual se asemeja más a las definiciones de transparencia referenciadas. La segunda demanda se encuentra relacionada con la reutilización de datos, este aspecto es uno de los que fue tomado como objetivos del Gobierno Electrónico, otra vez hoy en día, es un aspecto perseguido para ser implementado.

22 (Nuez Sánchez Cascado, 2010).
23 (Red de Municipios Digitales de Castilla y León, 2010).
24 (Gobierno Vasco, 2009).

De la lectura de los distintos autores referenciados se pueden extraer ciertas consideraciones acerca de la transparencia. La primera bien podría ser aquella que está directamente relacionada con el concepto que refleja el término transparencia. Entonces, de modo genérico, se puede establecer que todas aquellas acciones que se desarrollen bajo el concepto de Gobierno Abierto, deben ser conocidas por todos los ciudadanos, (el concepto de ciudadanos contempla también a los colaboradores públicos). Este conocer las acciones referidas debe ser fácilmente realizable, cualquier ciudadano debe poder acceder a dicho conocimiento de modo rápido, eficaz, y sencillo, en cualquier momento sin requerir una tecnología propietaria en particular. El acceso no debe caducar, es decir no sólo debe poder accederse al conocimiento de modo ubicuo en el espacio, sino que también en el tiempo.

La segunda consideración a destacar es que transparencia no es la posibilidad que los ciudadanos conozcan y accedan a la información que los gobiernos ya realizaron y/o produjeron. Es decir, acceder a lo que ya "*se decidió*", "*se elaboró*", "*se realizó*", sino que por el contrario la transparencia se asocia al acceso a la información que poseen los gobiernos para realizar las distintas acciones mientras se las desarrolla, como se expresa en el concepto antes referido "*en tiempo real*", esto es por ejemplo mientras se construyen las distintas acciones, decisiones, políticas, estrategias, planes, agendas, obras, y otras por el estilo. Todo ello en base a la confianza del ciudadano hacia la administración evidenciando el valor en la participación activa del ciudadano relevada mediante la escucha activa del gobierno.

Universidad de SanAndrés

2.2.3 Colaboración

La colaboración es, de los tres componentes del Gobierno Abierto, el menos innovador[25]. Dado que para conformar un buen gobierno en los términos desarrollados en el presente trabajo, se requiere contar con un Estado visto como un sólo actor, y no como la suma de islas conformadas por los distintos organismos públicos. Poseer la colaboración como valor rector dentro del Estado, es el primer paso para unir las islas. Este carácter insular que poseen algunos organismos de la Administración Pública ha sido ampliamente criticado y aún es objeto de crítica[26]. De esto último se desprende una idea importante, si no se atraviesa por un cambio cultural genuino, no será posible implementar el modelo de Gobierno Abierto, y la colaboración seguirá siendo objeto de deseo de las Administraciones Públicas. Dado que la historia evidencia que su mera crítica no resulta suficiente para cambiar la situación en la realidad[27].

La idea de considerar la descripción de la cultura de las Administraciones Públicas como uno de las cuestiones principales a considerar para verdadera la implementación del Gobierno Abierto, no es trivial ni caprichosa[28]. Ésta se encuentra fundada en que las organizaciones públicas no fueron pensadas bajo un esquema de trabajo basado en la colaboración. El diseño piramidal de su estructura jerárquica y la aceptación de la burocracia establecida por Weber, dejaron un estigma muy fuerte en la cultura de las organizaciones públicas. Todo ello sumado a, la velocidad típica que se requiere para realizar un cambio cultural significativo, la concentración del poder, y otros por el estilo, hacen que resulte un verdadero desafío establecer, en este tipo de organizaciones, la colaboración como valor y modo de trabajo predominante[29].

25 "*La colaboración es uno de los elementos que forman parte de ese gran cambio que va a producirse en las formas de gestionar los intereses públicos. Quizás es el menos novedoso de todos, porque si hay algo que es, y ha sido, evidente durante cualquier época es que sin la colaboración de todos, los asuntos públicos no pueden ser concebidos*". (Calderón y Lorenzo, 2010).

26 "*... los silos retrasan el desarrollo del gobierno en red...*" Alejandro Artópoulos, experto consultado para este trabajo.

27 "*La percepción de que el proceso de descentralización se ha realizado en España de forma desordenada y sometido a decisiones políticas cortoplacistas, sin que haya habido tiempo ni sosiego para que se consoliden o definan los foros y mecanismos de colaboración y cooperación entre las diferentes Administraciones, convierte a la iniciativa de Open Government en una oportunidad para dar un impulso a la necesaria colaboración entre las diferentes Administraciones y también, por qué no, para enjuiciar su eficiencia e incluso la distribución de competencias existente*". (Nuez Sánchez Cascado, 2010).

28 "*...muchas de las restricciones no son formales, sino informales basadas en prácticas y costumbres que se han ido institucionalizando*". Diego Pando, experto consultado para este trabajo.

29 "*...tenemos el desafío de la colaboración, cosa poco fácil de gestionar y resolver en el contexto de las administraciones públicas (en su interior y entre ellas) y en la relación con los ciudadanos u otros actores (ONG, empresas, etc.). El ADN de las modernas burocracias públicas, incluso más allá de los innumerables intentos por modernizarlas y aplicar modelos y estrategias de mayor sofisticación, sigue siendo el código genético heredado del*

Pero el principio de colaboración que rige el Gobierno Abierto no sólo hace referencia a las Administraciones Públicas sino que además, refiere a la relación entre éstas con los ciudadanos tal como interpreta Ramírez Alujas la directiva de la Administración de Obama "*Los funcionarios del gobierno deben trabajar juntos entre sí y con los ciudadanos como parte del ejercicio de su trabajo de resolver los problemas nacionales*"[30]. El concepto ha evolucionado y además de ciudadanos y Administraciones Públicas en otros países se consideran también otros actores sociales[31]. Asimismo, la colaboración resulta ser un concepto transversal a los otros dos principios del Gobierno Abierto, la transparencia y la participación. Dado que sin colaboración, la participación y la transparencia simplemente no suceden, o por lo menos no del modo que éstas sirvan para construir valor social.

Esto convierte a la colaboración en el eje central de los tres componentes del Gobierno Abierto. La influencia que posee el modelo del Open Source sobre el modelo de Gobierno Abierto, oportunamente referenciada, también ubica a la colaboración con un rol principal. En el modelo Open Source se construyen distintos productos de software a través de la colaboración de los integrantes de una comunidad. En el modelo de Gobierno Abierto se construyen distintas acciones de gobierno (leyes, políticas públicas, decretos, medidas, agendas, prioridades, debates, etc.) en definitiva se construye una democracia participativa genuina, y un gobierno transparente, todo ello a través de la colaboración ejercida por los dos actores principales, los ciudadanos y las Administraciones Públicas.

Otro de las cuestiones relacionadas con la colaboración que no se debe desmerecer, además de la cultura organizacional, es un movimiento que bajo los mismos principios del modelo del Open Source antes referidos, se aplica a los datos que manejan las Administraciones Públicas. Este modelo se conoce comúnmente con el término de "*Open Data*". Además de aportar transparencia a la gestión, por su puesto esta transparencia resulta estar siempre en función del tipo de datos que se abran (publiquen), no posee el mismo nivel de apertura publicar las declaraciones juradas de los bienes de los funcionarios de la administración, que abrir los datos relacionados con el estado de las rutas nacionales.

weberianismo". (Ramírez Alujas, 2010).

30 (Ramírez Alujas, 2010).

31 "*...un Gobierno colaborativo implica y compromete a los ciudadanos y demás agentes en el propio trabajo de la Administración. La colaboración supone la cooperación no sólo con la ciudadanía, sino también con las empresas, las asociaciones y demás agentes, y permite el trabajo conjunto dentro de la propia Administración entre sus empleados y con otras Administraciones*". (Red de Municipios Digitales de Castilla y León, 2010).

También el Open Data es tomado como un factor importante que permite la colaboración entre las Administraciones Públicas "*La parte más importante, y a la vez más práctica, que puede hacer posible la colaboración entre la Administración Pública y terceros que quieran colaborar con ella es la apertura de datos, lo que se conoce como Open Data*"[32]. El Open Data, es una práctica que hoy en día se ve facilitada por la evolución de las TIC. No obstante, se debe tener cuidado en asignar propiedades milagrosas a distintas prácticas que nos permite la tecnología. De este modo, así como se observa que la tecnología fue necesaria pero no suficiente para alcanzar valores como la participación, bajo el paradigma del Gobierno Electrónico, el cual se basa ampliamente en la adquisición y el uso intensivos de TIC. Tampoco en este caso hay que confiar en soluciones netamente tecnológicas.

Actualmente, y con la experiencia que dejaron los modelos anteriores, se reconoce que para alcanzar metas a través de las posibilidades que ofrece hoy la tecnología, se debe acompañar a ésta con aspectos relacionados con un cambio de paradigma, no tecnológico, sino con un cambio en la mentalidad. Tal como lo destaca Ramírez Alujas cuando señala que "*...comienza a existir una suerte de sincronía entre los cauces del andamiaje legal-normativo y los medios tecnológicos, cosa del todo poco frecuente en nuestras sociedades. Ello constituye un primer signo de colaboración y/o convergencia que es menester tener en cuenta: De la apertura de datos a la apertura de mentes*"[33]. Esta última frase resulta clave para comprender en en donde reside el verdadero valor de las propuestas del Gobierno Abierto. La interpretación que Corojan y Campos realizan es virtud de lo expuesto, se alinea con un cambio más cercano a la mentalidad de los actores involucrados que a cuestiones meramente tecnológicas, "*Más allá de las voluntades políticas, el cambio de enfoque en el entramado institucional del movimiento de gobierno abierto de Obama se basó en una nueva mentalidad de los poderes públicos y en el apoyo de la sociedad civil*"[34]. Este cambio de mentalidad se basa en la adopción de valores, cuando estos valores son compartidos por un conjunto de actores, ciudadanos, sector público, privado, académico y otros, evidencian el deseo de una nueva cultura.

32 (Calderón y Lorenzo, 2010).
33 (Ramírez Alujas, 2010).
34 (Corojan y Campos, 2011).

2.2.4 Participación

Las posibilidades de participación, entendida ésta como participación ciudadana, fueron evolucionando a través de los años con el avance de las TIC, impactando éstas en las organizaciones que tradicionalmente se ocupaban de participar en los procesos de gobierno[35]. Por lo cual, hoy en día cuando se hace referencia a la participación ciudadana, no se está refiriendo a cuestiones tales como votaciones para la elección de gobernantes, y/o decisiones extraordinarias a través de plebiscitos públicos los cuales demandan una acción con una frecuencia muy baja. Es decir, en escasas oportunidades en un año como mejor caso. Esto último pone de manifiesto que muchas veces el concepto de participación se lo confunde y se lo simplifica por simple asociación con la toma multitudinaria de decisiones[36].

Entonces, la participación a principios de este siglo, representa mucho más que esto, en virtud de las posibilidades que ofrece la tecnología. Nuevamente las TIC como factor necesario, protagonista si se quiere, pero de ningún modo, suficiente. Sí, estas TIC son protagonistas porque permiten evidenciar conceptos conexos a ellas, particularmente los relacionados con Internet tales como la *inteligencia colectiva*[37]. En virtud de la cual, se puede expresar una primer idea de participación como sigue "*Los gobiernos pueden aprovechar la inteligencia colectiva de los ciudadanos y abrir su agenda legislativa a la ciudadanía. Todas las leyes, decretos, medidas o decisiones de otro tipo que toman los Gobiernos pueden ser debatidas, valoradas, criticadas y completadas (incluso antes de su elaboración) con las opiniones de los ciudadanos*"[38].

De esta primera aproximación surge una idea muy importante que frecuentemente es soslayada por aquellos que no desean fomentar una participación genuina, o bien que no acaban de comprender la profundidad que en la actualidad posee el concepto. Esto es, no sólo en la participación ciudadana

35 "*Asociaciones de consumidores, de vecinos, de estudiantes, sindicatos, ONGs… estas eran las entidades que organizaban la participación ciudadana. Una participación en la que el ciudadano, el individuo, poco tenía que decir sino tratar de situarse para llegar a ser cooptado dentro de los grupos decisorios*". (Calderón y Lorenzo, 2010).

36 "*...el concepto de participación que maneja todavía la Administración Pública es más bien pasivo (el ciudadano como receptor de mensajes) y no tanto activo (el ciudadano propone actuaciones, las dirige y las sigue) por no hablar de los supuestos en que se confunde la participación en la toma de decisiones con una especie de trámite de audiencia universal normalmente muy poco provechoso*". (Nuez Sánchez Cascado, 2010).

37 "*La inteligencia colectiva puede entenderse como la capacidad que tiene un grupo de personas de colaborar para decidir sobre su propio futuro, así como la posibilidad de alcanzar colectivamente sus metas en un contexto de alta complejidad*". Definición de Pieree Lévy citado en (Cobo Romaní y Kuklinski, 2007).

38 (Calderón y Lorenzo, 2010).

interviene una vez diseñadas y ejecutadas las distintas elaboraciones de políticas públicas, agendas, decretos, medidas, decisiones y otras por el estilo. Por el contrario, y particularmente el proceso de participación actual se realiza (o sería deseable que se realice) de modo previo la elaboración de todos estos procesos de gobierno referenciados. De más resulta mencionar que la instancia previa es el punto de partida y que la participación se desarrolla de modo continuo durante todo el proceso hasta desde el principio hasta su fin[39].

En relación a la evolución mencionada al principio del apartado, en donde se destaca que son justamente las TIC las que proponen modelos referenciales para ser aplicados y evolucionar conceptos tales como los que aquí se tratan. De modo genérico, se comenta oportunamente, que el Gobierno Abierto se encuentra influenciado por el modelo Open Source. Ahora conviene destacar de qué modo este modelo influye particularmente en lo que Ramierz Aruja referencia como "*Open Polítics*"[40]. Este autor enumera una serie de criterios que sustentan el ambiente de participación bajo el cual se desarrolla este último concepto[41].

- ✔ *Cualquiera puede participar, incluso anónimamente;*
- ✔ *Todos los participantes son iguales, y resuelven las disputas a través de la igualdad de las relaciones de poder;*
- ✔ *Todas las acciones son transparentes, y nadie tiene más poder para revisarlas que cualquier otro;*
- ✔ *Todas las contribuciones son registradas y preservadas, y estos registros no pueden ser alterados;*
- ✔ *Toda deliberación se estructura, o se pueden poner en forma estructurada para resolver disputas;*
- ✔ *Todo el contenido es organizado/reorganizado por los participantes;*
- ✔ *El comportamiento partidista está limitado por el*

39 "*Ya no basta con ganar unas elecciones, los ciudadanos comienzan a exigir transparencia en la acción de gobierno y posibilidades de participación en aquellos asuntos que les afecten, y es responsabilidad de los poderes públicos abrir estas ventanas de comunicación permanentes*". (Calderón y Lorenzo, 2010).

40 "*Esta teoría combina aspectos de los movimientos de software libre y contenidos abiertos, reclama la promoción de métodos de toma de decisiones más abiertos, menos antagónicos, y más capaces de determinar lo que es de interés público con respecto a las cuestiones de política pública*". (Ramírez Alujas, 2010).

41 Traducido y adaptado de Wikipedia "*Open Source Governance*" (2010) por (Ramírez Alujas, 2010).

formato, las reglas establecidas por las facciones propias, y las leyes existentes en la sociedad o comunidad que se verán afectados por la decisión política;

- ✔ *El control del foro puede, al menos en teoría, pasar a la mayoría de los usuarios de confianza, no a los que empezaron el foro.*

Muchos de los criterios citados, se encuentran relacionados con un concepto subrepticio de la participación, el cual está relacionado con la distribución del poder[42]. Este poder debe cederse al ciudadano para que, entre otras, pueda valorar su participación en virtud de la evidencia de un impacto en las decisiones, las cuales anteriormente resultaban privativas del gobierno. De más está mencionar que esta distribución del poder no es bien recibida por aquellos que no desean implementar una participación genuina. Otros tantos criterios expuestos, revisten un carácter de forma y resultan necesarios para generar la confianza insoslayable para que la participación genuina sea una realidad. Y en consecuencia, permitir a los ciudadanos la posibilidad real de proponer ideas, evidenciar necesidades, fijar las agendas políticas, priorizar temas propuestos por otros ciudadanos o por el mismo gobierno, proponer debates, y distintas cuestiones relevantes[43].

Con el simple objetivo validar los criterios expuestos, resulta conveniente citar una de las reflexiones surgidas de la implementación del Gobierno Abierto por parte del Gobierno Vasco particularmente relaciona con el concepto de participación, "*No se quería imponer ni liderar la plataforma donde la participación ciudadana se debiese producir. Se considera que la participación es un movimiento que tiene que surgir de la ciudadanía, y los miembros del Gobierno que hagan uso de ella lo deberían hacer sin jerarquías. Por tanto, IREKIA debería ser un usuario más, y no el 'dueño' de la plataforma. Además es importante buscar la intermediación de una tercera parte como garantía de confianza e independencia*". Esta reflexión sobre una implementación práctica de una plataforma de participación, evidencia que los criterios teóricos enunciados anteriormente resultan corresponderse en gran medida con los aspectos pragmáticos de la participación.

42 "*La participación ciudadana implica siempre la cesión, distribución o delegación del poder por parte de los poderes públicos hacia la iniciativa ciudadana*". (Calderón y Lorenzo, 2010).

43 "*El Ayuntamiento debe apostar por una participación ciudadana en los asuntos municipales más relevantes, poniendo en marcha plataformas que permitan recabar la opinión de los ciudadanos y debatir y votar propuestas del Ayuntamiento*". (Red de Municipios Digitales de Castilla y León, 2010).

Pero hasta ahora, pareciera que existen escenarios de participación y de no participación como si este concepto tuviera una implementación dicotómica, cuando en realidad su implementación, puede ser gradual. Un aval de esta afirmación, se basa en la posibilidad de establecer escalas o estadios por los que atraviesa un gobierno cuando requiere fomentar la participación. Alberto Ortiz de Zárate[44] hace referencia a dos modelos, el primero es el modelo de Arnstein el cual establece ocho niveles. El segundo, es el modelo de la *International Association for Public Participation*, este último define una escala de cinco niveles (del cero -no participación- al nivel cuatro -participación-), la cual se transcribe a continuación:

0. *Información: canal unidireccional en el que el gobierno facilita información de sus intenciones.*
1. *Consulta: expresión de la ciudadanía, sin compromiso acerca del tratamiento de sus opiniones.*
2. *Implicación: aceptar propuestas de la ciudadanía, pero sin dejar que ésta participe en las decisiones globales.*
3. *Colaboración: proceso de negociación derivado de demandas ciudadanas, pero conducido por la Administración.*
4. *Delegación: los ciudadanos tienen ámbitos en los que deciden autónomamente.*

Siguiendo en una misma linea de pensamientos, la cual permite mantener los conceptos expuestos de modo coherente. Se puede observar, en la definición de estos niveles la existencia de una gran correspondencia. Esto último, si se los compara con los criterios para el sustento de la participación anteriormente referenciados. Como referencia final al concepto caracterizado en el presente apartado, pero no menos importante, se pretende destacar una idea hasta el momento no tratada. Ésta se asocia con la característica particular que debe poseer la participación ciudadana, y que se encuentra definida por su opuesto en el nivel cero de la escala citada. Su carácter bidireccional[45]. Este carácter se encuentra evidenciado, entre otras, en la definición de participación enunciada por Ana Corojan y Eva Campos, "*El gobierno abierto incluye así la participación ciudadana a través*

44 En (Calderón y Lorenzo, 2010).

45 "*Se trata por tanto de una participación en una doble dirección: los ciudadanos pueden, a través del conocimiento que tienen de las actuaciones públicas, participar en su definición y en su ejecución pero también las Administraciones tienen la posibilidad, no tan frecuente, de contrastar directamente con un grupo amplio de ciudadanos o empresas la corrección de sus decisiones y de su ejecución en términos de impacto en sus destinatarios*". (Nuez Sánchez Cascado, 2010).

de la comunicación en dos direcciones: desde el Gobierno a los ciudadanos y desde éstos al primero"[46]. Esta dirección en doble sentido enfatiza que no solamente los ciudadanos deben percibir el valor de la participación para practicarla, sino que también ocurre lo mismo con las Administraciones Públicas. Para que los ciudadanos perciban el valor de la participación, estas últimas deben generar confianza a los ciudadanos. Para que las Administraciones Públicas perciban el valor de la participación deben atravesar un cambio cultural significativo, basado en la comunicación, la colaboración, el aprendizaje, la distribución y concesión del poder, y profesar idénticos valores que el Gobierno Abierto.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

46 (Corojan y Campos, 2011).

2.3 Del Gobierno Electrónico al Gobierno Abierto

Para cada uno de los modelos de gobierno, el Electrónico y el Abierto, se recopilaron distintos objetivos que poseen cada uno estos modelos, los cuales evidencian una caracterización de ambos. Esto se toma como puerta de entrada para sacar a la luz algunas de las cuestiones convergentes y divergentes de cada modelo. En función de esto, se pretende identificar los factores que ayudan a realizar la transición de un Gobierno Electrónico a un Gobierno Abierto.

En relación a las Administraciones Públicas se puede establecer que, mientras el modelo de Gobierno Electrónico requiere la promoción y uso intensivo de TIC a través, de la conformación de redes entre organismos públicos que promuevan una administración electrónica, los marcos institucionales que soporten dicha administración, y garantizar la distribución de la información de modo indiscriminado para la prestación de los distintos servicios a los ciudadanos. Por otra parte, el modelo de Gobierno Abierto, también requiere la conformación de redes, pero vistas como redes de colaboración, y no sólo externas, sino internas a los organismos públicos. No se centra en la informatización de las administraciones convirtiéndolas en administraciones electrónicas, esto es un factor colateral, y requiere cuestiones tales como una apertura, y una reorganización del modelo jerárquico. El Gobierno Abierto obliga a pensar las administraciones desde las necesidades del ciudadano forzando de esta manera a modificar sus criterios de diseño. Demanda una visión compartida por todos los actores involucrados, y centra su rol principal en el servicio a dichos ciudadanos, a través de una nueva cultura de servicio.

Luego de realizar este primer contraste en relación a como cada modelo de gobierno entiende a sus administraciones, se puede identificar en primera instancia que si bien en ambos modelos se ocupan de los servicios a los ciudadanos, en el primero su modo de alcanzarlos es a través de la informatización de las Administraciones Públicas por medio de la conformación de redes, marcos legales, establecimiento de autoridades de coordinación transversales, y otras por el estilo. No obstante ninguna de las anteriores demanda se focaliza en cambios, ni culturales, de estructura jerárquicas, o bien se focaliza en la apertura de dichas administraciones. Ramiez Alujas evidencia un contraste similar cuando indica "*...la trampa del e-Gov se encuentra en la seducción simplista del uso intensivo (y adecuado) de las TICs per se en las organizaciones públicas, limitando su alcance a la mera introducción de tecnología para hacer lo mismo que se ha hecho siempre, pero*

de una forma más cómoda, algo así como digitalizar la burocracia, lo que antes era un trámite presencial en ventanilla ahora se transforma en un formulario online en la pantalla sin un cambio en el trasfondo de prácticas y cultura organizativa..."[47].

En relación a las acciones de gobierno que pretende cada uno de los modelos comparados, se tiene que el Gobierno Electrónico requiere la generación y ejecución de Políticas Públicas que fomenten la adopción y uso de las tecnologías, creación de polos tecnológicos, extender la penetración de Internet valiéndose de regulaciones al mercado de las telecomunicaciones, creación de centros de acceso a Internet en hogares, empresas, y en el mismo Estado para todos sus niveles, fomentar la industria de las telecomunicaciones y otras por el estilo. En contraposición el modelo de Gobierno Abierto se encuentra basado en principios o valores (transparencia, colaboración y participación), y requiere que se adopte la cultura abierta al modelo de gobierno para fomentar dichos valores. Asimismo ubica en un mismo nivel horizontal a gobernantes y gobernados colocando en el centro a los ciudadanos.

En este segundo contraste, se mantienen las diferencia antes destacada, mientras el Gobierno Electrónico realiza acciones para desarrollar omnidireccionalmente su herramienta fundamental, la tecnología. Por su parte, el Gobierno Abierto centra sus accionar en sus principios y utiliza la tecnología como factor necesario pero ni suficiente ni central, requiriendo como aspecto destacado la adopción del modelo Open Source con el cual se construyen productos de software de código abierto como su filosofía. Sintetizando los factores descriptos, se puede destacar que si bien las intenciones del Gobierno Electrónico pueden llegar a tener un alto grado de correspondencia con los objetivos que busca alcanzar el Gobierno Abierto. Se evidencia que el modo que tiene cada uno de los modelos para alcanzar esas metas es significativamente divergente[48].

Conceptualmente como metodología general el Gobierno Electrónico utiliza de modo intensivo la tecnología para la informatización y automatización de los servicios a los ciudadanos sin focalizarse en el diseño de los procedimientos existentes bajo los cuales estos servicios son brindados.

47 (Ramírez Alujas, 2010).

48 No obtante existen definiciones de gobierno electrónico que hacen referencia a cambios culturales pero no sobre el modelo de gobieno en sí, sino sobre el modo en que se prestan servicios "*Se entiende por un gobierno electrónico mínimo aquél que conjuga NTICs, reingenierías de estructuras y cambios de culturas organizacionales para facilitar el acceso en línea de los ciudadanos a la información y los servicios*" E. Kaufman en (Araya Dujisin et al, 2004).

En cambio el Gobierno Abierto, en base a la experiencia del Gobierno Electrónico, reconoce que para alcanzar los principios de transparencia, colaboración y participación (para nada novedosos), se focaliza un cambio de mentalidad, repensar y rediseñar las Administraciones Publicas a través de un cambio cultural, adoptando un molelo filosófico que permita la implementación genuina de sus tres principios, ese modelo es el del Open Source. Esta idea descripta, se encuentra alineada con la definición de Gobierno Abierto enunciada por Corojan y Campos "*...el gobierno abierto viene a significar una oportunidad de cambio en el sistema tradicional de gobernar. Implica fomentar la máxima transparencia en la actividad de los Gobiernos, así como la colaboración y la apertura de la participación ciudadana a todos los procesos de decisión y control. En definitiva, supone la continuación del gobierno electrónico en tanto que da un paso más allá de la mera instrumentalización técnica para conseguir el fin: el gobierno abierto...*"[49]. Para finalizar y a modo de conceptualizar el marco contextual genérico bajo el cual se encuentran los modelos de gobierno considerados dentro del presente estudio, se sintetizan las ideas principales contenidos en cada uno de ellos, dentro de una tabla autoexplicativa, con el fin de hacer más comprensibles los conceptos e ideas que se describan al momento de referenciarlos.

Paradigma del Gobierno Electrónico	Paradigma del Gobierno Abierto
Gobierno electrónico: Se basa principalmente en la adquisición de TIC y su uso intenso para la prestación de servicios a los ciudadanos. Extensión del mundo real a través del mundo virtual.	**Gobierno abierto:** Se basa principalmente en un cambio cultural, bajo los principios de transparencia, colaboración, y participación de los ciudadanos. Uso de adecuado de TIC, las cuales son vistas como un medio.
Tecnocentrista: Sobrevaloración de la tecnología. La tecnología como respuesta a todos los problemas.	**Antropocentrista:** La tecnología como medio para solucionar problemas de las personas.
Masas: El comportamiento social modelado por la teoría de masas.	**Multitudes inteligentes:** El comportamiento social modelado por la teoría de multitudes inteligentes.
Adopción tecnológica: Estados, grandes corporaciones, empresas, Pymes, y por último sociedad.	**Adopción tecnológica:** Sociedad, Pymes, empresas, grandes corporaciones, y por último Estados.
Medios masivos de comunicación: Broadcasting.	**Medios masivos de comunicación:** Multicasting.

Tabla 1: Comparación de paradigmas Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto. Fuente: Elaboración propia[50].

49 (Corojan y Campos, 2011).

50 En base a revisión bibliográfica y conclusiones del curso semipresencial de expertos denominado "*BOES_EC*

3 Capítulo Tercero: Interoperabilidad Organizacional y Organismos Públicos

3.1 Conceptualizando la Interoperabilidad

3.1.1 Definiciones

No existe una única definición de interoperabilidad, del mismo modo que no existe una única taxonomía, o contexto en el cual se encuentre comprendido este concepto. Cuando se hace referencia al término interoperabilidad se debe tener en cuenta que si no se define o enmarca dentro de un contexto específico, probablemente se caiga en el error de ser muy genéricos. En la presente investigación se relevaron distintas definiciones del término. Existen tantas definiciones de interoperabilidad como gobiernos, declaraciones, autores, expertos, organismos internacionales y congresos hayan existido[51].

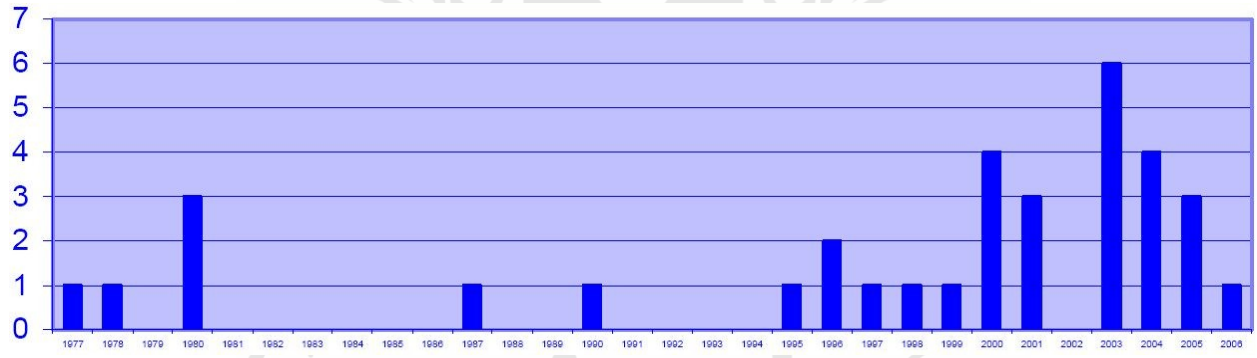


Figura 2: Número de definiciones de interoperabilidad por año. Fuente[52].

En virtud de lo referido, luego de la revisión bibliográfica del concepto, se determina que resulta conveniente encontrar una primera aproximación para su definición, a través de la inclusión de las definiciones existentes, eligiendo aquellas que se consideran más relevantes para el presente trabajo. Posteriormente, y a medida que se describan y analicen las mismas se establece como punto de partida esta primera aproximación incorporando conceptos y evolucionando hacia una definición completa que comprenda de un modo integral la interoperabilidad a los efectos del presente estudio.

Pero no se transcriben distintas definiciones sólo porque existen una gran variedad de ellas, la

-*Intranet y Back Office de entrega de servicios. Experiencias canadienses*"- Dictado en Noviembre de 2010 por Ester Kaufman, en el auditorio del INAP, Secretaría de la Gestión Pública. (cursado específicamente para esta tesis).

51 Entre otras se relevaron definiciones del gobierno de Australia, CEN/ISSS (2005), HIMSS (2005), NAHIT (2005), Miller (2000:2).

52 (Ford et al, 2007).

necesidad de citar más de una definición se ve fundamentada en varias cuestiones, la primera viene dada por la tendencia general que existe en definirla con un sesgo técnico. Esto es, muchas de las definiciones de interoperabilidad relevadas se parecen más a la definición de "*interoperabilidad técnica*" que al concepto genérico, o bien están definidas bajo un enfoque técnico. Segundo, si bien los conceptos fundamentales aparecen en todas las definiciones, se evidencia que no existe un total acuerdo sobre este término, existen pequeñas discrepancias que dificultan una definición integral, en el caso que sea posible encontrar una. Esto ocurre ya que se lo suele definir dentro de un contexto específico, en función del rubro bajo la cual se lo estudie; seguridad, militar, técnico, salud, informática, etc. Por último este concepto que fue evolucionando con el tiempo, estableciendo cuatro generaciones en los términos descriptos en la siguiente tabla:

Generaciones	Años	Descripción
Primera	Hasta 1985	El alcance de la interoperabilidad era primordialmente departamental y casi siempre en el seno de una compañía, y comúnmente los sistemas de múltiples bases de datos implicados eran simplemente algunas bases de datos y ordenadores, en un área local o conectados directamente.
Segunda	1985 - 1995	Con el impacto significativo de Internet y el advenimiento de la era Web, este alcance se amplía a toda la empresa u organización e incluso a nivel interempresarial conectando decenas de ordenadores y repositorios de datos.
Tercera	1995 - 2005	Con las mejoras significativas en las tecnologías de la comunicación, infraestructuras globales de información, y en infraestructuras de distribución computacionales, la dimensión de la distribución de datos ha logrado un alcance muy amplio, desde un sistema único a la globalidad. En esta fase, y puesto que la naturaleza distribuida de los datos se mantiene oculta ante el usuario final, los desarrolladores de sistemas se enfrentan a nuevos retos.
Cuarta	2005 - (Act.)	En esta etapa las organizaciones comienzan a darse cuenta que la mera incorporación de tecnología no aumenta la productividad en igual proporción. El antropocentrismo empieza a reemplazar al tecnocentrismo, en el orden público, empresarial, y académico. Los servicios al ciudadano son vistos como imprescindibles, aparece la multicanalidad. Comienzan a tener relevancia las plataformas de comunicación social bajo el paradigma de la Web 2.0, en consecuencia, se vislumbra una consciencia social a nivel mundial, fortalecimiento de organismos supranacionales. El modelo de servicio al que viran las empresas de tecnología, y los altos costes de las licencias de software propietario, fortalecen las tecnologías basadas en estándares abiertos.

Tabla 2: Evolución generacional de interoperabilidad. Fuente: Elaboración propia en base a categorización de Sheth[53].

53 (Bueno de la Fuente, 2008).

En virtud de lo expresado anteriormente, y sumado al hecho que este término resulta relativamente moderno, pudiéndolo considerarse como un neologismo, provoca que la interoperabilidad, un concepto esquivo con múltiples caras, dimensiones, y contextos requiere un tratamiento cuidadoso cuando se lo utiliza. Con lo cual, en principio se pueden citar definiciones de distintos autores y organismos, entre los que se encuentran:

(1990) IEEE: Institute of Electrical and Electronics Engineers

"*...la habilidad de dos o más sistemas, redes de comunicación, aplicaciones o componentes para intercambiar información entre ellos y para usar la información que ha sido intercambiada*"[54]. En esta definición se puede observar el corte netamente técnico que le brinda IEEE, refiriendo solamente a sistemas y redes de comunicación omitiendo a los organismos.

(1996-6) DoD: Departamento de Defensa EEUU

"*…the ability of systems, units or forces to provide services to, and accept services from, other systems, units or forces and to use the services so exchanged to enable them to operate effectively together without altering or degrading the information exchanged*"[55]. En esta definición si bien no se mencionan organismos se hace referencia a unidades o fuerzas lo cual se corresponde con el caracter militar que le aporta el DoD a la definición de interoperabilidad. La seguridad nacional y el sistema de salud son dos focos importantes para la interoperabilidad en Estados Unidos.

(2002) ISO: International Organization for Standardization

"*Habilidad de dos o más sistemas (ordenadores, medios de comunicación, redes, software y otros componentes de tecnología de la información) de ingresar e intercambiar datos de acuerdo con un método definido, de forma de obtener los resultados esperados*"[56]. En esta ooprtunidad al igual que la definición de IEEE se observa la predominancia del aspecto técnico, particularmente de las tecnologias de la información, para definir la interoperabilidad.

54 Ibid.
55 (Clark y Jones, 1999).
56 (Corte, 2007).

(2004) IDABC: Interoperable Delivery of Pan-European eGovernment Services to Public Administrations, Business and Citizens

"*Capacidad de los sistemas basados en el uso de las TIC y de los procesos de negocio o gobierno en que se basan para intercambiar datos y permitir la puesta en común de información y conocimiento*"[57]. Si bien se hace una referencia puramente técnica en la definición, en esta aparece un concepto no mencionado anteriormente, los procesos de negocios. Conceptos con los que trabaja la interoperabilidad organizacional como se detalla oportunamente.

(2007) México: (Administración Pública Federal)

"*...capacidad de organizaciones y sistemas, dispares y diversos, para interactuar con objetivos consensuados y comunes, con la finalidad de obtener beneficios mutuos, en donde la interacción implica que las dependencias y entidades compartan infraestructura, información y conocimiento mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de información y comunicaciones*"[58]. La inclusión de esta definición se fundamenta principalmente por el foco de referencia en las organizaciones, en donde aparece el concepto de interacción entre dependencias.

(2007) CE: Comisión Europea

"*...habilidad de sistemas de TIC y de los procesos de negocios que se basan en éstas, para generar datos y permitir que se comparta información y conocimiento*"[59]. En este caso al igual que en el IDABC, se repiten los conceptos sobre una definición técnica pero que refiere a los procesos de negocios.

(2007) ONTI: Oficina Nacional de Tecnologías de Información

"*Capacidad de un conjunto de organismos para elaborar y ejecutar coordinadamente procesos de negocio público que provean sistemáticamente servicios a la sociedad cumpliendo los principios de Simplificación Registral y Ventanilla Única*"[60]. Aquí aparencen conceptos muy interesantes, primero

57 (Criado, 2009).
58 Vesión preliminar (Vega Casillas, 2007).
59 (Moreno Escobar, 2007).
60 (Greco et al, 2008).

se habla de una habilidad propia de un conjunto de organismos, lo cual establece un caracter que transciende a lo netamente técnico, segundo se habla de elaborar y coordinar procesos de negocio público, conceptos fundamentales para la interoperabilidad organizacional, y tercero aparecen identificados los objetivos en común, o resultados esperados referidos en otras definiciones, estos conceptos son la simplificación registral y la ventanilla única. Los cuales son tomados como conceptos fundamentales del modelo antropocentrico, es decir, el ciudadano en el centro de todo.

(2008) Agencias Europeas y Norteamericanas de estandarización

"*Habilidad de dos o más redes, sistemas, aplicaciones, dispositivos o componentes para intercambiar información entre ellos y usar esa información intercambiada*"[61]. Resulta ser una definición simple de corte netamente técnico, que no agrega un valor significativo a las que ya se han citado.

(2010) CLAD: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo

"*...habilidad de organizaciones y sistemas dispares y diversos para interactuar con objetivos consensuados y comunes y con la finalidad de obtener beneficios mutuos. La interacción implica que las organizaciones involucradas compartan información y conocimiento a través de sus procesos de negocio, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de tecnología de la información y las comunicaciones*"[62]. En esta definición como en otras que resultan más integrales en virtud que contemplan a las organizaciones, los procesos, se agrega el compartir la información y el conocimiento, conceptos que resultan fundamentales, como más adelante se evidencia.

De este modo se podrían seguir citando indefinidamente las distintas definiciones de interoperabilidad existentes. No obstante, entre las definiciones relevadas existe una que por el carácter integral el cual representa un interesante contrapunto de las definiciones hasta ahora citadas, se la considera como una de las más importantes para el presente estudio, y fue enunciada en la "*Declaración de Interoperabilidad de Valencia*"[63]. En consecuencia, se destacan algunos

61 (Criado, 2009).
62 (Criado et al, 2010).
63 (I Cumbre Europea de Interoperabilidad en la iAdministración, 2006).

puntos que conforman las conclusiones de dicha declaración a modo de una primera aproximación del concepto que representa la interoperabilidad, como sigue.

"*...La interoperabilidad es un elemento multidimensional, que integra los aspectos técnico, semántico, organizativo, jurídico y cultural, exigiendo la existencia de equipos humanos especializados y multidisciplinares dentro de las administraciones y el fomento de grupos de trabajo interadministrativos y de órganos de composición mixta público-privada de interoperabilidad...*".

"*...El elemento clave para que la interoperabilidad sea real es el factor humano. Es fundamental la formación y especialización de las organizaciones y de los responsables y empleados públicos, orientando su gestión y acción burocrática y pública hacia la coordinación, la interoperabilidad y hacia la compartición de tecnología, información y conocimiento...*".

"*...La interoperabilidad ha de orientarse plenamente al ciudadano...*".

"*...La interoperabilidad ha de favorecer la Economía del Conocimiento, liberando recursos públicos hacia la economía productiva e invirtiéndolos en actividades de valor añadido, I+D+I, y en dinamización del Capital Intelectual organizacional...*".

"*...La interoperabilidad se sustenta sobre el principio de neutralidad tecnológica...*".

La diferencia principal es el reconocimiento multidimensional que posee el concepto de interoperabilidad. Incluye al factor humano como elemento clave para la interoperabilidad, lo que da lugar a que oportunamente se defina la interoperabilidad como una competencia profesional individual, y a la interoperabilidad organizacional como una competencia organizacional escencial. Evidencia el modelo antropocentrico que se destaca en el presente trabajo. Refiere a la neutralidad tecnológica, concepto que también se trata oportunamente en un apartado. En último lugar, destaca el valor de la interoperabilidad favorenciendo a la economía del conocimiento.

Como se observa, además de las distintas evoluciones que posee el término a lo largo de las dos decadas de deficiones anteriormente citadas, se destaca como particularidad caracteristica, que encontrar una definición integral representa un verdadero desafió, y muchas veces carece de sentido

tener esto como fin último. Por el contrario, resulta relevante el ejercicio de indagar las distintas definiciones para poder cuantificar la magnitud y dimensión de este concepto tan díscolo.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

3.1.2 Dimensiones de Interoperabilidad

La división de la interoperabilidad en dimensiones representa una taxonomía que hace referencia a los distintos aspectos funcionales que posee la interoperabilidad. Por ejemplo, para el caso de la interoperabilidad técnica, esta dimensión se ocupa de todos los aspectos técnicos que hacen que dos o más infraestructuras, plataformas, o sistemas tecnológicos en general puedan operar entre sí y con otros. En el *Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe* (2007), así como en el documento *Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad* (2010), entre otros[64], se mencionan tres dimensiones; técnica, semántica y organizacional. No obstante, existen distintas bibliografías que agregan más dimensiones[65] como la sintáctica, jurídica o legal, inclusive una muy importante que suele ser omitida y es la dimensión temporal. En el siguiente esquema se muestran las tres dimensiones principales, y la dimensión temporal.

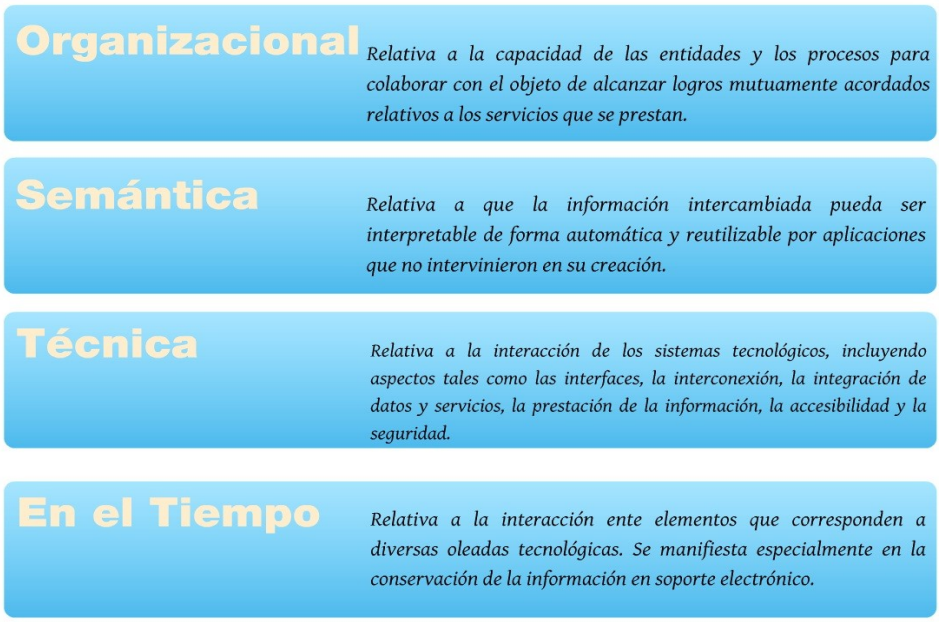


Figura 3: "*Dimensiones de la Interoperabilidad*". Fuente: Elaboración propia, basado en Esquema Nacional de Interoperabilidad, España.

64 Otros textos entre los que se encuentran por ejemplo: "*ADMINISTRACION ELECTRONICA, Normativa general*" (2010) define estas tres dimensiones (utiliza el término niveles) en su CAPITULO II, Artículo 41, página 49; en el "*EUROPEAN INTEROPERABILITY FRAMEWORK FOR PAN-EUROPEAN eGOVERNMENT SERVICES*" (2007), Comisión Europea; y en el Boletín Oficial del Estado, España (2010), CAPITULOS III, IV, y V.

65 (Bueno de la Fuente, 2008) señala que: "*UKOLN, organización británica de investigación especialmente enfocada en informar prácticas e influenciar políticas en el área de las bibliotecas digitales, sistemas de información, gestión bibliográfica y tecnologías web, distingue un conjunto más amplio de dimensiones de la interoperabilidad (tecnológica, semántica, política y humana, intercomunitaria, legal, e incluso internacional) que abarcan distintas cuestiones necesarias para el intercambio de información entre sistemas*".

En el presente trabajo se utilizan las tres dimensiones abajo descriptas y se hace referencia a las otras dimensiones en caso de ser necesario. Si bien existen modelos de interoperabilidad que definen con precisión los conceptos involucrados en cada dimensión, para esta instancia del estudio, se pueden utilizar las siguientes interpretaciones preliminares, estableciendo definiciones más elaboradas para el caso de la interoperabilidad organizacional, necesaria para instancias ulteriores del análisis.

La dimensión denominada técnica, comprende los aspectos estrictamente técnicos y tecnológicos que se deben considerar para alcanzar la interoperabilidad. Puntualmente, estos aspectos tecnológicos involucran a distintas industrias o mercados, entre los principales se encuentran, telecomunicaciones, hardware, software y por su puesto Internet. Ya sea a través de sus productos y/o de sus servicios, tanto la elección como la adopción de estos resulta fundamental para sentar una infraestructura tecnológica que permita la existencia de la interoperabilidad. Otro factor que no es frecuentemente reflejado en la bibliografía y que resulta muy importante, cuando no imprescindible para esta dimensión, son los estándares abiertos. Ellos atraviesan a todas las industrias y mercados involucrados en la interoperabilidad técnica y son el modo más eficiente y eficaz de asegurarla, cuando no el único. Para el caso particular de Internet se agrega el concepto de red neutral o neutralidad, que oportunamente se menciona en el presente estudio.

Universidad de San Andrés

La dimensión denominada semántica, se requiere para que los distintos sistemas informáticos que emiten y reciben información, es decir, que la intercambian, ésta se interprete de modo unívoco. Esto es que la información generada por un sistema, signifique exactamente lo mismo para cualquier otro sistema que la deba recibir y procesar. En este trabajo no se diferencia entre las dimensiones sintáctica y semántica, a menos que se indique lo contrario. La dimensión sintáctica se ocupa del modo en que esta información es escrita.

La tercera dimensión y la más importante para el presente estudio es la interoperabilidad organizacional. La interoperabilidad definida desde el punto de vista organizacional resulta ser la más compleja de describir y comprender, dado que ésta involucra todos los aspectos inherentes a las organizaciones. Entre ellos, se destacan tres que resultan fundamentales para el estudio de las organizaciones y por ende de la interoperabilidad organizacional. Dichos aspectos, son: la estructura, los procesos y la cultura. Del mismo modo que se constituye una definición para el concepto de interoperabilidad, se realiza exactamente el mismo procedimiento sólo con esta

dimensión, en virtud que la misma requiere un tratamiento preferencial.

Figura 4: "*Interoperability Levels Dimension*". Fuente: Elaboración propia en base a, "*Draft document as basis for EIF 2.0*".

Universidad de San Andrés

Si se observa el esquema de la figura, surge la evidente importancia de la interoperabilidad organizacional, en virtud que hace las veces de interfaz entre dos mundos, a saber, el político burocrático (representado por las capas superiores), y el técnico operativo, representado por las capas inferiores. Se evidencia entonces que la interoperabilidad organizacional no se encuentra en ninguno de los dos mundos mencionados sino que por el contrario corresponde al mundo de la gestión (management). La coordinación de procesos referenciados en la capa de interoperabilidad organizacional resulta necesaria para la correcta implementación de las prioridades alineadas y objetivos focalizados definidos por el contexto político. Estos procesos deben poseer una identidad y legitimidad jurídica definida por la correspondiente capa de interoperabilidad legal. A su vez los procesos son instrumentados tecnológicamente por las capas inferiores de interoperabilidad semántica y técnica.

3.1.3 Niveles de Interoperabilidad

Si la división en dimensiones hace referencia a los aspectos funcionales, la división en niveles hace referencia al ámbito de aplicación de la interoperabilidad en un sentido físico y/o jerárquico. Se debe prestar atención dado que en distintas bibliografías relevadas ciertos autores utilizan el término de "*nivel*" en lugar de "*dimensión*", sin que sea particularmente relevante usar uno u otro término, sí resulta conveniente entender el carácter de ambas taxonomías, esto es, por un lado la funcional y por el otro el ámbito de aplicación.

Generalmente, sin profundizar en esta taxonomía, la división en niveles se la puede asociar a los niveles de gobierno; local, provincial, y nacional, pero se debe tener cuidado porque no necesariamente corresponde estrictamente a esta clasificación. Si se requiere ser estrictos en el uso, en principio se pueden distinguir cuatro niveles, los cuales se detallan y describen en la siguiente tabla.

Nivel	Descripción
El Intra Administrativo	Cuando existe interoperabilidad entre diferentes agencias o departamentos dentro de una misma unidad administrativa.
El Horizontal	Cuando existe interoperabilidad entre diferentes administraciones en un mismo nivel de gobierno.
El Vertical	Cuando existe interoperabilidad entre diferentes niveles de gobierno dentro de un mismo país.
Regional o Transfronterizo	Ocurre cuando existe interoperabilidad entre distintas administraciones, generalmente centrales o a nivel nacional, de diferentes países.

Tabla 3: "*Niveles de Interoperabilidad*". Fuente: Elaboración propia en base a Greco et al.

3.1.4 Modelos, Frameworks, Esquemas, y Plataformas de Interoperabilidad

Es importante no confundir los niveles descriptos anteriormente con los niveles de madurez de interoperabilidad descriptos en el siguiente modelo. Estos últimos son definidos para que las administraciones puedan encontrar su propio grado (nivel) de interoperabilidad actual y actuar en consecuencia para alcanzar el nivel deseado. Dado que el término "*nivel*" ya es utilizado en los términos indicados previamente, cada vez que se requiera hacer referencia al concepto de "*nivel de madurez*", se indica éste utilizando el término "*grado*" en lugar de "*nivel*" para evitar confusiones.

Si bien existen diversos modelos o marcos de referencia de interoperabilidad[66], para este caso conviene realizar la descripción general del modelo de madurez propuesto por Eduardo Poggi para la Administración Pública Nacional[67].

Este modelo define 5 grados de madurez de interoperabilidad, omitiendo el grado cero, el cual se indica para aquellos organismos que no conocen el término, con su correspondiente inacción al respecto.

En el **Grado 1**, o Inicial, no existe un ambiente estable para la interoperabilidad, los proyectos que requieran de esta última se alcanzan con el esfuerzo personal de los actores involucrados. En estos casos no se capitaliza la experiencia, y por ende no hay aprendizaje organizacional, lo que provoca fracasos, retrasos, y necesidad de invertir en costos extras frecuentemente para en este tipo de proyectos. No hay estandarización de procesos para el intercambio de información.

En el **Grado 2**, o Administrado, existen prácticas institucionalizadas de gestión de proyectos entre organismos. Existe una gestión sistemática, métricas básicas, y un seguimiento razonable de estos proyectos. El intercambio bilateral de información se realiza de modo más o menos homogéneo basado en usos y costumbres. Se sustentan intercambios mediante acuerdos bilaterales y niveles de servicios rudimentarios. No se observa capacitación o comunicación de los procedimientos utilizados. Dependencia de expertos involucrados, no se aplican soluciones homogéneas.

66 Modelos como los de Munk Sandor, Sheth Amit P., descriptos en (Bueno de la Fuente, 2008), y LISI IAM, Model for C2 (OIM), LCIM, LCI, NATO C3 (NMI), y otros descriptos en "*A Survey on Interoperability Measurement*", (Ford et al, 2007).

67 (Greco et al, 2008).

En el **Grado 3**, o Definido, buena gestión de proyectos, procedimientos de coordinación, formación del personal, ingeniería detallada, y métricas avanzadas para procesos, todas ellas son realizadas de modo correcto. Estandarización, documentación, y comunicación de procedimientos a través de capacitación. Si bien los procedimientos surgen de la formalización de prácticas existentes, éstos no son sofisticados pero adecuados para el intercambio de información, lo cual constituye una práctica habitual. Asimismo, los intercambios son confiables, seguros, y protegidos legalmente.

En el **Grado 4**, o Medio, existencia de un conjunto de métricas significativas de cumplimiento, calidad, y productividad que se usan de modo sistemático para toma de decisiones y gestión de riesgos. Los procesos están sometidos a una mejora continua, los relativos al negocio se basan en sistemas interoperables, no existe redundancia de información. Existe un marco general que garantiza el intercambio de información, mediante a la aplicación automática de reglas generales de seguridad. Los servicios pueden ser ubicados e interpretados automáticamente.

En última instancia, se describe el **Grado 5**, u Optimizado, organismos abocados a la mejora continua de los procesos interinstitucionales, uso intensivo de métricas y gestión de proceso de control e innovación. Procesos optimizados en base a mejores prácticas y mejoras continuas. Uso integrado de TIC para automatización de flujo de trabajo, brindando herramientas para mejora de calidad y eficacia. No existe redundancia operativa de información ni intercambios fuera de lo establecido. Procesos de intercambio monitoreados y mejorados de modo continuo, permitiendo su implementación eficiente.

Asimismo además de medir el grado de interoperabilidad y luego establecer distintas acciones en cosecuencia. Estas últimas deben estar comprendidas y diseñadas en base a Planes de implementación que contemplen una solución sistémica, asegurando no solamente las dimensiones espaciales de la interoperabilidad, sino también su dimensión temporal. Es así como los distintos Gobiernos se ocupan de la elaboración de Frameworks, Esquemas, y Plataformas de interoperabilidad, entre otros, con el fin de establecer marcos de referencia en base a la definición de distintos criterios y recomendaciones que se crean convenientes. Entre los países que realizan acciones para definir Frameworks, o bien Esquemas de interoperabilidad se pueden mencionar a, Estados Unidos, Canadá, México, Colombia, Costa Rica, Venezuela, España, Grecia, Nueva Zelanda, Hong Kong, Ghana, Australia, entre otros. Esto más allá, de los efuerzos de la UE y America Latina en definir estrategias transnacionales.

3.1.5 Hacia una Definición de Interoperabilidad

Intentando realizar una indagación sobre las definiciones de interoperabilidad, citadas en un apartado anterior, se puede observar que existen una serie de conceptos que aparecen de modo frecuente en cada una de ellas.

Entonces cuál es el concepto que se utiliza para caracterizar a la interoperabilidad. Si se observa detenidamente se encuentran con frecuencia los conceptos "*habilidad*", y/o "*capacidad*", pero estos son atribuidos a sistemas tecnológicos en la mayoría de las definiciones. Sólo en un conjunto reducido de ellas estos conceptos habilidad y capacidad son atribuidos a las organizaciones y no a la tecnología. En la declaración de Valencia se hace un salto cualitativo en la definición señalando que "*...El elemento clave para que la interoperabilidad sea real es el factor humano*". Esta concepción da un interesante giro que elimina del centro a la tecnología y coloca en éste a las personas, de modo coherente con el fenómeno *antropocentrico*.

Pero cuáles son las acciones que se encuentran involucradas en estas definiciones. "*Intercambiar*" y "*compartir*" son dos acciones que se utilizan con más frecuencia y se relacionan con el concepto de interoperabilidad. Si bien se puede establecer que los sistemas tecnológicos pueden ejecutar estas acciones no se dejaría de incurrir en una hipálaje, dado que los verbos *intercambiar* y *compartir* son acciones propias de las personas y no de los objetos. La voluntad de ejecutar estas acciones siempre es decisión de las personas y no de los sistemas, estos últimos son medios, los cuales permiten aumentar la eficiencia y la eficacia de dichas acciones. Con lo cual, la indicación de estas acciones refuerzan la idea de centrar la interoperabilidad en las personas y no en la tecnología.

Por último, se debe comprender sobre cuáles objetos acciona la interoperabilidad, dicho de otro modo, sobre qué objetos se ejercen las acciones de *intercambiar* y *compartir*. Nuevamente aparecen con frecuencia los *datos*, la *información* y el *conocimiento*. Pero estos tres objetos son tres instancias de la evolución de una misma entidad.

Los datos, podrían definirse genéricamente "*como un conjunto de hechos objetivos*" acerca de eventos, para entornos organizacionales convendría definirlos como "*registros estructurados o transacciones*", en su estado en bruto no poseen sentido, pero resultan ser la materia prima con la

que las organizaciones elaboran o producen información.

La información, es considerada por Peter Drucker como "*datos dotados de relevancia y propósito*", a su vez Shanon en el marco de la teoría de la información señala que "*es el receptor el que da categoría de información al mensaje*".

Por último, en relación al conocimiento Davenport señala "*El conocimiento es una mezcla fluida de experiencias, valores, información contextual y apreciaciones expertas que proporcionan un marco para su evaluación e incorporación de nuevas experiencias e información. Se origina y aplica en las mentes de los conocedores. En las organizaciones está, a menudo, embebido no sólo en los documentos y bases de datos, sino también en las rutinas organizacionales, en los procesos, prácticas y normas*"[68]. En esta evolución de conceptos también intervienen las personas como un elemento clave.

Con esto se puede establecer una significativa evolución del concepto de interoperabilidad dejando atrás un paradigma tecnocentrista y entrando en un nuevo paradigma antropocentrista, no sólo ya en su definición sino en su razón de ser "*...La interoperabilidad ha de orientarse plenamente al ciudadano...*".

Universidad de SanAndrés

Luego de un análisis, se puede elaborar una definición preliminar o tentativa para el concepto de interoperabilidad, como sigue:

Capacidad que poseen las organizaciones para sustentar esquemas multidimensionales (tecnológicos, informacionales, jurídicos, organizacionales, y políticos) los cuales facilitan y potencian la capacidad de compartir e intercambiar de un modo eficiente datos, información, conocimiento, experiencia, a través de múltiples niveles organizacionales observando a los recursos físicos y a las personas, pertenecientes a todos los organismos involucrados, como un todo continuo.

68 Los conceptos datos, información y conocimiento, descriptos en el presente informe, se definieron en base a los citados en (Valhondo, 2003).

3.1.6 Estándares Abiertos y Neutralidad de la Red

Pensar en la torre de Babel, metáfora del inconveniente surgido a partir del nacimiento de distintos idiomas, permite elucubrar el siguiente razonamiento. Si todos los seres humanos hablaran el mismo idioma, el proceso de traducción, y el término "*traductor*" no sonaría con la relevancia actual, inclusive no sería una profesión. Lo mismo ocurre con las organizaciones, si todas ellas usaran estándares abiertos (es como hablar un mismo idioma el cual tiene reglas de construcción conocidas por todos), el proceso de operar entre ellas, y el término "*interoperabilidad*", tampoco poseería la relevancia actual. Para las diversas comunidades productoras de software libre, el término carece de relevancia, porque más allá que esté conformada por miles de programadores, estos pueden trabajar entre sí construyendo uno o más proyectos en forma conjunta, dado que todos trabajan bajo estándares abiertos. Este mismo razonamiento puede ser usado para describir la evolución de Internet. Por eso, cuando se habla de interoperabilidad (semántica, o técnica), en realidad no se habla de una solución sino todo lo contrario, pone en evidencia al menos un problema: No se utilizan estándares abiertos.

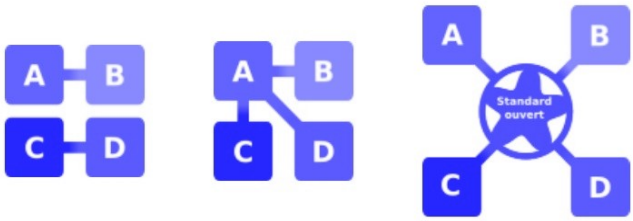


Figura 5: "Grados de interoperabilidad". Fuente: AFUL[69].

Explicación de la figura (de izquierda a derecha):

Compatibilidad: *La compatibilidad es la capacidad de dos tipos diferentes de sistemas de comunicación con los demás.*

Estandar de facto: *Cuando un actor se convierte en dominante en el campo, otros jugadores están seguros de ser compatible con ella. Ventaja: todos los sistemas puedan comunicarse entre sí acerca. Desventaja: el control dominante de una manera esa posibilidad.*

Interoperabilidad: *La interoperabilidad es la capacidad de los diferentes sistemas para comunicarse entre sí sin depender de un actor en particular. Se basa en la presencia de un estándar abierto.*

69 Association Francophone des Utilisateurs de Logiciels Libres, Disponible en: http://aful.org/gdt/interop

Cuando se habla de interoperabilidad se habla de un síntoma que muestra que existe detrás un problema, el cual impide que dos o más sistemas puedan operar entre ellos. ¿Qué ocultará la interoperabilidad organizacional?. Esta es una de las preguntas interesantes que guía al presente estudio.

En base a las definiciones de interoperabilidad, mencionadas en el apartado de definición, se evidencian acciones relacionadas con el intercambio y el compartir información, sin adentrarse en sutilezas, estas acciones se ejecutan sobre organizaciones y sistemas. Para que estos últimos alcancen estas acciones sin problemas entre las distintas, plataformas, infraestructuras y tecnologías existentes, el uso indiscutido de estándares abiertos resulta una ventaja a todas luces.

Gema Bueno de la Fuente, señala que la Conferencia Internacional de Interoperabilidad se presenta con la siguiente declaración: "*En una sociedad globalizada y dado el aumento de la diversidad de sistemas y aplicaciones, la interoperabilidad hace posible el desarrollo de un mercado de masas y evita los efectos no deseables de la fragmentación. En este contexto, los estándares son una pieza clave para alcanzar un nivel satisfactorio de interoperabilidad en este mercado global, lo cual explica la razón de que la interoperabilidad sea un negocio a nivel internacional*"[70]. Internet ya no es sólo una plataforma tecnológica mundial, no es sólo un conjunto de redes cuyas infraestructuras se encuentran comunicadas, Internet puede considerarse el nuevo éter mundial.

Los usuarios que se encuentran a favor de la neutralidad de la red poseen una visión de Internet, aunque no sea de modo consciente, que resulta más cercana a un medio de comunicación éter (aire, intrínsecamente neutro en relación al contenido), que a una tecnología en sí. De hecho el debate en torno a la neutralidad de la red no es un debate que se realiza en términos técnicos. "*...El concepto de 'red neutral' no es unívoco y debe ser matizado en función al contexto de su utilización, en primer término podemos decir que su utilización es más común en el derecho y la teoría política que en la ingeniería de redes (de hecho la expresión red neutral no es utilizada en ninguno de los más de 4500 documentos RFC - Requests for Comments - los cuales describen la operación y arquitectura de la Internet). Origen y Desarrollo Jurídico: La necesidad de regular [...] a comienzos de los 90s se comenzó a escuchar el término de 'red neutral' en el ámbito académico principalmente de los países europeos con distintos alcances, pero no fue hasta el año 93 que se popularizó su utilización de la mano de un informe de la Unión Europea sobre la sociedad de la*

70 (Bueno de la Fuente, 2008).

información conocido como el Informe Bangemann el cual fue un trabajo preparatorio para - sin llegar a ponernos muy técnicos - dar una serie de recomendaciones que giraban en torno a la idea de evitar el exceso de actividad legislativa tendiente a la regulación de redes por un lado, y la necesidad de asegurar interconexión e interoperabilidad por otro..."[71]

En las Administraciones Públicas, si se analiza detenidamente el tema de la interoperabilidad, los inconvenientes técnicos son los más fáciles de solucionar, hablando en términos estrictamente técnicos. Dado que en el caso hipotético que todas las Administraciones utilizaran estándares abiertos, para los distintos rubros (hardware, software, telecomunicaciones, etc.), restaría por solucionar sí problemas correspondientes a otras dimensiones, problemas semánticos, organizacionales, pero no ya técnicos. En documentos preliminares de la Unión Europea se pueden encontrar conceptos y recomendaciones en este sentido como las que se incluyen a continuación:

"*...La apertura de las normas o especificaciones técnicas es importante para las administraciones públicas debido a su relación con la interoperabilidad, la libertad y la elección:*

> *• apertura reduce las barreras de entrada al mercado, ampliando así el campo de la competencia - que conduce a una mayor oferta, mejor calidad y precios más bajos;*
>
> *• apertura estimula la innovación al permitir que más talento para aportar ideas y mejorar el estado de la técnica;*
>
> *• apertura refuerza la posición de los consumidores en relación respecto a los proveedores;*
>
> *• La apertura permite a los usuarios combinar fuera de la plataforma de productos con la costumbre de construir productos y sistemas llave en mano;*
>
> *• apertura facilita la interoperabilidad a través de la transparencia,*
>
> *• la apertura mejora la seguridad a través de la transparencia;*
>
> *• La apertura garantizar el acceso a información y servicios, ahora y en el futuro, ya que evita situaciones de lock-in, por lo que ese acceso depende de los productos específicos...*"[72].

Asimismo, se debe recordar que los organismos de la Administración Pública no sólo deben considerar el aspecto o dimensión técnica de la interoperabilidad, sino que también y sobretodo debe considerar la dimensión legal. En relación a los aspectos jurídicos establecidos para la

71 (De Stefano, 2006).
72 (Comsión Europea, 2008).

República Argentina, se tiene que "*...el Decreto Nº 554/976 considera que la libre elección de contenidos es condición propia de la democracia, y que INTERNET satisface plenamente este requisito, al proporcionar contenidos de gran diversidad, con idénticas oportunidades de acceso y competitivos entre sí. Que es posible inferir que uno de los principales cometidos del Gobierno Nacional para aprovechar las oportunidades de esta revolución tecnológica es impedir que se concrete su mayor amenaza, esto es, la formación en el seno de su sociedad de grupos humanos que no tienen la información y grupos que si la tienen. Que, no obstante, el preparar la infraestructura de comunicaciones argentinas para el advenimiento de la sociedad de la información no es tan sólo una cuestión de anhelos ni de sanas intenciones de colaboración entre áreas del esto, sino que discurre por una adecuada tarea de incentivo a la formación de redes de gran calidad y apegadas a estándares internacionales, claras reglas de interconexión e interoperabilidad de servicios. Por lo que vemos Argentina posee una legislación idonea para proteger redes neutrales incluso prevee el no bloqueo de datos, para más abundamiento en nuestro País se planteó oportunamente en la convocatoria a la Primera Audiencia Pública mediante la Resolución SC Nº 2132/97 sobre el tema de los contenidos y en la norma se dijo que, 'el Gobierno Nacional pretende favorecer y acompañar el desarrollo de este sector de las telecomunicaciones,...'; '... sin interferir en la producción, creación y/o difusión del material que circula por INTERNET y en un todo de acuerdo con el marco regulatorio en vigencia'...*".[73]Con lo cual, se observa que en lineas generales el marco jurídico no se opone a la neutralidad de la red. Esto resulta importante para la interoperabilidad de los servicios, ya que Internet es la plataforma tecnológica mediante la cual los ciudadanos y los distintos actores sociales acceden a los servicios brindados por las Administraciones Públicas.

Los problemas semánticos requieren soluciones en base a acuerdos normas y también estándares en relación a la nomenclatura, formatos y protocolos, esto se puede extender a los problemas sintácticos, y en general se pueden hablar de problemas de tratamiento de la información, pero siempre son temas que pueden independizarse de la tecnología. Los problemas organizacionales resultan ser más complejos, y requieren soluciones que contemplen el carácter integral de la dimensión organizacional, observando desde un punto de vista sistémico que permita no sólo asegurar la interoperabilidad en el corto plazo, y a un grupo reducido de organismos, sino también sustentarla a través del tiempo, de las distintas gestiones, organismos, estructuras, procesos, culturas, valores, competencias, tecnologías, servicios, paradigmas, etc.

73 Ibid.

3.2 Interoperabilidad Organizacional

3.2.1 Construcción de una Definición

Del mismo modo que se realiza en la definición del término interoperabilidad, intentar alcanzar una definición de interoperabilidad organizacional es aún más complicado, dado que el concepto anida los términos de interoperabilidad y de organización. Por lo expuesto, se utiliza el mismo método anteriormente implementado, citando las definiciones existentes de distintos actores, y posteriormente observándolas bajo los intereses particulares que convienen al presente estudio. Es así, que se tienen las siguientes definiciones.

IDABC EIF (V 1.0):

"Organizational interoperability is concerned with "defining business processes and bringing about the collaboration of administrations that wish to exchange information and may have different internal structures as well as aspects related to requirements of the user community" [...] in practice means the seamless integration of business processes and the exchange of information that they manage between the organisations..."[74].

IDABC EIF (draft of V 2.0):

"...Organisational interoperability concerns a broad set of elements of interaction, including business processes, business interfaces such as email, web portals, etc., business events within and between administrations, and "life" events, involving the external parties: businesses and citizens. This aspect of interoperability is concerned with how different organisations such as different Member State Administrations collaborate to achieve their mutually beneficial, mutually agreed eGovernment service-related goals. The partners need to reach detailed agreements on how their processes will interact (synchronize and cooperate) in order to deliver "public services where needed"[75].

74 (Kubicek et al, 2009).
75 Ibid.

Red Europea de Administraciones Públicas:

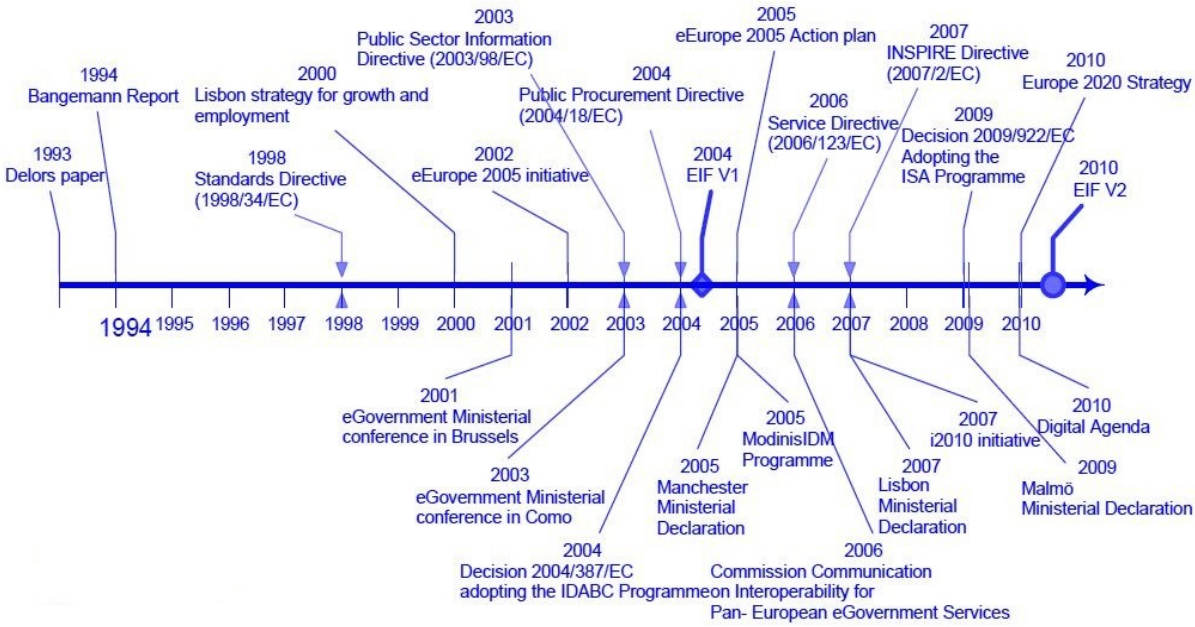
"*...is concerned with the coordination and alignment of business processes and information architectures that span both intra- and interorganisational boundaries. Coordination of business processes across organisational boundaries is essential if a single, aggregated view of a service from the customers' perspective is to be achieved...*"[76].

European Telecommunications Standards Institute:

"*Organisation interoperability, as the name implies, is the ability of organisations to effectively communicate and transfer (meaningful) data (information) even though they may be using a variety of different information systems overwidely different infrastructures, possibly across different geographic regions and cultures. Organisational interoperability depends on successful technical, syntactical and semantic interoperability*"[77].

Hasta aquí en la primera recopilación se evidencian algunas pequeñas diferencias entre las definiciones, independientemente que todas éstas hayan sido elaboradas por instituciones Europeas. No obstante, poseen un grado considerable de concordancia en los principales conceptos involucrados. En el siguiente conjunto de definiciones recopiladas, se observa como se han tomado como base los conceptos enunciados hasta aquí por la Unión Europea. Esta tendencia que poseen distintos organismos y autores de basarse en definiciones de la UE no es azarosa, podría deberse a la cantidad de indicativas que ha tomado ésta a lo largo de los últimos años. Para tener una idea de estas acciones se adjunta el siguiente gráfico, en el cual se indica una linea de tiempo que muestra justamente las acciones e iniciativas relacionadas con el tema analizado en cuestión.

76 Ibid.
77 Ibid.



Timeline of EU initiatives concerning interoperability

Figura 6: Linea de tiempo de iniciativas relativas a la interoperabilidad. Fuente[78].

En el caso particular de la definición del IDABC directamente se ha realizado la traducción al español de una definición anteriormente citada. En esta segunda recopilación se define a la interoperabilidad organizacional, como sigue:

"*...Se ocupa de definir los objetivos de negocios, modelar los procesos y facilitar la colaboración de administraciones que desean intercambiar información y pueden tener diferentes estructuras organizacionales y procesos internos. Además de eso, busca orientar, con base en los requerimientos de la comunidad usuaria, los servicios que deben estar disponibles, fácilmente identificables, accesibles y orientados al usuario...*"[79].

"*...este aspecto de interoperabilidad está relacionado con la definición de los objetivos de negocios, modelo de procesos de negocios y colaboración entre las administraciones que desean intercambiar información, pudendo presentar diferentes estructuras y procesos internos. Además de eso, la interoperabilidad organizacional busca atender los requisitos de la comunidad de usuarios por medio de la liberación de servicios fácilmente observables y orientados al usuario*"[80].

78 (Comisión Europea, 2010).
79 (Moreno Escobar, 2007).
80 (Corte, 2007).

IDABC (2004):

"*Interoperabilidad organizativa. Este ámbito se refiere a la definición de los objetivos de los procesos y servicios de las organizaciones implicadas en la prestación de servicios telemáticos. En concreto, la interoperabilidad organizativa hace referencia a la colaboración de organizaciones que desean intercambiar información manteniendo diferentes estructuras internas de gobierno y procesos de negocio variados. El objetivo de la interoperabilidad organizativa es superar los obstáculos organizativos, así como ser capaz de integrar los flujos de procesos inter e intra-organizativamente...*"[81].

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo:

"*La interoperabilidad organizativa: Aborda la definición de los objetivos de los procesos y servicios de las organizaciones implicadas en la prestación de servicios telemáticos o de iniciativas de cooperación e integración de back offices. Específicamente, hace referencia a la colaboración de organizaciones que desean intercambiar información manteniendo diferentes estructuras internas de Gobierno y procesos de negocio variados. La interoperabilidad organizativa asegura la coordinación y el alineamiento de los procedimientos administrativos que intervienen en la provisión de los servicios de Gobierno electrónico. En la práctica, ello implica definir de manera colaborativa el por qué y el cuándo de los intercambios de información, las normas y reglas que garantizarán la seguridad en dichos intercambios o los planes que guiarán la implantación de las iniciativas...*"[82].

Australian Government Technical Interoperability Framework (V 2):

"Organizational interoperability is "concerned with the coordination and alignment of business processes and information architectures that span both intra- and inter-organizational boundaries." It aims to bring about "the collaboration of administrations that wish to exchange information and may have different internal structures and processes." Specifically, the business process or organizational interoperability "deals with common methods, processes and shared services for collaboration, including workflow, decision-making and business transactions..."[83].

81 Citado en: (Criado, 2009).
82 (Criado et al, 2010).
83 (Lallana, 2008).

Administración Pública Federal (México):

"*...mecanismos que establecen la forma de colaboración entre las dependencias y entidades para asegurar la coordinación y alineación de los procedimientos administrativos que intervienen en la provisión de los servicios de gobierno digital...*"[84].

Analizando las definiciones del mismo modo que se realiza en el caso del interoperabilidad, se relevan como principales acciones involucradas en las definiciones antes citadas al "*intercambiar*" y "*colaborar*". Estas acciones, revisten las mismas características señaladas para el caso anterior, son acciones que realizan las personas. Pero en este caso, no son atribuidas a sistemas tecnológicos, sino que los objetos sobre los cuales se ejercen se encuentran los "*procesos de negocios*", y las administraciones, en general las "*organizaciones*".

Pero lo que se destaca, a diferencia del caso de la definición de interoperabilidad, es que no se menciona con frecuencia los conceptos de "*habilidad*", o "*capacidad*", sólo se hace referencia a uno de los conceptos en la definición del ETSI "*... is the ability of organisations...*", con lo cual no se enfatiza a la interoperabilidad organizacional como una capacidad o habilidad de las organizaciones. En la misma definición mencionada, también aparece un concepto que no se incluye en el resto de las definiciones relevadas y es el de "*cultura*", indicando "*...possibly across different geographic regions and cultures...*". Si bien no se hace referencia a cultura organizacional, se incluye el concepto como una variable a tener en cuenta, esto resulta interesante porque cuando se habla de organizaciones se desprende de la lectura de las definiciones que éstas poseen procesos de negocios, y hasta estructuras, pero no se destaca el concepto de cultura organizacional. Esta omisión hallada en el conjunto de definiciones evaluadas se subsana al elaborar una aproximación a la definición integral de interoperabilidad organizacional. Por lo cual se puede señalar que, la interoperabilidad organizacional, en su expresión integral resulta.

La capacidad que poseen las organizaciones para generar una cultura favorable al planteo, desarrollo, implementación, y mejora continua de estructuras organizacionales diseñadas en base a procesos de negocios (y procedimientos administrativos) eficaces y eficientes fundamentados en la colaboración intra e interorganizacional, que permitan el intercambio de todo tipo de información necesaria para brindar servicios (basados en múltiples plataformas y múltiples canales) del tipo

84 Vesión preliminar (Vega Casillas, 2007).

G2G, G2C, G2B, y genéricamente G2X.

Cabe señalar que lo relevante del proceso del alcanzar una definición, no es la definición en sí misma. Por el contrario, el valor de este ejercicio es hallar los conceptos fundamentales que giran en torno a la interoperabilidad organizacional. De este modo se evidencian las omisiones y se destacan distintas ideas que se encuentran alineadas con las hipótesis de este trabajo. De la definición anterior se rescatan para su análisis ulterior, los conceptos de colaboración entre organismos, y alineación de procesos.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

3.2.2 La Interoperabilidad Organizacional como Competencia

Tanto en el caso de la interoperabilidad como concepto genérico, como así también en el caso de la interoperabilidad organizacional, ambas son habilidades o capacidades que son deseables en los individuos y en las organizaciones respectivamente. Entonces por qué no verlas como competencias. Pero qué es en realidad una competencia y por qué resulta conveniente para este estudio establecer estos conceptos en términos de competencias. Devenido de un estudio previo realizado sobre el tema, para alcanzar una definición de competencia, se conoce que resulta conveniente definirla del siguiente modo. "*...competencia es una característica subyacente en un individuo que está causalmente relacionada a un estándar de efectividad y/o a un desempeño superior en un trabajo o situación [...] las competencias son, en definitiva, características fundamentales de la persona e indican formas de comportamiento o de pensar, que generalizan diferentes situaciones y duran por un largo período de tiempo...*"[85].

A continuación se transcriben las definiciones de interoperabilidad e interoperabilidad organizacional obtenidas del presente estudio con el fin de considerarlas como competencias.

Interoperabilidad como competencia profesional*: Habilidad que poseen las personas* para diseñar e implementar esquemas sustentables y multidimensionales (tecnológicos, informacionales, jurídicos, organizacionales, y políticos) los cuales facilitan y potencian la capacidad de compartir e intercambiar de un modo eficiente datos, información, conocimiento, y experiencia, a través de múltiples niveles organizacionales observando a los recursos físicos y a las personas, pertenecientes a todos los organismos involucrados, como un todo continuo.

Interoperabilidad organizacional como competencia organizacional*: Capacidad que poseen las organizaciones* para generar una cultura favorable al planteo, desarrollo, implementación y mejora continua de estructuras organizacionales diseñadas en base a procesos de negocios (y procedimientos administrativos) eficaces y eficientes fundamentados en la colaboración intra e interorganizational, que permitan el intercambio de todo tipo de información necesaria para brindar servicios (basados en múltiples plataformas y múltiples canales) del tipo G2G, G2C, G2B, y genéricamente G2X.

85 Definición de competencia de Spencer y Spencer.

3.2.3 El Componente de Colaboración del Gobierno Abierto y la Interoperabilidad Organizacional

La idea en este apartado es evidenciar que a nivel estratégico[86], resulta dable considerar para el análisis, el grado de *coordinación de los organismos* del gobierno, ya que esto representaría una estrategia valorada dentro del modelo de Gobierno Abierto, o por lo menos como una de las demandas que exige el contexto actual bajo el cual se encuentran los gobiernos[87]. No obstante, el presente estudio se focaliza en el nivel del perfil de gestión, en donde lo que se corresponde con la coordinación a nivel estratégico es la *colaboración entre los organismos* de la Administración Pública Nacional. Dado que éstos son el brazo ejecutor de distintas políticas, de Estado, Públicas, y otros tales como Leyes y Decretos, mediante los cuales se prestan distintos servicios a los ciudadanos. Para el presente trabajo el concepto de *colaboración entre los organismos* se define como "*La capacidad que posee uno o más organismos de la Administración Pública Nacional para adaptar sus procesos de negocios*[88] *de modo ágil (independiente del esquema jerárquico-burocrático) en función de las demandas de los actores con los que interopera (se interrelaciona intercambiando información). Estos actores pueden ser ciudadanos, otros organismos Públicos, y/o distintos actores sociales*", lo cual se aliena con el concepto de interoperabilidad organizacional. De este modo lo que se pretende evidenciar es que el componente de colaboración del Gobierno Abierto puede ser visto como una estrategia básica coordinación de los organismos a nivel político, la cual se corresponde con la interoperabilidad organizacional entendida, para este trabajo, como una táctica básica a nivel del perfil de gestión. "*La cultura y la práctica del Gobierno Abierto, basado en los principios de transparencia, participación y colaboración, pueden ser muy útiles para el desarrollo de la interoperabilidad organizativa, semántica y técnica*"[89].

86 A menos que se indique lo contrario cuando se habla del nivel o perfil estratégico se hace referencia al nivel o perfil pilítico.

87 "*...En el ámbito público, la coordinación es permanentemente planteada como necesidad, como consecuencia de asignación de competencias específicas a diferentes niveles y ámbitos de gobierno. También es resultado de la intervención en los procesos de políticas públicas de otros actores, como las organizaciones no gubernamentales, el sector privado o agencias de la cooperación internacional, etc. Su sentido es lograr la convergencia de acciones para la producción de valor público y el logro de los objetivos de política. La coordinación es invocada como solución cuando deben abordarse cuestiones complejas que requieren aportes diversos, aun cuando con notable frecuencia se manifiestan evidencias de sus enormes dificultades y de múltiples problemas creados por los intentos de alcanzarla...*", Roberto Martínez Nogueira en (Proyecto de Modernización del Estado, 2010).

88 Entendidos como procesos y/o procedimientos administrativos en todos los niveles del organismo.

89 Conclusión de presentacion de Iñaki Ortiz en el Congreso Nacional de Seguridad e Interoperabilidad, España. Disponible en: http://www.cnis.es

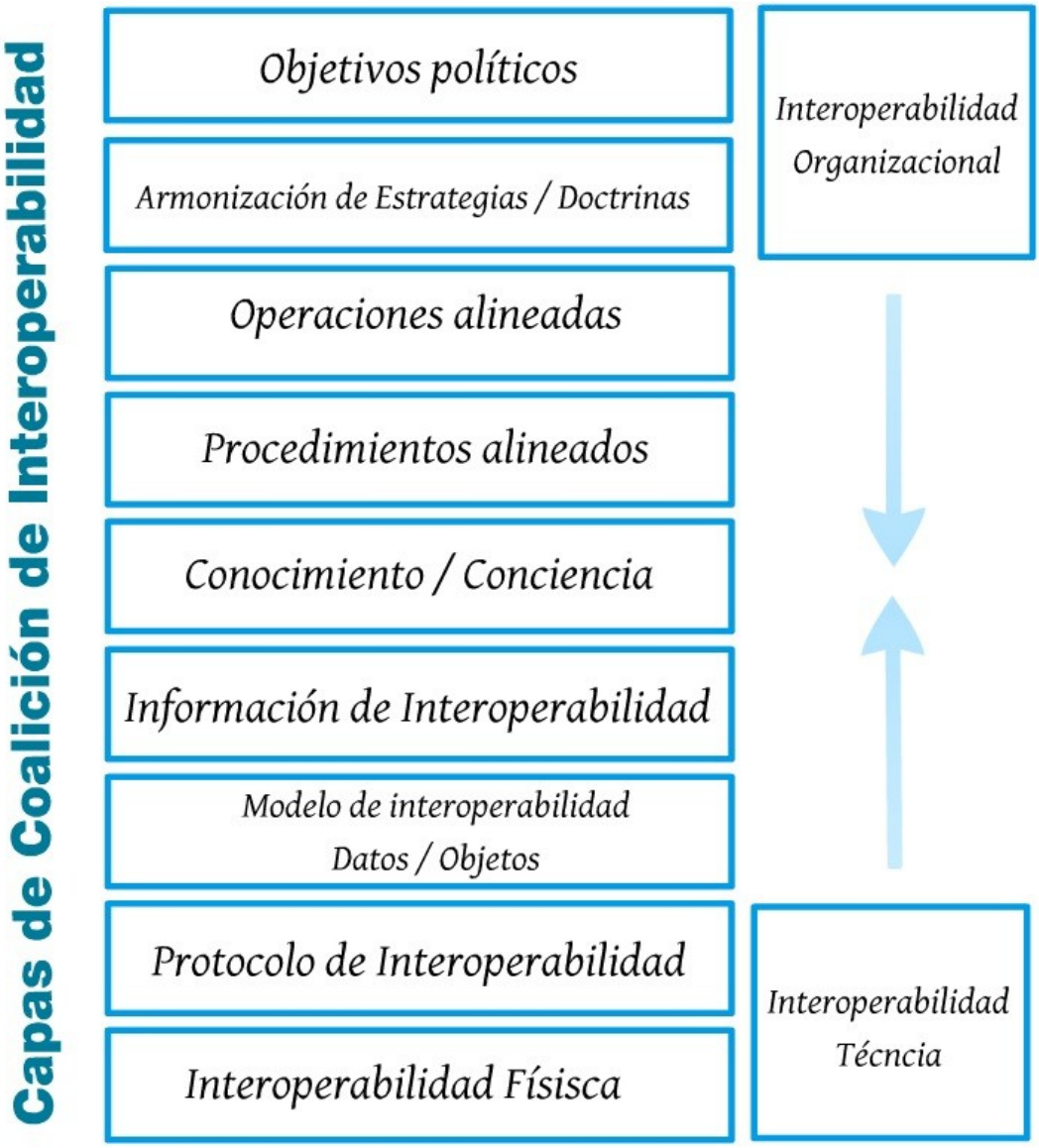


Figura 7: "*Layers of Coalition Interoperability*". Fuente: Elaboración propia en base a "*Tolks (2003) qtd, in Morris et al (2004:9)*"[90].

En el esquema anterior se observa como a través de la interoperabilidad organizacional se alinean los objetivos políticos con los procesos y operaciones necesarias del nivel del perfil de gestión. Esto es, si el componente de colaboración del modelo de Gobierno Abierto resulta un objetivo político, para alcanzar su instrumentación, se deberán alinear los procesos y las operaciones necesarias para implementar ese objetivo. Esto se logra a través de la interoperabilidad organizacional.

El componente de colaboración del Gobierno Abierto exige una horizontalidad en los organismos

90 "*I2-Health*", Disponible en: http://www.i2-health.org

públicos que se encuentran en relación directa con el ciudadano, en virtud que eventualmente se requiere que el conjunto de dos o más de ellos le presten los distintos servicios. Para brindar dichos servicios se requieren acciones transversales a las lineas verticales definidas por el esquema jerárquico de la Administración Pública, evidenciados el su organigrama[91]. En consecuencia, si se considera que la vida de los ciudadanos no se divide ni se organiza en ministerios, los servicios que éstos requieren, demandan a los organismos de la Administración Pública, un carácter integral que obliga mínimamente, a una colaboración en los términos antes expuestos.

Es por esto que, desde la cultura organizacional resulta dable que los organismos de la Administración Pública tengan a la colaboración como valor. Considerando distintos aspectos relativos a modelos de administración y gestión, Corte identifica distintos puntos que se deben sistematizar para acompañar la implementación exitosa, estos puntos se citan a continuación.

> *"• Definición de las atribuciones que deben ser desempeñadas, tanto de carácter administrativo como técnicos.*
> *• Definición de las responsabilidades, o sea, quien responde por la gestión general del modelo, quiénes son los "patrocinadores" de la iniciativa y su papel, quien realizará las coordinaciones y trabajos técnicos.*
> *• Cuál será la política de utilización del modelo elegido: obligatorio, opcional o híbrido. Definir si serán establecidas políticas para garantizar la adherencia o servirá más bien como un guía de orientación. En este último caso, debe saberse qué otros mecanismos serán utilizados para alcanzar la interoperabilidad.*
> *• En los casos en que el modelo incluya un conjunto de estándares, establecer cómo será la selección y homologación de los estándares definidos y cual será la sistemática de inclusión y retirada de estándares.*
> *• Cómo verificar la conformidad a los estándares establecidos, o sea, asegurar que los órganos estén efectivamente siguiendo las orientaciones / definiciones.*
> *• Definición de cómo será la actualización del modelo y la*

91 El cual se incluye más adelante.

periodicidad de la misma.

• Cómo será la gestión de la comunicación, qué proceso de cambio de información será realizado. Un camino apuntado con frecuencia es la manutención de un sitio conteniendo la documentación y que permita la interacción con el público.

• Qué camino será usado para acompañamiento legal e institucional del modelo. Las características del contenido de los documentos que componen la arquitectura, las normas e instrumentos legales vigentes en el país deben ser observados.

• Formas de divulgación. Promover la divulgación del modelo, es decir, encargarse de dar a conocer las especificaciones funcionales y técnicas del modelo, así como de apoyar la masificación de su adopción, implementación y uso a nivel de entidades del sector público y/o organismos del sector privado.

• Cómo serán los relacionamientos al interior del gobierno y con la sociedad.

• Definición de indicadores / métricas que permitan evaluar la efectividad del proceso establecido y las ganancias que son obtenidas"[92].

Universidad de San Andrés

Desde este trabajo si bien se consideran fundamentales los aspectos antes mencionados, y su definición sistémica resulta mandatoria para que desde la gestión se asegure el éxito de la implementación de la interoperabilidad, dichos aspectos se concentran en la definición de tres cuestiones necesarias pero no suficientes. En consecuencia, para una respuesta táctica alineada a la estrategia básica anteriormente referida, desde el perfil de gestión, se deben asegurar tres cuestiones fundamentales que resultan necesarias, pero como se menciona, no suficientes considerando la estructura organizacional de modo integral[93].

- ✔ ***La existencia de organismos encargados de instrumentar las acciones tácticas necesarias para alinearlas con las estrategias propuestas.***

92 (Corte, 2007).

93 Esto es, el modelo burocrático-jerárquico. El primer concepto obliga que exista un marco normativo adecuado para legitimar los procedimientos involucrados. El segundo concepto, obliga a poseer el poder, o sponsoreo político para tomar las decisiones que deban ser tomadas para alcanzar los objetivos propuestos.

- ✔ ***La correcta y concreta definición de las competencias de cada organismo.***

- ✔ ***La instrumentación, implementación, y apropiación de la interoperabilidad organizacional.***

Para explicar brevemente cada una de las cuestiones mencionadas, se puede agregar en relación a la primera de ellas, que no siempre existen los organismos o los actores necesarios, para alinear la estrategia demandada por el perfil estratégico. Muchas veces no existe ente alguno que instrumente las acciones claves para llevar a cabo esta alineación. Esto ocurre principalmente referido a cuestiones tecnológicas, como puede ser el modelo de Gobierno Electrónico, estándares de interoperabilidad técnica, tecnologías para la gestión de la información, etc. Un ejemplo de esto puede observarse bajo la siguiente situación hipotética.

Se tiene que, luego de considerar que una cultura abierta incrementa el flujo de la información y promueve la innovación bajo el paradigma de la sociedad del conocimiento, el gobierno decide trabajar bajo estándares de tecnología abiertos, es decir, no propietarios. En consecuencia, desea implementar una acción estratégica basada en la adopción prioritaria de dichos estándares. Esto puede estar fundamentado en distintas cuestiones relacionadas con políticas de Estado, o bien, políticas Públicas representadas por la necesidad de fomentar la innovación en las PyMES, y otras empresas nacionales de software que también prestan servicios de valor agregado. Asimismo, puede fundamentarse en otras necesidades tales como abrir espacios de generación de empleo profesional basados en comunidades de software libre y/o áreas de investigación aplicada pertenecientes a universidades nacionales, evitar tecnologías propietarias (erradicar el Lock-in tecnológico)[94]*, facilitar los mecanismos de implementación de la interoperabilidad técnica para allanar el camino hacia la implementación del modelo de gobierno electrónico, asegurar la interoperabilidad temporal de los documentos del estado necesaria para la gestión documental y de información, y otros por el estilo.*

Entonces, bajo dicha situación debería existir al menos un organismo, o actor que sea responsable

94 *"...Cualquier Administración Pública deben ser independientes de cualquier proveedor en particular en términos de tener acceso permanente y el control sobre sus propios datos. Naturalmente, esto conduce a la identificación de una serie de necesidades específicas y los imperativos de la organización en relación con las normas o especificaciones técnicas".* (Comisión Europea, 2008).

(es decir que deba rendir cuenta del logro eficiente pero también eficaz de sus objetivos) el cual pueda llevar a cabo las acciones tácticas necesarias, para la implementación que demanda la estrategia señalada. Ahora bien, como estrategia alcanza a todos aquellos organismos que utilicen tecnologías de la información, el modo de llevarlo a la práctica resulta ser el transversal a todos ellos, de ahí que se requiera la colaboración entre dichos organismos.

Probablemente entonces se requiera conocer desde el aspecto técnico cuantitativa y cualitativamente el esquema de infraestructura de cada organismo, relevar si el organismo es dueño de los datos almacenados en sus bases de datos, o guarda datos de otro organismo, evaluar en caso de que utilice tecnología propietaria si su uso está técnicamente justificado, y otras cuestiones por el estilo. Desde el aspecto organizacional y de gestión resulta conveniente conocer toda aquella información relacionada con lo procesos y procedimientos administrativos, los internos y los que realiza con otras Administraciones, etc. Todo ello, requiere un flujo, y un acceso a la información que no siempre es facilitado por los distintos organismos. Es por esto, que el tema de la colaboración, no resulta menor dado que, en estos casos, se requiere una visión del Estado como un todo continuo. Esto es válido para realizar las implementaciones de la situación hipotética. Pero también, en situaciones reales para brindar distintos servicios a los ciudadanos, y para brindar servicios internos entre los mismos organismos.

Además, resulta importante destacar, que las decisiones estratégicas, no deben ser implementadas ni por políticos, ni políticamente[95]. Esto es fundamental para comprender la crítica en relación a cómo deben comportarse estos dos perfiles. Por un lado se encuentra el perfil estratégico, o bien político al cual le corresponde, por ejemplo, diseñar esta estrategia devenida eventualmente en política Pública, o viceversa. Por otro lado, y bien diferenciado, se encuentra el perfil de gestión al cual le corresponde diseñar y ejecutar la táctica profesionalmente y alinearla con dicha estrategia[96].

95 "*A nivel medio se debe fortalecer la gerencia pública modificando la rígida jerarquía que caracterizaba al modelo burocrático y la mejor forma de lograrlo es delegando poder (empowerment) y autonomía de gestión a los gerentes, mediante el contrato de gestión. Este mecanismo altera la forma de la gestión y la cultura organizacional de los integrantes de la burocracia, que inclusive podrán sentirse más motivados por un sistema marcado por el aumento del poder individual de decisión y de la responsabilidad ante los objetivos de su organismo público*". (Krieger, 2001).

96 "*...Como señala Vilas (2002), la preocupación por aspectos eminentemente instrumentales no es una cuestión de poca relevancia en la medida que una política mal ejecutada puede conducir al fracaso de los objetivos más idóneos y porque, en última instancia, siempre es mejor hacer las cosas bien que hacerlas mal. Sin embargo, es necesario prestar atención a los objetivos de la acción de gobierno a cuyo servicio se desenvuelven aquellos instrumentos, así como de los peligros que usualmente provienen de la confusión entre instrumentos de gestión y objetivos derivados de la construcción política*". (Pando, 2010).

Esto implica que la instrumentación no es una cuestión política. La instrumentación debe darse desde el perfil de gestión, el cual se encarga de la eficiencia sí, pero además y sobre todo de la eficacia, la cual verifica que el objetivo de la estrategia propuesta se cumpla, evaluándolo y realizando seguimientos, a través de otros organismos públicos, que disminuyan los sesgos políticos. Este perfil de gestión se debe encargar justamente de gestionar las acciones que conforman la táctica necesaria alineada a la estrategia. Esta administración de dichas acciones se debe ejecutar bajo la cultura de gestión, por el perfil de gestión, y con instrumentos de gestión[97], en un nivel separado independiente del nivel estratégico. Esto crea y fortalece una cultura de gestión que tiende a independizarse de los cambios de autoridades políticas, y a las distintas instancias[98] de gobierno, fomentando a su vez un pensamiento a largo plazo en los administradores y colaboradores públicos, el trabajo en base a proyectos con hitos cuantificables que empiezan y terminan cuando cumplen sus objetivos trascendiendo a los referidos cambios e instancias, y por último pero no menos importante evitan los ciclos de "*reinvención de la rueda*". Entonces, volviendo a la situación hipotética, en el caso que el organismo o actor encargado de llevar a cabo esta tarea de gestión no exista, lo cual puede ocurrir, es necesario que se cumpla la primera de las cuestiones indicadas más arriba, es decir que exista.

En relación a la segunda cuestión, y suponiendo que la primera se cumple, es importante comprender el alcance de cada uno de los organismos y actores existentes que son requeridos, o bien que se encuentran involucrados para llevar a cabo estas acciones tácticas. Para definir este alcance, primero se deben evaluar que las competencias conferidas a estos organismos estén correcta y concretamente definidas. Se requiere una competencia correcta porque debe ser adecuada al contexto, sobretodo en términos de obsolescencia temporal, teniendo en cuenta que la velocidad con la cual se elaboran y actualizan dichas competencias es sensiblemente menor a la evolución tecnológica, muchas veces esta competencia es obsoleta o inexistente como puede suceder en el caso de los organismos[99]. Adicionalmente, se requiere una competencia concreta porque no se deben

97 "*Cultural: Es imprescindible entender cual es el objetivo de la Administración y de todos los que trabajan en ella. El verdadero objetivo de la Administración es servir a los ciudadanos y el ciudadano debe estar en el centro de la gestión. Conseguir esto en la Administración Pública significa una revolución cultural en la forma de hacer las cosas y en las actitudes de los trabajadores de lo público...".* Disponible en: http://www.ogov.eu/open-government/open-government-un-nuevo-modelo-de-gestion-publica/

98 Se utiliza el término instancia en lugar de gestion para evitar la confusión de la disciplina gestión con el período de gobierno también llamado gestión.

99 "*...No creo que haya nada definido..., digamos las competencias son competencias antiguas me parece que no hay nada definido las cosas se van haciendo porque hay necesidades políticas...*". Respuesta de Ester Kaufman a la pregunta: ¿A tu criterio están bien definidas los organismos que hacen de autoridad de aplicación, o unidades ejecutoras y sus competencias involucradas para alcanzar estos servicios de ventanilla única o simplicidad registral?. Correspondiente a la entrevista realizada el 22/07/11, en el INAP, específicamente para esta tesis.

solapar con las correspondientes a otros organismo o actores. Estas dos condiciones que definen el alcance de las competencias de los organismos resulta fundamental para la tercera y última cuestión listada más arriba.

Una vez cumplidas las dos primeras cuestiones resta alcanzar la instrumentación, implementación, y apropiación de la interoperabilidad organizacional. Esto es deseable en todos los organismos de la Administración Pública Nacional para la prestación de distintos servicios. Estos servicios, no sólo son destinados a los ciudadanos, sino que también pueden ser servicios internos a organismos, sector privado, colaboradores públicos, entre otros actores como oportunamente se menciona. Adicionalmente, dichos servicios implican relaciones entre las Administraciones Públicas y los demás actores mencionados. A continuación, se muestra el mediante un esquema las relaciones para el caso de la Unión Europea. Cabe aclarar que, puntualmente para Europa existe un nivel más en su jerarquía (supranacional), no obstante esto no cambia el concepto que se desea mostrar.

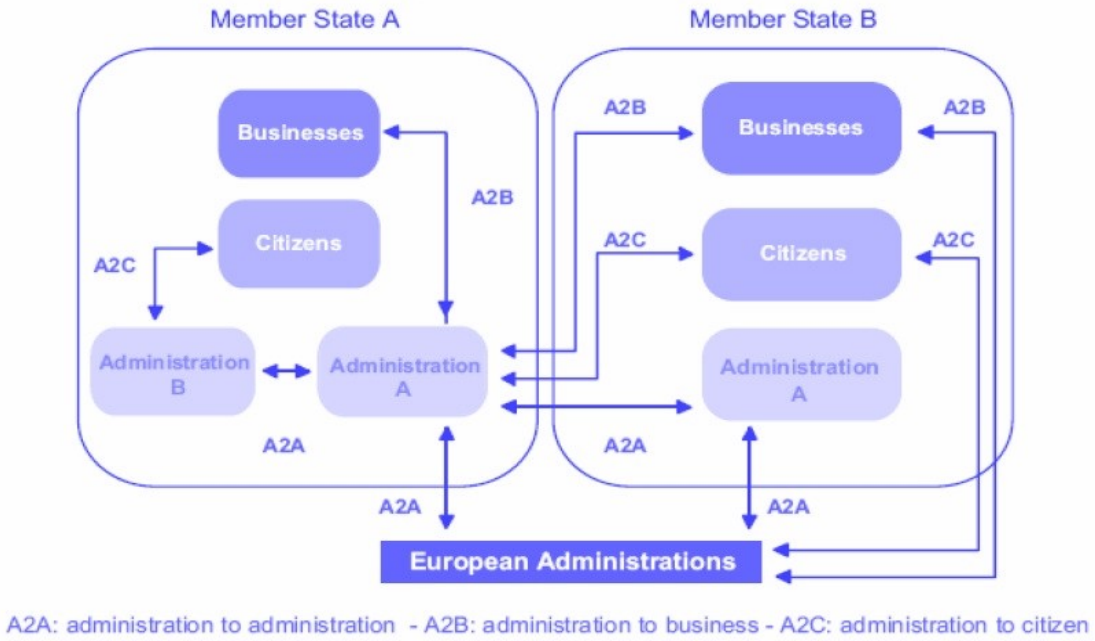


Figura 8: "*Escenarios de Interacción*". Fuente[100].

Las relaciones mostradas en la figura, se dividen en tres categorías, "*A2A*" representa las relaciones entre organismos pertenecientes a la Administración Pública, luego "*A2B*" representa las relaciones en la Administración Pública y el sector privado de negocios "*Business*", y por último se tiene a la

100 (Comisión Europea, 2010).

relación "*A2C*" la cual representa las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos. Para el caso de la Unión Europea, como se comenta anteriormente, estos tres tipos de relaciones se pueden dar dentro de un mismo país, o entre países miembros de la Unión.

La instrumentación de la interoperabilidad organizacional, se ocupa justamente de encontrar los instrumentos que son necesarios para alcanzarla, pero como medio y no como fin. El objeto de los instrumentos es siempre la información, estos la gestionan, creándola, procesándola, y transmitiéndola. En su dimensión organizacional, los instrumentos refieren a la definición y gestión de los procesos y procedimientos administrativos del organismo que lo conforman y que son requeridos para completar sus competencias conferidas considerando la interacción con otros organismos.

La implementación refiere a que una vez obtenidos dichos instrumentos, éstos deben ser utilizados para llevar a la práctica la interoperabilidad organizacional. Pero para que estos instrumentos puedan ser interoperables deben ser parte de un esquema general de procesos de toda la Administración Pública de modo tal que no se solapen, y que a su vez estén diseñados para propiciar un flujo transversal de la información. Esto es, que los procesos de cada organismo puedan tener *inputs* de información compatibles con los *outputs* de información de procesos de otros organismos.

Por último, la apropiación refiere a que los organismos después de poner en práctica la interoperabilidad organizacional la tomen como propia, haciendo de ella una cultura de gestión sistémica que trascienda las distintas instancias de gobierno. Tomar como propia la interoperabilidad organizacional hace referencia a que los nuevos procesos, que deban generar los organismos para cumplir sus competencias conferidas, sigan cumpliendo las mismas condiciones anteriormente descriptas, y estén pensados y diseñados en virtud de los servicios que ofrecen al ciudadano, a otros organismos de la Administración Pública y otros actores sociales, promoviendo el trabajo transversal por proyectos. Todo ello, considerando las demandas de la sociedad actual, con el fin de realizar acciones de gestión dentro de los organismos de la Administración Pública acorde con el nuevo paradigma[101].

101 "*...quienes gestionan estos organismos responden a una lógica competitiva propia del paradigma anterior, el paradigma tecnoindustrial y esa visión es la que se derrama a lo largo y ancho de las organizaciones*". Andrés Schuschny, experto consultado para este trabajo.

Cuando se trabaja en proyectos tecnológicos de gran envergadura dentro de la Administración Pública, se requiere considerar determinados aspectos no tecnológicos que deben encontrarse alienados con dicho tipo de proyectos, o viceversa, lo importante es que se mantenga una coherencia entre aspectos tecnológicos y no tecnológicos para la concreción de estos proyectos. El sponsor del proyecto, no es un tema menor, y generalmente es político. En consecuencia, cuando las implementaciones requieren pensamiento a mediano y largo plazo, trascienden las instancias políticas, por lo cual, probablemente si no se encuentran definidos y comprometidos los actores involucrados, y las acciones de gestión que sustenten los proyectos comenzados a modo de acciones tácticas de gestión a mediano o largo plazo, dichos proyectos difícilmente proliferan[102]. En el siguiente esquema se resumen gráficamente distintos conceptos referenciados anteriormente.

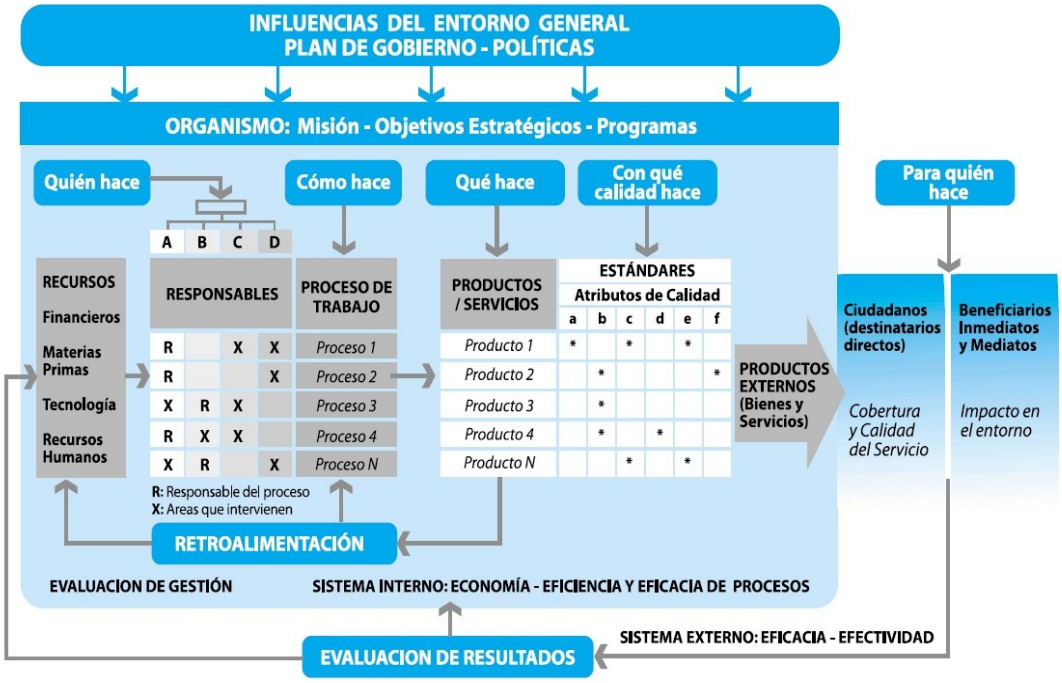


Figura 9: "*Nueva mirada de las organizaciones como productoras de bienes y servicios*". Fuente[103].

Una de las principales cuestiones por la que se decide incluir la ilustración anterior, son los lazos de retroalimentación que posee, el interno mide la eficiencia y el externo además mide la eficacia, no obstante se requiere realizar una salvedad. El lazo de "*EVALUACION DE RESULTADOS*", el cual se cierra en el cuadro de "*RECURSOS*", debería cerrarse en la línea del "*Quién hace*", "*Cómo hace*", "*Qué hace*", y "*Con qué calidad lo hace*". ¿Por qué se afirma esto?. Bueno, primero porque

102 Basado en presentación de Jorge Linskens "*Implementación de grandes proyectos en la Administración Pública*", presentada en VIII FORO DE GOBIERNO & CIUDADES DIGITALES "*LA FASE VERTICAL DE LA AGENDA DIGITAL*". Organizada por Prince&Cooke. Buenos Aires, 18 de mayo de 2011.

103 (Halliburton, 2006).

el cuadro representa un esquema de gestión por resultados orientado al uso eficiente de los recursos, y no a un aprendizaje de segundo nivel[104]. Pero el uso eficiente de recursos se realiza en el lazo interno de "*RETROALIMENTACIÓN*". El lazo externo debería cerrarse en la línea del "*Quién hace*", "*Cómo hace*", etc., porque esto permitiría un aprendizaje de segundo nivel en el organismo. Es decir, observar los resultados en términos de brechas entre lo deseado y lo realizado permite corregir errores bajo procedimientos estáticos (aprendizaje de primer nivel), pero no cuestiona dichos procedimientos. El cuestionar procedimientos a nivel gestión conforma el mayor desafío para el perfil de gestión de los organismos públicos. Y es lo que los convierte en organizaciones inteligentes. Este cuestionamiento esta vedado por la cultural tradicional, es decir, el esquema jerárquico-burocrático. Dado que los procesos, o procedimientos administrativos, que ejecuta el organismo se generan en base a las competencias que le son conferidas a través de la normativa, leyes, decretos, etc., y éstas no son cuestionables a nivel de gestión, o en el mejor caso difícilmente cuestionables.

Si bien ciertos aspectos descriptos parecen estar alienados con conceptos relativos al NPM (New Public Management) por sus siglas en inglés. El cual según Kaufman "*En su versión completa el NPM consiste en: 1) la privatizaciones de empresas públicas; 2) el achicamiento de los organismos gubernamentales y la tendencia a un incremento en sus capacidades gerenciales mediante una profesionalización de sus cuadros; 3) la producción de standares de desempeño; 4) el énfasis en los resultados; 5) la desagregación de las áreas de competencia de las agencias gubernamentales; 6) la promoción de la competencia y la rivalidad entre actores; 7) una mayor disciplina en la utilización de recursos*"[105]. Las ideas vertidas en el presente apartado sólo se asemejan, y con salvedades, a los puntos 3), y 4), por lo cual la intención de este análisis no es promover dicha metodología. En consecuencia, se indican aquellos puntos que eventualmente resultan coincidentes para evitar interpretaciones indeseadas. Ocurre lo mismo con la *gestión por resultados*, lo descripto no pretende ser un modo, o metodología de gestión, simplemente evidenciar las condiciones que serían favorables desde el perfil gestión para incentivar un cambio sistémico en la cultura organizacional.

Pensar los organismos en estos términos, se contrapone conceptualmente con el criterio de base impuesto por el paradigma tradicional, el cual responde al modelo jerárquico-burocrático, que se

104 Para ampliar el concepto ver (Gore, 2006).
105 (Kaufman, 2005).

utiliza para el diseño o creación actual de los organismos[106]. Estos últimos, entendidos como actores que deben prestar servicios alineados a políticas Públicas requeridas por la sociedad actual, si son definidos bajo el modelo jerárquico-burocrático, se restringe su accionar en tanto que "*...La situación de fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación*"[107]. Comunicación, es aquello que posibilita que la información fluya entre los organismos, la innovación resulta necesaria para no sólo corregir errores, sino rediseñar los procesos bajo los cuales se producen dichos errores. Estas ideas representan un verdadero desafío para los diseñadores organizacionales, además de un giro conceptual de 180 grados.

Se evidencia entonces que una secuencia tradicional obliga a definir primero al organismo, y segundo en función de ello su estructura, y en tercer lugar definir y diseñar los procesos que se requiere ejecute, deja de lado un factor muy importante, los servicios que provee. Pero no sólo omite a éstos, sino que desconoce las demandas de sus clientes[108] (ciudadanos, otros organismos, y dependencias internas del propio organismo, y la sociedad en general). ¿Cómo será entonces el diseño considerando un giro de 180 grados?

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

106 *"Organización: Las organizaciones públicas están diseñadas bajo modelos jerárquicos que nada tienen que ver con la eficiencia. Es imprescindible reorganizar las administraciones, las plantillas y la definición de los puestos de trabajo para poder actuar bajo un modelo en red, orientado a proyectos y a la consecución de resultados". Disponible en: http://www.ogov.eu/open-government/open-government-un-nuevo-modelo-de-gestion-publica/*

107 (Crozier, 1997).

108 "*Procesos: Los procesos en la Administración Pública no han sido diseñados para servir a los ciudadanos y por lo tanto deben reingeniarse todos los procesos para conseguir que así sea. Si los procedimientos no son cómodos para el ciudadano o no le ayudan en nada, hay que eliminarlos o cambiarlos*". Disponible en: http://www.ogov.eu/open-government/open-government-un-nuevo-modelo-de-gestion-publica/

3.3 Interoperabilidad Comparada

3.3.1 Interoperabilidad en España

España es uno de los países de la Unión Europea que se encuentra bien posicionado en temas referentes a interoperabilidad. Sus Administraciones Públicas poseen un alto grado de descentralización lo que facilita la construcción de escenarios horizontales en donde el nivel de decisión se encuentra más cercano al ciudadano. Este país, posee una reglamentación que acompaña fuertemente la implementación de la interoperabilidad, y desde el año 1992 se impulsa el uso de TIC en las Administraciones, aunque no de forma obligatoria. Hoy en día, existen normas que obligan a sus Administraciones Públicas a relacionarse electrónicamente con los ciudadanos. Una de ellas es el Real Decreto Nº 4 mediante el cual se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en España. En sus primeras lineas reza.

> "*La interoperabilidad es la capacidad de los sistemas de información y de los procedimientos a los que éstos dan soporte, de compartir datos y posibilitar el intercambio de información y conocimiento entre ellos. Resulta necesaria para la cooperación, el desarrollo, la integración y la prestación de servicios conjuntos por las Administraciones públicas; para la ejecución de las diversas políticas públicas; para la realización de diferentes principios y derechos; para la transferencia de tecnología y la reutilización de aplicaciones en beneficio de una mejor eficiencia; para la cooperación entre diferentes aplicaciones que habiliten nuevos servicios; todo ello facilitando el desarrollo de la administración electrónica y de la sociedad de la información*"[109].

Dentro del contexto de España si se observa a Europa el tema de la interoperabilidad, no resulta ser menor. Ello así, dado que además de preocuparse por los temas mencionados hasta el momento, se le agrega un nivel más de complejidad en virtud del carácter supranacional que posee la Unión Europea. Este carácter obliga a considerar lo que algunos denominan la interoperabilidad

109 Real Decreto 4/2010. Disponible en: http://www.boe.es/boe/dias/2010/01/29/pdfs/BOE-A-2010-1331.pdf Fuente de la imágen: Informe Anual (2008) ONTSI, España.

transnacional. La cual no se reduce a una interoperabilidad transfronteriza (entre fronteras), sino que además cada uno de los países miembros es visto como un mega organismo que debe interoperar con sus pares y con otros actores dentro de la Unión Europea.

Como queda evidenciado en la linea de tiempo incluida en los apartados del comienzo **[Figura: 6]**, se recorre, desde hace más de una década, un largo camino para generar distintos frameworks y esquemas de referencia de interoperabilidad. El actual es el "*Interoperability Solutions for European public Administrations*", o ISA por sus siglas en inglés. El ISA, contiene al "*European Interoperability Strategy*", o EIS, y al "*European Interoperability Framework*", o EIF. Asimismo, el ISA reemplaza al "*Interoperable delivery of pan-European eGovernment services to public administrations, businesses and citizens*", o IDABC, el cual corresponde al período 2005-2009. Los Estados miembros de la Unión Europea se encuentran bajo estos marcos de referencia, y España no es la excepción, pero este país no sólo realiza intensas acciones en materia de interoperabilidad por el mero hecho de pertenecer a la Unión, sino porque además, el no realizar acciones coordinadas contemplando estas referencias, puede poner en jaque la evolución y competitividad del país[110]. Ello así, dado que no sólo se consideran las relaciones con los ciudadanos sino que también con las empresas **[Figura: 8]**. Por lo cual, para observar las acciones de España en materia de interoperabilidad resulta necesario enmarcarlo en el contexto anteriormente resumido. A continuación, se incluye una figura en el que se compara a España en relación a otros países según el grado de desarrollo de sus administración electrónica.

Universidad de SanAndrés

110 "*...La información del sector público es un recurso fundamental en cuanto a contenidos, que posee un potencial económico muy grande (COM 2001, 607 final: 4) y que constituye un recurso clave para la actividad económica y el funcionamiento adecuado del mercado interior...*". (Martínes Useros y Ramos Palacios, 2003).

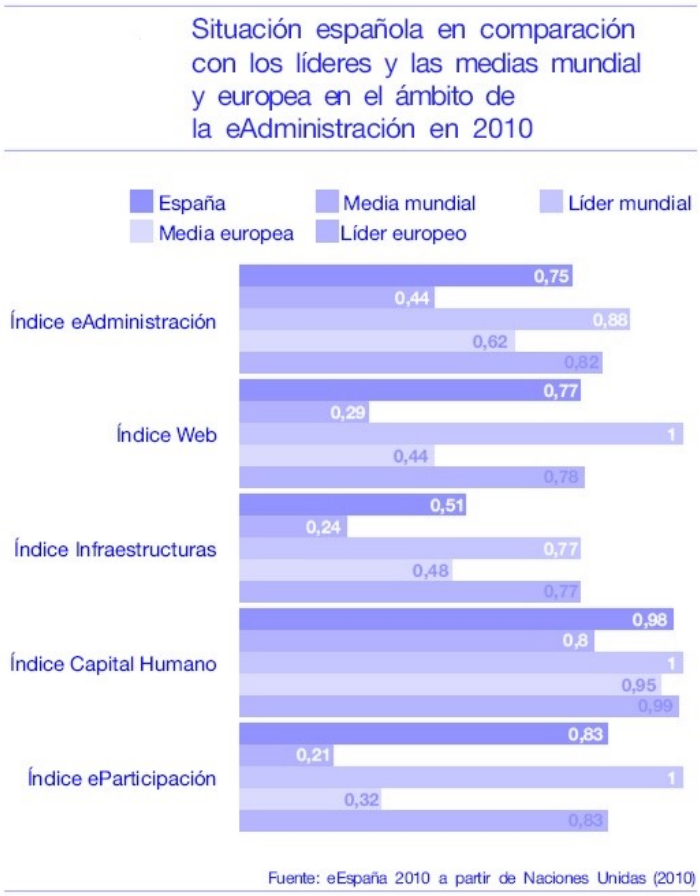


Figura 14: "*Situación Española en comparación con los líderes...*". Fuente[111].

Más allá de los esfuerzos realizados en materia de interoperabilidad por la Unión Europea, partir del año 2007, se promueve en España, la segunda de las normas anteriormente referidas. La ley 11/2007, mediante la cual se reconoce el derecho a los ciudadanos (físicos y/o jurídicos) a relacionarse a través de servicios electrónicos con las Administraciones. Con lo cual, independientemente que ciertas Administraciones implementen o no en la práctica servicios de este tipo, a partir de esta ley, se impulsan dichas relaciones llevando a la práctica al resto de las Administraciones que no basan sus relaciones electrónicamente. En el mismo orden de ideas, dicha ley reconoce el derecho del ciudadano a no tener que aportar un dato que las Administraciones ya poseen, lo cual obliga a las administraciones a colaborar entre sí, transfiriendo dichos datos unas con otras[112]. Cabe señalar también que dicha ley, exige la creación del Esquema Nacional de

111 (Fundación Organge, 2010).

112 El equivalente en la ley Argentina seria "*ARTICULO 7º.- Los organismos de la ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL deberán avanzar en la coordinación de sus acciones para evitar solicitar a un habitante, ciudadano o usuario la presentación de información sobre él mismo que ya obre en poder de alguno de ellos en la medida del cumplimiento de sus respectivas competencias*". Correspondiente al Decreto Nº 378/2005

Interoperabilidad y el Esquema Nacional de Seguridad[113], los cuales son regulados a través del Real Decreto antes referido, en el año 2010, tres años después de la creación de esta Ley. A continuación, se incluye un esquema que muestra sobre catorce aspectos de dicha Ley, incluida la interoperabilidad, y el grado de acatamiento en función de estos aspectos en función de las comunidades autónomas.

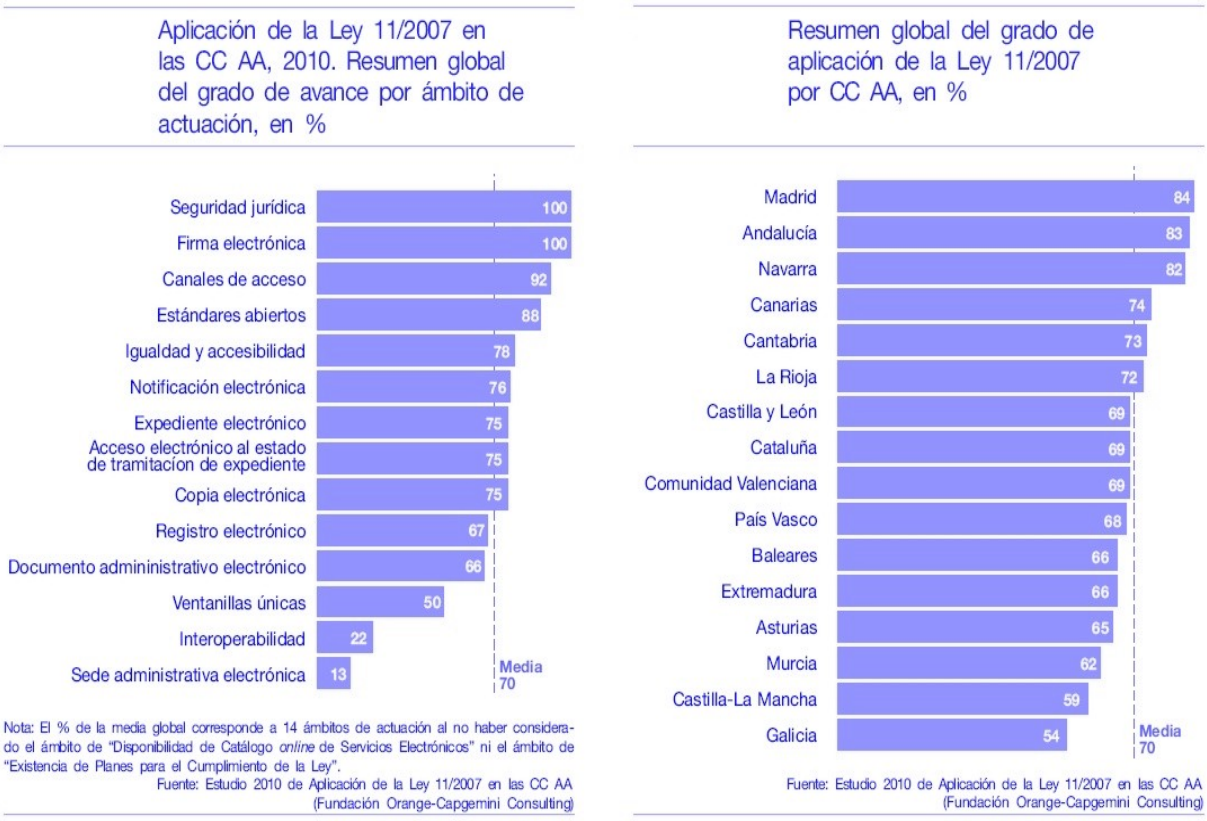


Figura 15: Porcentaje de aplicación de la ley 11/2007. Fuente[114].

El objetivo con el que se piensa desde las Administraciones Públicas en España, se ve reflejado en la elaboración de sus leyes, si bien estas se ocupan de temas técnicos como la interoperabilidad y la seguridad, esto se realiza con el fin de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y reducir la carga administrativa de las empresas. Cabe recordar también que España, es un país altamente descentralizado, lo cual se puede entender como un terreno fértil para la colaboración entre las Administraciones. Esto ayuda a agilizar las implementaciones bajo los esquemas citados, a pesar que se evidencian entre tres o cuatro niveles jerárquicos. Lo importante en lo relatado es que si bien las administraciones españolas se guían bajo el modelo burocrático con sus tiempos intrínsecos (1992-2007-2010), la redacción del marco normativo se encuentra orientada hacia el ciudadano, lo

113 En base a (Gobierno de España, 2009).
114 (Fundación Organge, 2010).

cual, obliga a tomar como punto de partida el relevo de sus necesidades y en virtud de ellos diseñar los servicios y procesos necesarios para asegurar el derecho establecido por ley.

En base a una encuesta, realizada en marzo del 2009 a los ciudadanos, efectuada para conocer las opiniones relativas a las dificultades que se presentan en las relaciones con las Administraciones Públicas, se obtuvieron distintos resultados interesantes. Entre los primeros lugares de quejas se ubicaban la lentitud en resolver trámites, el exceso de papeles, y lenguaje poco claro. Cabe señalar que todas estas cuestiones no se encuentran relacionadas con la provisión de servicios a través de Internet. Justamente y como curiosidad del resultado arrojado por la encuesta, se conoce que una minoría plantea que existen pocos servicios por Internet. Estos resultados se interpretan como vestigios de un diseño de servicios y relaciones con los ciudadanos pensado desde las Administraciones y no pensando desde el ciudadano como actualmente se piensa. Se muestra en la figura los resultados de dicha encuesta.

Y de las que le voy a leer, ¿cuál cree Ud. que es la principal dificultad? ¿Y en segundo lugar? ¿Y en tercer lugar?

	Principal	Segundo lugar	Tercer lugar
Lentitud en resolver los trámites	43.1	19.6	11.7
Excesiva burocracia, el papeleo, muchos requisitos	32.1	31.8	10.1
Lenguaje poco claro de la Administración en sus impresos, comunicaciones o instrucciones	6.4	12.5	15.8
Falta de conocimiento y preparación de los funcionarios	1.8	5.8	6.5
Lejanía o problemas de acceso a las oficinas de la Administración	1.1	1.8	3.4
Malos horarios	2.6	5.1	6.6
Pocos servicios disponibles a través de Internet	.5	1.4	2.5
Falta de amabilidad en el trato personal	2.7	4.9	9.1
Incomodidad de las instalaciones, aglomeraciones, colas	3.9	5.3	7.7
Dificultad para comunicar telefónicamente con las oficinas	1.6	3.4	7.6
Dificultad para saber cuál es el organismo al que hay que dirigirse	3.0	5.6	11.8
N.S.	.7	1.8	4.4
N.C.	.5	1.0	2.9
(N)	(1773)	(1773)	(1773)

Fuente : Encuesta CIS marzo 2009

Figura 16: "*Opinión de los ciudadanos: Dificultades*". Fuente: CNIS[115].

Una de las cuestiones significativas para la implementación de la interoperabilidad, es definir actores involucrados que colaboren desde distintas dimensiones, como así también definir los responsables en llevar a cabo las implementaciones requeridas. En España se pueden identificar distintos actores que acompañan las iniciativas en materia de interoperabilidad y administraciones

115 Congreso Nacional de Seguridad e Interoperabilidad, España. Presentación de Fernando Pablo. Disponible en: http://www.cnis.es

electrónicas, entre los cuales se destacan, el "*Consejo Superior de Administración Electrónica*" , el "*Comité Sectorial de Administración Electrónica*", y la "*Comisión Permanente del Consejo Superior de Administración Electrónica*". Además de la definición de responsables, se debe verificar el grado de evolución de la implementación de la interoperabilidad. En consecuencia, para ello se requiere relevar, en base a los servicios que brindan las administraciones, si éstas lo hacen a través de la implementación de la interoperabilidad. A continuación, se incluyen dos esquemas que resumen mediciones relativas a convenios de interoperabilidad adoptados, y procesos adaptados por las administraciones.

Principales convenios de interoperabilidad existentes entre las CC AA y otras AA PP. 2010

CC AA	TGSS			AEAT		Ayuntamientos		Universidad	CC AA		
	Vida laboral	Corriente de pago	Vida laboral para empresas	Corriente de pago	IRPF	Empadronamiento individual	Empadronamiento convivencia	Expediente académico	Minusvalía	Familia numerosa	Comunicación de domicilio
Andalucía	●	●	○	●	●	●	○	○	●	●	○
Asturias	○	●	○	●	○	○	○	○	●	○	○
Baleares *											
Canarias	●	●	●	●	●	○	○	○	●	●	●
Cantabria	●	●	○	●	○	○	○	●	●	●	○
Castilla-La Mancha	●	●	○	●	●	○	○	●	○	○	○
Castilla y León	●	●	○	●	●	○	○	○	○	○	○
Cataluña	○	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●
Comunidad Valenciana	○	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○
Extremadura	○	○	○	○	○	●	●	○	○	○	○
Galicia	●	●	●	●	●	○	●	●	○	○	○
La Rioja	●	●	●	●	●	○	○	○	○	○	○
Madrid	●	●	●	●	●	●	○	○	●	●	○
Murcia	●	●	●	●	●	●	○	○	○	●	○
Navarra	●	●	●	●	●	○	○	○	●	●	●

● Sí ○ No

* La pregunta no fue respondida

Fuente: Estudio 2010 de Aplicación de la Ley 11/2007 en las CC AA (Fundación Orange-Capgemini Consulting) (Cuestionarios respondidos por las CC AA, excepto Aragón, Ceuta y Melilla)

Figura 17: Principales convenios de interoperabilidad existentes entre comunidades autónomas y otras administraciones públicas. Fuente[116].

116 (Fundación Organge, 2010).

Figura 18: "*Seguimiento procedimientos adaptados a la ley 11/2007: Dificultades*". Fuente: CNIS[117].

Se observa entonces que en España las condiciones generales para la implementación de la interoperabilidad, y puntualmente de su dimensión organizacional se encuentran acompañadas por la normativa vigente, por el carácter horizontal y descentralizado de sus administraciones, y por el diseño de procesos y procedimientos pensados en base de los servicios que devienen de un relevo de las necesidades del ciudadanos, contemplando del mismo modo a las empresas. Como particularidades se refleja el modelo antropocéntrico en la elaboración de sus normas las cuales se diseñan de abajo hacia arriba, esto es pensar en los derechos del ciudadano primero, y luego en las estructura organizacionales y no al revés. Asimismo, el seguimiento y medición constante de indicadores que permitan establecer el grado de avance y cumplimiento en la implementación asegurando su eficacia, resulta una particularidad a destacar.

117 Congreso Nacional de Seguridad e Interoperabilidad, España. Presentación de Fernando Pablo. Disponible en: http://www.cnis.es

3.3.2 Experiencias de integración de servicios en Canadá

Observar la interoperabilidad en España resulta un aporte significativo al presente trabajo. Ello así, en virtud de las experiencias relevadas en cuando al acompañamiento del marco jurídico, definición de responsabilidades, estructura disponible para la implementación, niveles de jerarquía, relevamientos de las necesidades de los usuarios, y acciones de gestión para la medición de la eficacia de las implementaciones, entre otras. Dichas experiencias resultan interesantes de observar para analizar, adaptar y luego trasladar al caso Argentino, no obstante, existe un punto en sobre el cual la comparación con España puede ser criticada, la escala. Asimismo, y con el fin de soslayar comparaciones que a nivel de escala resultan más ajustadas, como el caso entre la Unión Europea y Argentina, pero que se ven forzadas en todos los demás aspectos. Se incluyen algunas experiencias en Canadá, permitiendo la comparación con escalas más ajustadas y entre dos países.

Es por esto último que, para salvar esta eventual crítica mencionada, se incluye una breve descripción del caso Canadiense. Lo descripto a continuación, no observa aspectos detallados en relación al tema de estudio. En Canadá no centran las discusiones en torno a Gobierno Electrónico, interoperabilidad, etc., por el contrario, se centran en los servicios al ciudadano. Se observan dichos servicios, en tanto éstos trascienden a temas tales como los referidos, y se focalizan en que dichos servicios se encuentren integrados en todos los niveles de gobierno, (lo cual es un modo indirecto de hablar de interoperabilidad organizacional), y que sean prestados a través de múltiples canales.

Sin perjuicio de lo mencionado anteriormente, la experiencia de Canadá muestra que la implementación de acciones centradas en el ciudadano, como las relatadas para el caso de España, es una realidad en un país con una escala comparable con la Argentina, y puede ser una realidad altamente factible para Argentina.

Como se menciona en el capítulo introductorio, muchos países se encuentran inmersos dentro del proceso de adopción del modelo de gobierno centrado en el ciudadano, y Canadá es uno de ellos. Por supuesto, cada país posee un modo particular de entender este modelo y en función de ello establece diversas metas y objetivos a alcanzar. En este sentido, se puede indicar que uno de los principales objetivos de Canadá resulta ser el de integrar una amplia variedad de servicios para ofrecerlos a sus ciudadanos. Pero una característica interesante que se considera es la que viene

dada por el énfasis realizado en que estos servicios se encuentren integrados, se prestan a través de múltiples canales, y sean transversales a las distintas agencias, como así también los tres niveles del gobierno. Todas ellas, bajo estrategias evolutivas, basadas en la prueba y error, en el feedback de los colaboradores públicos, y sobre todo diseñadas y pensadas a largo plazo.

Para representar con ejemplos concretos la presencia de experiencias en los tres niveles de gobierno, se pueden mencionar a nivel federal NRCan (Recursos Naturales de Canadá), y GCPedia (Gobierno de Canadá Pedia), a nivel provincial OPS (Servicios de la Provincia de Ontario) conformado por OSPedia y el OPSlab, por último a nivel de gobierno local se tiene a Toronto 2.0 con iniciativas similares a las federales pero llamadas Webgov y Webbooks. Cabe señalar que las experiencias en los tres niveles de gobierno, independientemente la escala del país, resultan ser coherentes entre sí, en virtud que las mismas se encuentran basadas bajo las mismas directrices o estrategias mencionadas anteriormente, la integración de servicios, uso de múltiples canales, transversal a todas las agencias, y centro en el ciudadano. Adicionalmente, las experiencias en los tres niveles poseen otra característica en común, la gestión del conocimiento, o gestión de la información, fomentada por la temprana apropiación de las tecnologías de la Web social, o Web 2.0. Dicha apropiación resulta como respuesta al análisis de diversas problemáticas relevadas, y no sólo porque dichas tecnologías se encontraran disponibles.

Universidad de SanAndrés

Si bien todas las experiencias antes mencionadas realizan esfuerzos alineados con la implementación de servicios al ciudadano, los cuales a su vez se encuentran integrados transversales a las agencias, en el presente trabajo se describe[118] solamente las conceptualizaciones correspondientes a la experiencia del NRCan.

NRCan, al igual que GCPedia, se encuentran basadas en herramientas tecnológicas 2.0 de Back Office e Internet, dado que el uso de las mismas resulta conveniente para lograr derribar las barreras que imponían los silos entre las agencias. Esto significa que si bien se realizaron pruebas piloto de distintos tipos de herramientas 2.0 (por ejemplo Wikis y Blogs), y que dichas herramientas una vez adoptadas por los usuarios no eran restringidas para un único uso, la decisión de implementar las mismas fue en base a la respuesta de un problema, y no como una simple implementación

118 Descripción en base a material bibliográfico (gentileza de E. Kauman, D. Moreno, et al) correspondiente al curso semipresencial de expertos denominado "*BOES_EC -Intranet y Back Office de entrega de servicios. Experiencias canadienses*"- Dictado en Noviembre de 2010 por Ester Kaufman, en el auditorio del INAP, Ex Secretaría de la Gestión Pública. (específicamente cursado para esta tésis).

tecnológica o una decisión tecnocrática.

Natural Recurses Canadá (NRCan)

El Ministerio de Recursos Naturales de Canadá es el responsable de atender cuatro áreas, Ciencias de la Tierra, Asuntos Forestales, Minería, y Energía. Estas áreas que en principio trabajan de modo independiente, en una instancia posterior se integran. Como consecuencia de dicha integración, surgen distintos problemas, dado que las cuatro áreas trabajan bajo un único criterio en común. En consecuencia, se entiende que, se debe trabajar para crear una única cultura como medio para alcanzar la integración efectiva.

En respuesta a esta problemática la Deputy Minister (viceministro) conforma un grupo de funcionarios, los cuales al cabo de un semestre elaboran en el año 2006 un proyecto llamado "*North Star*". Dicho proyecto, tiene como objetivo principal el desarrollo de elementos claves para la creación de un "*NR Policy Framework*". Dos de los elementos claves destacados fueron, la construcción de una Wiki, y la construcción de una Plataforma de gestión del conocimiento (Knowledge Management Platform). Es importante destacar que si bien no se habla puntualmente de interoperabilidad si se hace referencia a un Framework, que brinda el necesario marco de referencia para un trabajo coordinado e integrado.

Universidad de SanAndrés

El Proyecto North Star

Con el fin de alcanzar la implementación efectiva de los dos elementos claves que surgen de la elaboración de este proyecto, la implementación del mismo se encuentra regida por valores que representan el espíritu de las autoridades responsables sponsors del proyecto. Dichos valores están centrados en "*escuchar a los colaboradores públicos*" y se pueden concentrar en los siguientes ejes:

- ✔ ***Participación***: Se considera a los colaboradores públicos para que formaran parte de la formulación de propuestas y mejoras. Se puso un especial énfasis en alcanzar el compromiso y la colaboración.

- ✔ ***Colaboración***: Se entiende que si bien alcanzar la colaboración e integración resultaba primordial, estas ocurren solamente cuando tienen sentido, en consecuencia no se las fuerza cuando no tiene sentido hacerlo, de modo tal que colaboración e integración se vean como

un valor agregado y no como una imposición sin sentido.

- ✔ ***Capital Humano***: Se entiende que el conocimiento se encuentra en el capital humano de las organizaciones. Es por ello que el segundo elemento clave se centra en la gestión del conocimiento.

La estrategia del proyecto, según se describe en el resumen ejecutivo del mismo, se conforma en base a cuatro instancias, la primera resulta la presentación al comité ejecutivo y los comités de cada sector, en segunda instancia se realiza la presentación a las redes de colaboradores públicos y grupos de trabajo de modo transversal a los sectores, prestando especial atención en que nadie se sienta excluido, en una tercer instancia se continua con las presentaciones regionales a las oficinas fuera de la región de la capital federal, y por último se desarrolla una guía de discusión electrónica para uso de directores.

Los valores mencionados así como las estrategias descriptas que se encuentran enmarcados dentro de este proyecto, promueven el acceso, la apertura y transparencia, asimismo como a escuchar y reflexionar sobre el feedback de los colaboradores públicos. Esta práctica se entiende como la oportunidad de escuchar y entender a los colaboradores públicos, y sus respuestas muestran entre otras, la necesidad de adoptar estilos de liderazgo que faciliten la creatividad y la colaboración, y crear un espacio social para esa colaboración. De esta manera la implementación de los elementos claves, la Wiki y la plataforma de gestión de conocimiento elegidas como estrategias para la integración de servicios, no sólo se encuentra legitimada por los colaboradores públicos, sino que las mismas son el resultado de la participación de ellos, con lo cual se multiplican las probabilidades de su adopción y uso exitoso.

3.4 Organizaciones de la Administración Pública

3.4.1 Consideraciones sobre la Cultura Organizacional

Caracterizar la cultura organizacional de una estructura tan amplia como la que conforma la Administración Pública Nacional, no es una empresa menor. Esto es así por varias razones, en primer lugar si bien se pueden identificar rasgos característicos transversales a la gran mayoría de los organismos de la APN, existen distintas subculturas dentro de la referida estructura[119], evidenciadas principalmente por no poseer una visión del Estado como un todo continuo. En segundo lugar, si bien existe una amplia bibliografía que se ocupa del las reformas del Estado y de las Administraciones Públicas, no existe una gran cantidad de estudios publicados sobre investigaciones de la cultura organizacional de la Administración Pública. En tercer lugar, se podría destacar el tamaño y complejidad de la estructura, puntualmente si se la observa a través de su organigrama como muestra la figura a continuación.

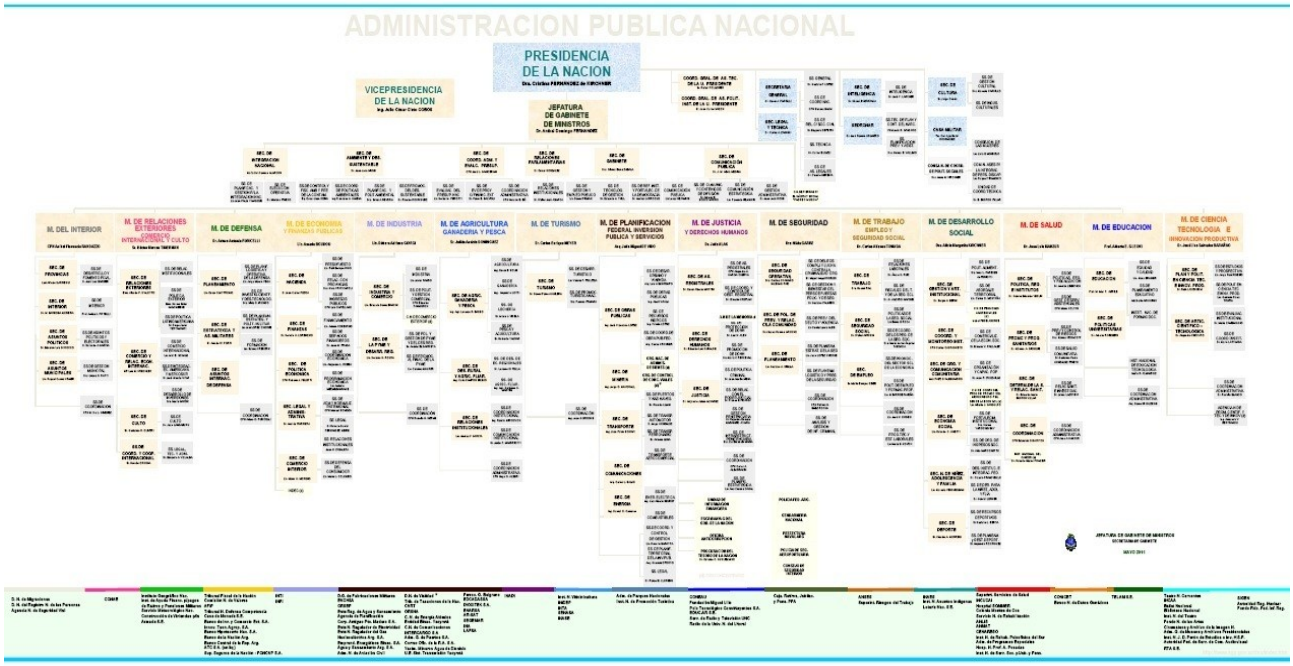


Figura 10: Organigrama de la Administración Pública Nacional Argentina. Fuente: Jefatura de Gabinete de Ministros.

119 "*...lo que es también muy interesante es no armar bloques, sino entender las organizaciones como un cúmulo de culturas diferentes...*". Correspondiente a la entrevista realizada a Ester Kaufman, el 22/07/11, en el INAP, específicamente para esta tesis.

Dicho lo cual, la presente caracterización se encuentra referida principalmente por el estudio que realiza Isidoro Felcman[120], y diversas publicaciones relacionadas con la reformas de la Administración Públicas en el marco de lo que se conoce como segunda reforma del Estado, o reformas de segunda generación, todas ellas elaboradas en el siglo pasado. A modo de correlación de las conclusiones devenidas de los documentos referidos, se toma a los resultados del estudio de los profesionales de la Administración Pública Nacional realizado por la Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) período 2007-2008. Para completar el panorama se consideran las conclusiones arrojadas de la consulta a expertos sobre el tema llevadas a cabo específicamente para este trabajo.

Felcman, considera como hipótesis principal de su trabajo "*...que los procesos de Reforma de Estado en la Argentina han tendido a marginar, por no decir desconocer, el papel de la cultura organizacional...*", esta tendencia a dejar de lado la cultura organizacional no resulta ser un dato menor si permanece vigente en los cambios actuales. Cambios como por ejemplo los que debe atravesar el Estado para adoptar el modelo de Gobierno Abierto. De sostenerse esta hipótesis en el tiempo, se sumaría a la idea de considerar a la cultura organizacional para concretar de modo genuino dichos cambios a producirse en el Estado. Si bien la preocupación del autor por la cultura organizacional recorre un orden inverso, es decir, en base a un cambio (reforma) del Estado observa el impacto desde adentro preguntando "*...cómo afectó dicho proceso a las personas que trabajan como empleados permanentes allí*"[121]. El recorrido que se propone en la presente tesis es inverso, esto es, si la cultura organizacional de las Administraciones Públicas no profesa los mismos valores que los que impone un modelo como el que propone el Gobierno Abierto, tal reforma o cambio del Estado no resultará eficaz. Esto es, no cumplir los objetivos del modelo, en virtud que el diseño de las políticas de Estado y políticas Públicas basadas en los valores de transparencia, colaboración, y participación no pueden ejecutarse, si se considera como válido que "*...los administradores son responsables de la ejecución de las políticas públicas*"[122].

Si se observa en esta instancia, en relación a esto último, una de las conclusiones que arroja el estudio de Felcman, se tiene que "*...los procesos de Reforma de Estado poco han impactado en la*

120 En relacion al referido estudio: "*La cantidad de casos fueron 390 y se contó con la ayuda para el diseño de la muestra del Instituto de Estadística y Matemática Actuarial de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Tanto para la elaboración como para la recolección de datos...*". (Felcman, 2001).

121 (Felcman, 2001).

122 (Rodríguez Larreta, 2001).

cultura organizacional del sector público, lo cual quedaría evidenciado por el amplio predominio de los tipos culturales tradicionales y en particular del ***apático***"[123]. Esto ayuda a entender, por qué hoy en día se siguen persiguiendo los objetivos principales de eficiencia y eficacia al que refieren las distintas reformas o modernizaciones del Estado. Es decir, independiente de emitir juicio de valor sobre lo conveniente de llevar a cabo procesos de modernización del Estado a través de privatizaciones, o de implementar métodos de gestión por resultados, o cualquier otra iniciativa, lo que se pretende destacar es el bajo impacto en la cultura organizacional de todos estos cambios en el Estado.

Esto último sienta las bases para inferir que, si lo que se pretende es alcanzar la eficiencia y la eficacia, así como otros objetivos como la transparencia, brindar servicios a los ciudadanos, y llevar a cabo la participación ciudadana, la experiencia indica que una reforma del Estado en los mismos términos que se produjeron históricamente, es decir de arriba hacia abajo, posee un bajo impacto en el logro de dichos objetivos. Por lo cual, si se desea de un modo genuino alcanzar estos objetivos, resulta conveniente realizar un cambio en la cultura organizacional de las Administraciones Públicas. En este sentido el autor concluye, "*...la cultura organizacional es un factor que puede potenciar u obstruir los procesos de Reforma de Estado concebidos desde el paradigma mecanicista tradicional*".[124]

Universidad de San Andrés

Retomando las conclusiones del autor, además del mencionado carácter *apático*, anteriormente referenciado, el cual define el autor como *prudencia en la administración, tendencia a escribir más que hablar, conservadurismo, apego a las normas y a evitar el conflicto,* entre otras. También, el estudio destaca otras dos características de la cultura organizacional, la *paternalista*, definida genéricamente como *la ponderación de las relaciones interpersonales sobre los resultados, metas u objetivos*, y la *anómica*, definida también por el autor como *el desinterés, perdida del entusiasmo, preocupación sobre el corto y no por el largo plazo*, etc. En virtud que el autor realiza dichas conclusiones hace ya una década, se utiliza el referido estudio de la Oficina Nacional de Empleo Público, para relacionar la clasificación y ponderación de los valores realizadas por Felcman, con las valoraciones propias de los colaboradores públicos encuestados en el período 2007-2008, en relación a distintos factores culturales.

123 Con negrita en el original (Felcman, 2001).
124 (Felcman, 2001).

Clasifiación y porcentaje de ponderación de valores culturales en organismos de la Administración Pública (Felcman) Año 2001 (N = 390)	**Estudio de factores culturales, sociales y psicológicos del trabajo (Oficina Nacional de Empleo Público) Período 2007-2008 (N = 334)**
Valores laborales básicos (mejora de ingresos, estabilidad laboral, ambiente físico agradable y nivel de estrés) 35,58%	**Nivel de Importancia asignado y Nivel de Realización alcanzado de diversos aspectos vinculados al Trabajo en la APN**
	Una continuidad laboral más segura 8,13 (1-10)
	Un nivel de ingresos aceptable para sus necesidades 7,77 (1-10)
	Participar en decisiones importantes para el servicio público 7,58 (1-10)
Valores laborales sociales (buena relación de trabajo con el jefe, cooperación grupal y tiempo libre) 30,42%	**Aspectos que Inciden en las Relaciones Interpersonales**
	Hay una competencia sana y necesaria para crecer en los grupos de trabajo (24,6% total acuerdo)
	Las diferentes condiciones de contratación o designación no generan inconvenientes entre los compañeros (16,5% total acuerdo)
	Se trabaja con solidaridad y compañerismo (30,2% total acuerdo)
Valores laborales de autorrealización (que el trabajo de uno sea importante para la organización, trabajo creativo, que el trabajo implique tareas desafiantes, libertad en el ejercicio de las tareas, que el trabajo de uno sea importante para la comunidad, dejar huella, aprendizaje continuo en la realización de tareas y que los objetivos estén claramente definidos) 18,32%	**Nivel de Importancia asignado y Nivel de Realización alcanzado de diversos aspectos vinculados al Trabajo en la APN**
	Introducir ideas propias para mejorar los servicios 8,03 (1-10)
	Asumir responsabilidades profesionales de alto nivel 7,67 (1-10)
	Un mayor reconocimiento o prestigio social 6,93 (1-10)
Valores laborales de reconocimiento (crecimiento en la carrera, empleabilidad, valorización del trabajo, ser consultado por su superior, trabajar en una empresa importante) 15,69%	**¿En qué medida cree que efectivamente su Unidad Organizativa mejorará respecto a las diversas cuestiones en el Mediano Plazo?**
	Fomente la comunicación dentro de la organización

	(30% mucho)
	Acceso a cargos de conducción por capacidad (39,2 % mucho)
	Aprovechamiento del personal existente en la organización (40,1% mucho)

Tabla 4: Correlación de valores culturales. Fuente: Elaboración propia[125].

En la tabla anterior se observa la correspondencia de la clasificación de Felcman, realizada hace ya una década con la encuesta realizada por la ONEP en el período 2007-2008. Por lo cual, si bien dicha correspondencia no resulta suficiente para afirmar que la cultura organizacional caracterizada por Felcman en el 2001 sigue siendo vigente en la actualidad, si se puede inferir que existe una fuerte correspondencia con la ponderación de los valores del estudio de dicho autor con las valoraciones realizadas por los colaboradores públicos encuestados hace tres años atrás por la ONEP.

QUAERERE VERUM
Universidad de SanAndrés

125 En base a (Felcman, 2001), y (Nejamkis, 2008).

3.4.2 Modelo Jerárquico-Burocrático y Organismos

Retomando la idea de los organismos como productores servicios, desarrollada anteriormente de modo incipiente, se pretende indagar sobre el modo en que se diseñan los organismos tomando el sentido que impone el modelo jerárquico-burocrático.

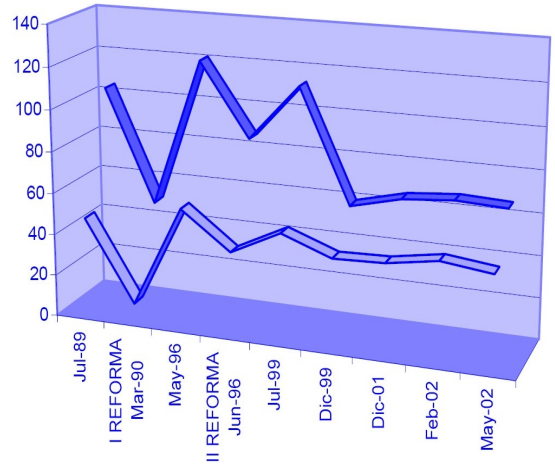
La historia muestra que la existencia o inexistencia, la creación y canibalización de los organismos dentro de la Administración Pública, como por ejemplo las Secretarías[126] y Subseretarías, surge desde arriba hacia abajo en la pirámide organizacional. Es decir, son las reformas del Estado[127], y distintas situaciones contextuales como ser crisis socioeconómicas, políticas, y otras por el estilo las que gobiernan, valga el término, la existencia de dichos organismos.

Se puede concluir que, si la necesidad de crear o reducir organismos surgía de la detección de ineficiencias por parte del perfil de gestión, estas reformas realizadas desde arriba hacia abajo, no obtuvieron el efeto deseado considerando que "*Las numerosas reestructuraciones encaradas en los organismos públicos, lejos de suponer una optimización del sector, no mejoró la capacidad de gestión interna del Estado. La obsesión por achicar el tamaño del aparato estatal fue seguido de una alta discrecionalidad política que produjo una verdadera metamorfosis con constantes transferencias, fusión, desaparición y nueva creación de unidades organizativas, algunas de las cuales duraban solo algunos meses...*"[128]. La insensibilidad de la mejora en la gestión interna de los organismos del Estado en función de las reformas y modernizaciones, se corresponde con lo referido por Felcman en relación al poco impacto que poseen estas últimas en la cultura organizacional. Con el fin de ordenar los conceptos expuestos en términos de reformas y su relación con la creación o reducción de organismos se incluye el siguiente esquema.

126 Nivel inmediato inferior de un Ministerio.

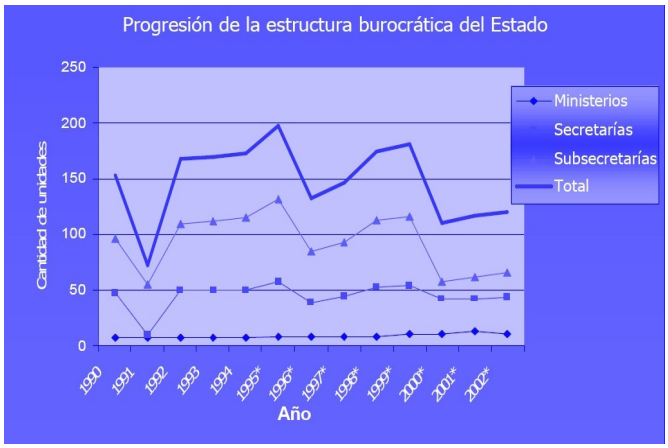
127 "*...Entre 1990 y 1998 el Decreto 479/90 (I Reforma) tuvo 269 modificaciones, y el Decreto 660/96 (II Reforma) entre 1996 y 1999 tuvo 62 modificaciones...*". (Cagnoli, 2003).

128 (Cagnoli, 2003).



Curva superior subsecretarías
Curva inferior secretarías

Figura 11: "Evolución *de secretarias y subsecretarias periodo 1989 – 2002*". Fuente:Leyes de Ministerio, decretos reglamentarios e información de la Subsecretaría de Gestión Pública[129].



Curva superior total
Curva inferior siguiente subsecretarías
Curva inferior siguiente secretarías

Figura 12: "*Progresión de la estructura burocrática del Estado*". Fuente: Grupo Sophia.

Se observa que, desde dos fuentes distintas las cantidades de organismos se corresponden, y los máximos y mínimos se ubican dentro del mismo espacio temporal, permitiendo el gráfico de la derecha un detalle mayor. Asimismo, la figura de la izquierda permite observar las instancias de las dos reformas del Estado referidas en apartados anteriores. Se puede inferir que através de las disntintas reformas del Estado el modelo jerárquico-burocrático fue variando en su tamaño, aumentando o disminuyendo en su altura vertical, pero ninguna de estas reformas modifica al modelo en sí[130].

Ahora, ¿y si la existencia de los organismos de la Administración Pública dependiera de un recorrido del camino de modo inverso?, esto es, de abajo hacia arriba, ¿cómo habría que pensarlos?. Para responder esta pregunta primero, se debería entender desde que paradigma organizacional se piensa el diseño de los organismos.

129 (Cagnoli, 2003).

130 "*...señalemos de paso, la vital importancia de limitar el poder burocrático de desarrollar instituciones políticas que produzcan efectivos contrapesos, de manera que además de permitir una mejor articulación de intereses, eviten el desplazamiento de objetivos y la proliferación institucional que aparecen toda vez que la actividad de la burocracia se halla regulada por parámetros estructurales y comportamentales que desvirtúan su marco normativo formal...*". (Oszlak, 1978).

3.4.3 Paradigmas Organizacionales

A lo largo del análisis que se realiza en el presente trabajo, se efectúan distintas referencias a los paradigmas bajo los cuales se encuentran las organizaciones. El valor que propone identificar los dos paradigmas propuestos permite comprender y analizar cada una de las prácticas de gestión, y evaluar el comportamiento de los organismos involucrados, en virtud que éstos refieren eventualmente a alguno de los dos paradigmas contemplados.

Estos paradigmas, descriptos a continuación, representan los extremos conceptuales, bien diferenciados, desde los cuales los distintos actores involucrados en el Estado pueden situarse para llevar a cabo e instrumentar sus competencias, cumplir con sus misiones, y alcanzar aquellos objetivos para los cuales fueron creados. En definitiva para gestionar organismos de la Administración Pública. Es por ello que a continuación se detalla una tabla autoexplicativa que ordena las variables antes mencionadas, modelándolas en función de cada uno de los paradigmas, para una mejor comprensión del análisis y las ulteriores conclusiones.

Resulta claro inferir a cual paradigma corresponde los modelos referenciados, es decir el modelo jerárquico-burocrático corresponde al paradigmas organizacional tradicional, y el modelo en red, corresponde al nuevo paradigma.

Caracterización del antiguo paradigma organizacional	Caracterización del nuevo paradigma organizacional
Conocimiento: Valor intrínseco. Se considera su posesión imprescindible para alcanzar, poseer, y sostener poder. El líder es el que más sabe.	**Conocimiento:** Valor extrínseco. Disponible y accesible por todos. El poder se basa en el cómo se comparte, y utiliza dicho conocimiento. El líder se rodea de los que más saben.
Consciencia insular: Los *empleados* públicos poseen un alto sentido de pertenencia a la unidad organizacional en la que desempeñan su tarea. Los *administrados* poseen sentido de pertenencia al país en que habitan.	**Consciencia global:** Los *colaboradores* públicos poseen un alto sentido de pertenencia al Estado como un todo continuo. Los *ciudadanos* poseen sentido de pertenencia al mundo en que habitan.
Aprendizaje: Se corrigen los errores sin cuestionar las normas bajo las cuales se producen. Asistémico. Centrado en su	**Aprendizaje:** Se corrigen los errores y las normas bajo las cuales se producen. Sistémico. Centrado en sus múltiples

aspecto formal. Estancado.	aspectos formal, informal, ubicuo, etc. Evolutivo.
Política organizacional: Modo en que se cambia dentro de la organización su ideología, entendida como idea compartida.	**Competencia organizacional:** Se cambia la ideología a través de la manifestación de las ideas compartidas.
Autoridad: Representada por la figura del Jefe, basada en el modelo vertical militar. Miedo al fracaso. Político.	**Autoridad:** Representada por la figura del Facilitador, basado en el modelo de reconocimiento de pares dentro de una comunidad de colaboradores. Se aprende del fracaso. Meritocrático.
Estructura organizacional: Piramidal, división de tres estratos bien diferenciados, alto, medio y bajo. Jerárquica. Formal (Organigrama).	**Estructura organizacional:** Horizontal, sin divisiones impuestas. En red. Informal (interacciones sociales).
Interoperabilidad: Interconexión de sistemas informáticos.	**Interoperabilidad:** Interconexión de organismos.
Comunicación interna: Formal. Basada en el monólogo.	**Comunicación interna:** Informal. Basada en el diálogo.

Tabla 5: Comparación de paradigmas organizacionales. Fuente: Elaboración propia[131].

Si bien se representan como se modelan los distintos valores y componentes culturales dentro de cada paradigma organizacional, esto no brinda un modelo acerca de cómo son las organizaciones correspondieres a cada uno de los paradigmas considerados.

A lo largo de los años se han realizado múltiples esfuerzos para representar conceptualmente a las organizaciones. Estas imágenes o modelos conceptuales, a las que Gore llama "*metáforas*", se construían en base a los paradigmas del contexto que las contenía, es decir, los tipos de sociedades, agraria, industrial, pos industrial, informacional, del conocimiento, etc.

Como ejemplo principal de modelos organizacionales, se conoce aquel que visualiza la organización como un reloj, y al como hombre una máquina. Este modelo propio de la sociedad industrial, no fue indiferente a Weber, en consecuencia "*...Weber, observó el paralelo entre la mecanización de la industria y generalización de las burocracias en las formas de Organización adoptadas, por lo que planteó que la burocracia rutiniza la administración como las máquinas rutinizan la producción...*"[132]. Resulta ser un modelo, que mantiene una coherencia con el contexto

131 En base a conclusiones de la revisión bibliográfica y publicaciones electrónicas de: Gore, Kaufman, Reig, Gross, Bolívar, Formanchuk, et al.

132 (Traba, 2001).

social en el cual fue desarrollado e implementado. El cual se corresponde con el paradigma tradicional más arriba descripto.

Haciendo un paralelo de lo observado por Weber, y el contexto de la sociedad informacional al que se refiere Castells[133], una corriente de pensamiento actual bien podría asociar la informatización de las industrias, y la generalización del modelo en red como topología ampliamente adoptada. Siguiendo el paralelo trazado por Weber, se podría plantear del mismo modo que las redes "*rutinizan*" el flujo de la información lo cual es la base del conocimiento, y que las tecnologías de la información son las que "*rutinizan*" la producción de conocimiento. Con lo cual, el ejemplo de modelo organizacional anterior, pero adaptado a la corriente descripta, visualiza la organización como una red, y al hombre como un productor de conocimiento. Este modelo organizacional corresponde al nuevo paradigma más arriba descripto.

Por lo tanto, la propuesta de este trabajo es fomentar las preguntas que se deben hacer hoy en día las organizaciones para verificar no solamente que sus misiones tengan sentido dentro del nuevo modelo de sociedad, sino que las formas de instrumentación, y los procedimientos que utilizan para alcanzar estos objetivos se correspondan con el paradigma actual, o por lo menos que se identifique cuál es escenario intermedio en el que se encuentran las organizaciones de la Administración Pública, para poder plantearse una visión de cómo van a alcanzar el nuevo paradigma.

Estas preguntas son del mismo tipo de las que es su oportunidad Drucker plantea que deben hacer las organizaciones públicas antes de las reformas de Estado mencionadas. No obstante, el sentido que hoy en día se debe dar a estas reflexiones no tiene como objetivo cuestionar la reducción y/o privatización del Estado, sino todo lo contrario, y justamente es por esto que las organizaciones públicas deben ser eficaces y eficientes, pero en la actualidad esta eficacia y eficiencia debe estar además valorada y legitimada por la sociedad.

133 "*No sería exagerado comparar este trabajo con la obra de Max Weber Economía y Sociedad, escrita casi un siglo*"crítica de Anthony Giddens sobre el trabajo de (Castells, 1996).

3.5 Caso de Estudio: ONTI (Oficina Nacional de Tecnologías de Información)

3.5.1 Antecedentes y Competencias Conferidas

La actual Oficina Nacional de Tecnologías de Información nace en el año 2001 a través del Decreto Nº 889/2001, de modo previo a esto, en el año 1996, fue creada su antecesora la la Dirección Nacional de Asistencia Técnica y Estandares Tecnológicos a través del Decreto Nº 998/96, y modificada por Decreto Nº 856/98. A modo de comprender los antecedentes de la ONTI se transcriben sus resposabilidades primarias conferidas por los mencionados decretos, evidenciando sus cambios y distintas etapas, las cuales se organizan mediante una tabla que describe dichas competencias.

Decreto Nº 998/96	Decreto Nº 856/98	Decreto Nº 889/2001
Proponer estándares para la adquisición y uso de productos y servicios destinados a la transformación y modernización del Estado, mediante la incorporación de tecnologías en los diversos sectores de la Administración Nacional, en concordancia con las políticas y planes fijados. Asistir técnicamente a los Organismos Nacionales, Provinciales o Municipales en los temas de su competencia. Establecer las pautas de evaluación, mantenimiento y modernización de los equipos, insumos y servicios relacionados con las referidas tecnologías.	Entender en la adquisición y uso de productos y servicios destinados a la transformación y modernización del Estado, mediante la incorporación de tecnologías informáticas para el Sector Público Nacional, en concordancia con las políticas y planes fijados. Proponer los estándares sobre tecnologías en materia informática, teleinformática o telemática, telecomunicaciones, ofimatica o burótica, y dar asistencia técnica a los organismos nacionales, provinciales o municipales.	Formular políticas e impulsar el proceso de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y modernización del Estado, promoviendo la integración de nuevas tecnologías, su compatibilidad e ***interoperabilidad*** de acuerdo con los objetivos y estrategias definidas en el Plan Nacional de Modernización del Estado. Promover la estandarización tecnológica en materia informática, teleinformática o telemática, telecomunicaciones, ofimática o burótica. Promover la utilización de Firma Digital en los organismos del Sector Público Nacional actuando como autoridad certificante.

Tabla 6: Evolución de responsabilidades primarias de la ONTI. Fuente: Elaboración propia.

De la lectura de las responsabilidades, se observa que rencien en el año 2001 se menciona al concepto de interoperabilidad como una de las resposabilidades de la Oficina Nacional de Tecnologias de Información. No obstante, el concepto de modernización del Estado aparece en el decreto del año 1996, lo que presta a inferir que esta modernización no hace referencia al Gobierno Electrónico. Efectivamente, el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, se crea mediante Decreto Nº 378/2005, en el cual define un actor responsable de la elaboración e implementación del mencionado Plan como sigue "*...Asignar a un funcionario del organismo de jerarquía no inferior a Director o equivalente la función de enlace con la SUBSECRETARIA DE LA GESTION PUBLICA de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS a los fines de la elaboración e implementación del Plan Nacional de Gobierno Electrónico en el ámbito de su jurisdicción. Tal nominación deberá comunicarse a la mencionada Subsecretaría dentro de los TREINTA (30) días de aprobado el presente y no generará erogación alguna al organismo*"[134], lo cual verifica la existencia de un actor específico para la implementación del Plan de Gobierno Electónico. En relación a la interoperabilidad el Decreto Nº 378/2005 conferiere distintas acciones a la Subsecretaría de la Gestión Pública dependiente de la Jefatura de Gabinete de Mnistros, entre las cuales se encuentran las de monitorización de la implementación de los estándares de interoperabilidad definidos por dicha Subsecretaría, definición (y/o coordinación) de normas, estrategias y procedimientos tendientes a: "*La interoperabilidad en la interacción entre organismos de la ADMINISTRACION PUBLICA NACIONAL y entre éstos y los habitantes y ciudadanos para la presentación electrónica de documentos y para la interconexión entre aplicaciones informáticas mediante la utilización de Servicios Web ofrecidos por el ESTADO NACIONAL".* Pero ¿Qué ocurre con la interoperabilidad entre su definición en el año 2001 dentro de las responsabilidades de la ONTI, y las acciones indicadas en el Decreto del 2005?

Para ello se debe hacer referencia al Foro de Responsables Informaticos. En el mismo Decreto Nº 99/2008 mediante el cual se crea el componente de interoperabilidad para el Gobierno Electrónico en el ámbito de la Oficina Nacional de Tecnologías de Información, es decir, siete años luego de conferida como responsabilidad primaria a la ONTI, se hace una referencia al mecionado foro. En este último decreto consta que "*En el año 2003, en el Foro de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional, se constituyó el Grupo Interoperabilidad, el cual relevó durante tres años las experiencias nacionales más significativas así como las internacionales. El resultado del trabajo del grupo se sistematizó en un documento base*". En consecuencia, desde que la

134 Decretos disponibles en: http://www.infoleg.gov.ar

interoperabilidad es conferida a la ONTI como responsabilidad primaria en el año 2001, transcurren dos años hasta la constitución del grupo de interoperabilidad dentro del Foro de Responsables Informáticos, luego cinco años más tarde mediante el Decreto Nº 99/2008, se crea el componente de interoperabilidad del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, así como también se crea el Marco General de Interoperabilidad para el Gobierno Electrónico.

Actualmente se conoce que las acciones referenciadas al Plan Nacional de Gobierno Electrónico y el componente de interoperabilidad se encuentran contempladas en las competencias conferidas a la Agenda Digital Argentina, cuyo grupo de trabajo multisectorial, como se menciona oportunamente se crea bajo el Decreto 512/2009, dentro del cual reza.

"*…No obstante lo enunciado precedentemente, la reciente creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, el Decreto Nº 558/08 de Reglamentación del Servicio Universal y los esfuerzos de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información (ONTI) en la estructuración de un marco de interoperabilidad para el gobierno electrónico son indicios claros de la voluntad política de avanzar en la reducción de la denominada brecha digital […] Establecer un Marco de Interoperabilidad, diseñando mecanismos para la promoción de ontologías, terminologías controladas, metadatos y modelos estandarizados y el establecimiento de repositorios y registros de los mismos, tanto en instituciones públicas como privadas…*"

Por lo que se infiere que bajo dicho Decreto el Marco de Interoperabilidad son valorados no sólo en términos de Gobierno Electrónico sino que además se hace referencia a la contribución de éste a la reducción de la brecha digital. Asimismo se destacan los esfuerzos realizados por la ONTI, en dicha materia.

3.5.2 Análisis de la Implementación de la Interoperabilidad

Del pequeño trabajo de digesto realizado en el apartado anterior, se puede entender, considerando los decretos mencionados, que existe de modo definido un actor el cual posee las responsabilidades de elaborar e implementar el Plan Nacional de Gobierno Electrónico. No obstante, no surge la existencia de un organismo o actor responsables de implementar el componente de interoperabilidad.

Pero suponiendo que la responsabilidad conferida a la ONTI sea vinculante en cuanto a asegurar dicha implementación, se describen el procedimiento susceptible, en el cual se podría eventualmente realizar acciones tendientes a asegurar dicha implementación.

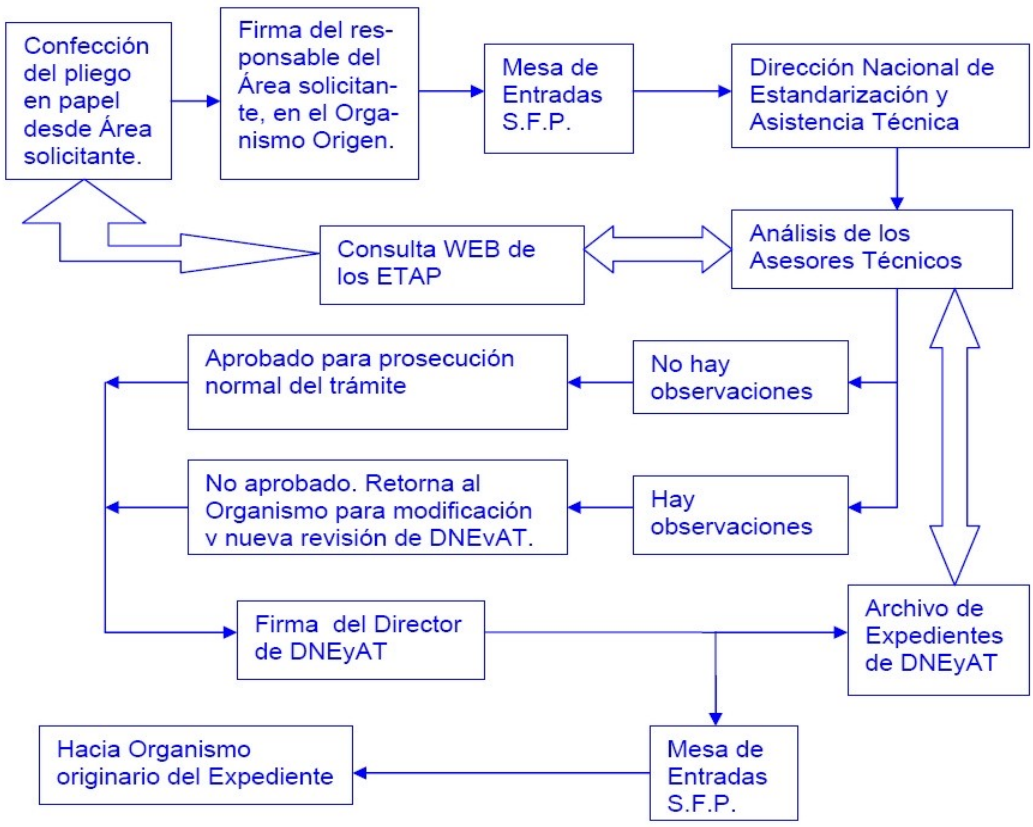


Figura 13: "*Circuito habitual que siguen los pliego*". Fuente[135].

Cada uno de los organismos de la Administración Pública Nacional que requiere adquirir bienes y/o servicios relacionados con las tecnologías de la información y comunicaciones, deben enviar el pliego de especificaciones técnicas para que la ONTI tome intervención de competencia. Si bien

135 (Ferrante, 1999). Gentileza del Ing. Pablo Ferrante.

este diagrama corresponde al período 1999-2000, el flujo resulta similar con las salvedades del nombre de la Oficina Nacional, y el hecho que los dictámenes técnicos actuales no son vinculantes por lo cual no se refiere en términos de expedientes aprobados/desaprobados, sino que por el contrario la Oficina emite un dictamen técnico previo, el cual eventualmente es tomado como referencia por los organismos de la APN, o cualquier organismo Público que requiera intervención.

Los objetivos del proceso de emisión del previo dictamen técnico del aquel entonces giraban en torno a verificar si las especificaciones técnicas elevadas se ajustan a los Estándares Tecnológicos para la Administración Pública (en adelante, ETAP). En caso de encontrar especificaciones fuera de los referidos lineamientos ETAP, se verifica la existencia de las justificaciones técnicas correspondientes por la cuales ocurre una solicitud fuera de dichos lineamientos. Las intensiones relativas a la elaboración de los ETAP en un primer momento se orienta a la verificación de la relación costo beneficio en la adquisición de bienes y servicios tecnológicos de los organismos.

Actualmente, la ONTI interviene no sólo el pliego de especificaciones técnicas sino que, para que su intervención sea completa, requiere datos del proyecto que enmarca la contratación de bienes y servicios tecnológicos definidos en el pliego de especificaciones técnicas. Entonces, conociendo el objetivo del proyecto y su alcance, se conoce por extensión si el mismo se requiere para la prestación de servicios al ciudadano, a organismos de la Administración, a otros actores sociales, y/o una combinación de estos.

Volviendo al tema de la interoperabilidad y la cuestión relacionada con quién resulta ser el organismo encargado de su implementación, ya que como se desprende la elaboración de estándares y plataformas se encarga el Foro de Responsables Informáticos, se observa entonces que el proceso de dictaminación de los expedientes que contienen el pliego de especificaciones técnicas y su correspondiente proyecto, al ser una instancia previa a la adquisición, resulta ser una instancia acorde, al menos para evaluar si el proyecto considera o no aspectos relativos a la interoperabilidad técnica. Esto, en teoría, representaría un medio adecuado para verificar que los proyectos tecnológicos de cada uno de los organismos de la APN contemplen el concepto de interoperabilidad y por ende facilitar la implementación del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, al menos entre los organismos Públicos a nivel nacional.

Por lo cual, en principio se identifican dos actores vinculados a la elaboración e implementación de

la interoperabilidad técnica, por un lado se tiene al Foro de Responsables Informáticos el cual elabora los estándares y esquemas de interoperabilidad de referencia, por otro lado se tiene a la Oficina Nacional de Tecnologías de Información la cual verifica que los proyectos relacionados con adquisición de bienes y servicios tecnológicos resulten elaborados en base a los estándares y criterios de referencia elaborados por el foro. En consecuencia, para asegurar la implementación del componente de interoperabilidad del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, resulta deseable una intensa articulación y colaboración entre estos dos actores.

Restan dos preguntas, ¿Qué ocurre con la interoperabilidad técnica a nivel Provincial y Municipal? En virtud que, ambos niveles no están obligados a elevar sus proyectos de adquisición de bienes y servicios tecnológicos, según la normativa vigente, a la ONTI para su intervención de competencia. ¿Quién es el organismo, o actor encargado de elaborar e implementar marcos o plataformas de interoperabilidad organizacional en los tres niveles (Nacional, Provincial, y Municipal)?

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

4 Capitulo Cuarto: Conclusiones

4.1 Marco conceptual sugerido: ¿Por qué Redes Sociales?

A lo largo del presente trabajo se refiere al necesario cambio cultural que deben atravesar los organismos de la Administración Pública para tener como valor la colaboración. Observando los distintos hechos de dominio público ocurridos recientemente en Egipto, España, Grecia, Irlanda, Chile, el rol de las tecnologías de la Web 2.0, puntualmente las plataformas tecnológicas que sustentan las redes sociales, pueden ser entendidas como catalizadores de cambios culturales. Es por ello que del mismo modo que los hechos antes referenciados llaman la atención de investigadores de la talla de Castells, entre otros, dichos hechos no son indiferentes al presente trabajo. En consecuencia, y como corolario del presente estudio se propone un marco conceptual para evaluar de un modo académico cuan viable resulta observar a las redes sociales como verdaderas catalizadoras de cambios culturales, tanto de naciones como de organismos. Pero para evitar caer en un mero análisis tecnológico, se propone un marco de estudio integral.

Como estructura genérica, el marco conceptual sugerido para un futuro estudio, se elabora sobre el comportamiento organizacional, una subdisciplina contenida dentro de la disciplina principal, el management. A su vez, el comportamiento organizacional se divide en tres objetos de estudio sugeridos, la interoperabilidad organizacional, las organizaciones pertenecientes a la Administración Pública, y las redes sociales.

Dentro de las variables sugeridas se encuentran el aprendizaje, los valores, y la comunicación, todos ellos observados y definidos dentro de la cultura organizacional, la cual se encuentra contenida por el paradigma dominante del contexto. En el siguiente gráfico se puede observar lo descripto haciendo una lectura horizontal de las dos primeras filas. Por el contrario para llegar a las preguntas de partida que se consideran para un futuro estudio, conviene una lectura vertical de dicho gráfico.

De este modo se tiene entonces que la interoperabilidad organizacional brinda un aprendizaje que intenta responder el cómo y el por qué. Asimismo, las Administraciones Públicas como todas las organizaciones brindan un conjunto de valores, los cuales responden a cuestiones éticas, es decir qué es bueno, y qué es malo. En la tercer columna se encuentran las redes sociales que brindan un modo de comunicación, este modo responde el cómo se realiza esa comunicación, es decir el grado

de apropiación, por parte de la sociedad, de las tecnologías (Web social) que sustentan las redes sociales.

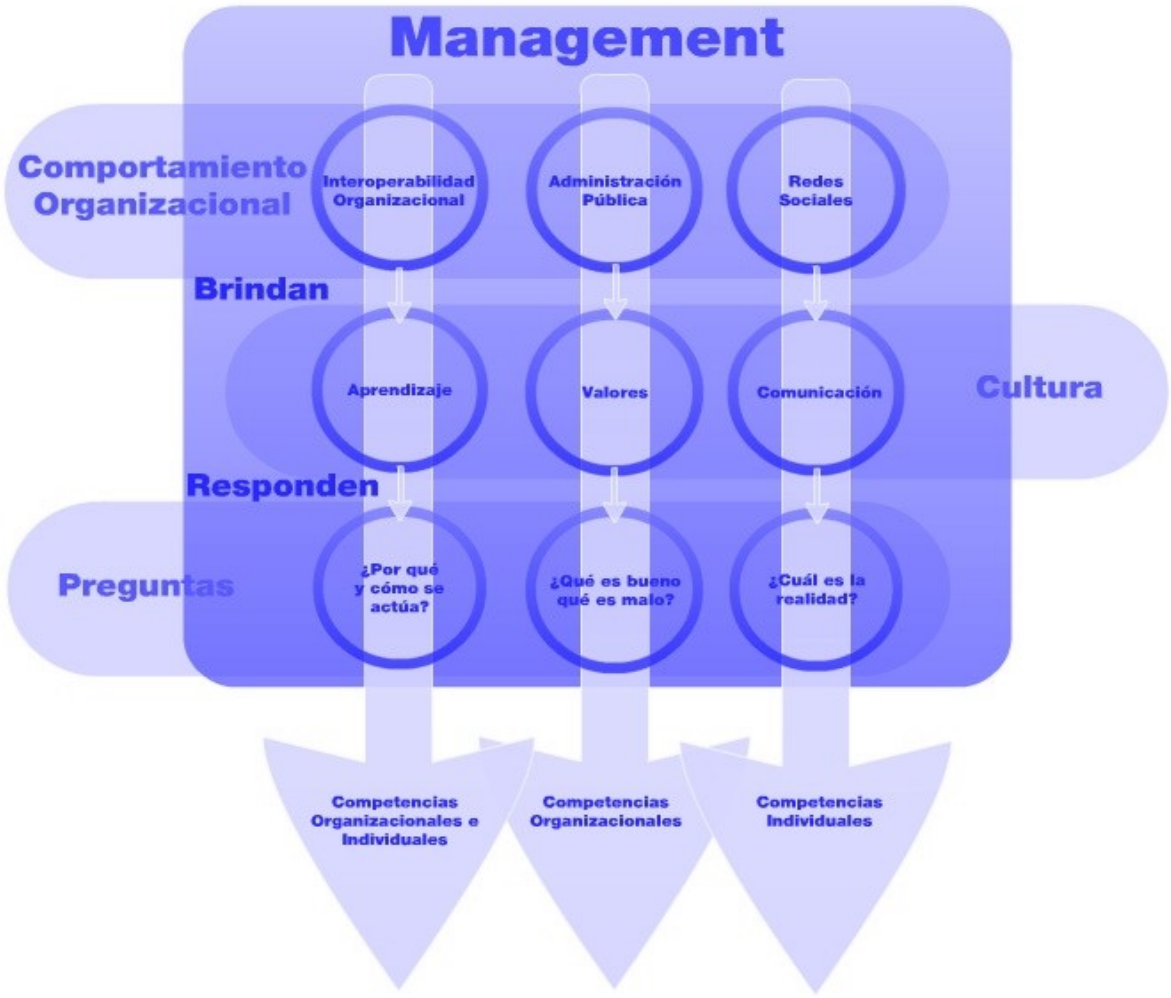


Figura 19: Estructura del marco conceptual sugerido. Fuente: Elaboración propia[136].

Ahora bien, estas preguntas enunciadas dentro del gráfico son válidas a nivel individual como así también a nivel organizacional. Sin embargo, se pueden asignar estos interrogantes a los individuos y organizaciones en función de la conveniencia de un futuro estudio. Por ejemplo, si se realiza una lectura vertical de la tercer columna se tiene que las redes sociales como principal característica brindan, o bien facilita la comunicación, ésta se establece entre los individuos, ese modo de comunicación responde a al pregunta ¿cuál es la realidad?, pero esta realidad pertenece a los individuos y no necesariamente se corresponde a la realidad de las organizaciones. Por lo cual, se podría definir como una competencia individual deseable la utilización de redes sociales para la comunicación entre individuos, siempre y cuando este modo de comunicación esté valorado en el

136 Inspirado en "*Elementos de reflexión filosófica en la construcción de la competencia*" de (García San Pedro, 2007).

marco de alguna cultura. Entonces, suponiendo que la utilización de redes sociales es una realidad para la comunicación de los individuos, independientemente si se la realiza fuera o dentro de las organizaciones, surge un interrogante que conviene realizar, ¿Cuál es la realidad de las organizaciones en relación al modo en que se comunican entre ellas y ellas con los individuos?

Continuando con la lectura vertical del gráfico, y recorriendo la segunda columna se observa que las organizaciones de la Administración Pública, al igual que cualquier otra organización brinda o promueve distintos valores. Estos valores, no son necesariamente valores individuales pertenecientes a los integrantes de la organización, sino son los pertenecientes a la cultura de la organización, están contenidos dentro de ella. Schein identifica tres niveles dentro de la cultura organizacional de los cuales primeramente se describen dos de ellos. Se tiene entonces dos tipos de valores clasificados por el autor dentro de la cultura organizacional. Los primeros son los que guían la conducta, "*...los cuales deben ser inferidos a través de lo que dicen los individuos y documentos...*", dado que estos valores "*...no pueden ser observados directamente...*"[137].

Los correspondientes al segundo tipo son los contenidos por los supuestos subyacentes, en estos supuestos pueden ser hallados "*...los valores reales del grupo y los fundamentos de la conducta...*". En este caso, como en el descripto en el párrafo anterior, la respuesta a qué es bueno y qué es malo contribuye a identificar cuáles son los valores de la organización, pero no necesariamente a cuáles son los valores individuales. Por lo cual, se podrían asociar estos valores de la organización con las competencias organizacionales, pero no necesariamente a las competencias individuales de los integrantes de la organización. Sin embargo dichos valores a su vez, poseen un aspecto subyacente al igual que las competencias individuales[138]. En esta oportunidad conviene preguntarse ¿Cómo se construyen estos valores?, o bien de modo genérico ¿Cuál es la relación entre los valores organizacionales y los individuales?

Para finalizar con la lectura vertical del gráfico, se tiene la primer columna correspondiente a la interoperabilidad organizacional, ella brinda el aprendizaje necesario que deben desarrollar las organizaciones para poder justificar sus acciones respondiendo a las preguntas por qué y cómo se actúa. Estos dos interrogantes encierran tanto a los conceptos de competencias individuales como a los de competencias organizacionales. Esto último, dado que no se puede responder a estos interrogantes a través de un sólo tipo de competencias[139]. La pregunta que surge en este sentido es

137 Extraído de (Gore, 2006).
138 Conclusión en base a un estudio previo.
139 Alienado con la corriente constructivista de Vigotsky.

¿Cuál es la relación entre los dos tipos de competencias involucradas?

Como una aproximación aceptable de una respuesta a esta pregunta, conviene recordar que en el presente apartado cada vez que se hable de competencias se tomará como definición de la misma la realizada por Spencer y Spencer[140] "*...competencia es una característica subyacente en un individuo que está causalmente relacionada a un estándar de efectividad y/o a un desempeño superior en un trabajo o situación [...] las competencias son, en definitiva, características fundamentales de la persona e indican formas de comportamiento o de pensar, que generalizan diferentes situaciones y duran por un largo período de tiempo...*". Asimismo, para encontrar la relación entre competencias individuales y competencias organizacionales conviene ecualizar los conceptos de Schein con los citados de Spencer y Spencer tomando como variable ecualizadora los aspectos subyacentes por un lado los citados en la definición de cultura de Schein, y por otro los referidos a la definición de competencia individual de Spencer y Spencer. En el siguiente esquema queda graficada dicha ecualización, a la izquierda el modelo de competencias individuales, y a la derecha el modelo de competencias organizacionales.

Figura 20: Extensión del "*modelo de iceberg*": Comparación entre competencias individuales y organizacionales ecualizadas por los aspectos subyacentes. Fuente: Elaboración propia.

Pero, cuál es la justificación para introducir el concepto de competencia, o bien para modelar en base a competencias el comportamiento de las organizaciones y de los individuos. En lo concerniente al nivel individual, la definición de competencia antes citada se encuentra justificada,

140 Definición de metodologías para el desarrollo de intraemprendedores de formación y empleo de las empresas, entidades y organizaciones castellano leonesas, realizado por "*Gestiona*", proyecto cofinanciado por: Ecyl, Junta de Castilla y Leon, y UE (fondo social Europeo). Disponible en: http://www.gestiona.es/intraemprendedores/

dado que contempla aspectos subyacentes en el individuo los cuales se pueden asociar a un concepto importante para el análisis al cual Senge denomina "*esquemas mentales*".
Para contestar anterior interrogante a nivel organizacional, resulta conveniente citar a los autores Prahalad y Hamel[141] quienes se ocuparon de las "*core competences*", o *competencias esenciales* de las organizaciones. Estos autores, mediante el estudio de diversas empresas se ocupan de observar su nivel de competitividad, a través de la evaluación "*en cuanto a la eficacia con que se utilizaban los recursos*" independientemente de la cantidad de recursos que posean dichas empresas.

Asimismo, una de las primeras observaciones que realizan los autores en relación a dicha competitividad, se basa en que claramente las empresas más exitosas no buscaban resultados a corto plazo[142]. Por el contrario la revisión por parte de los autores, de las estrategias adoptadas por las empresas competitivas respondían a una percepción o interpretación correcta del futuro manteniendo una coherencia con el pensamiento a largo plazo[143]. Una conclusión que alcanzan los mencionados autores es que "*...algunos equipos directivos eran más «perspicaces» que otros...* ". Esto significa que poseían la capacidad de crear productos y servicios en un espacio competitivo nuevo, según acuerdan. En contraposición las empresas rezagadas, plantean, se ocupaban más en proteger al pasado que en crear el futuro.

Pero resulta comprensible por qué, las empresas del sector privado desean ser competitivas y administrar eficientemente sus recursos. Ahora, el presente estudio se ocupa oportunamente de las organizaciones públicas. Cuál es la necesidad de éstas en ser competitivas y usar eficientemente sus recursos. Bueno, esto último en principio parece ser más fácil de explicar que lo primero, dado que los recursos disponibles en las Administraciones Públicas son justamente recursos del Estado los cuales se deben administrar eficientemente. Pero quiénes son los principales interesados en que esto suceda, bueno, el dueño de estos recursos, el mismo Estado. Ahora bien, por qué competitivas, porque bajo el paradigma del Gobierno Abierto que se considera en la presente investigación, la rendición de cuentas junto con la transparencia, la colaboración y la participación ciudadana requieren esta condición *sine qua non* de las organizaciones públicas. Asimismo, a éstas se las

141 (Hamel y Prahalad, 1994).

142 El pensamiento sistémico es uno de los pilares en los cuales se construye el marco conceptual del presente trabajo.

143 En el marco del Centro de Educación Empresaria y conjuntamente con la Maestría en Administración y Políticas Públicas, se desarrolló el viernes 17/12/10, en la Universidad de San Andrés el encuentro de "*Competencias individuales capacidad organizacional y políticas públicas*". En dicho encuentro, Dr. Roberto Martinez Nogueira, disertante principal, desarrolló distintos conceptos relacionados con las competencias e instrumetación de las politicas públicas alienadas con los concetpos de eficiencia en el uso de recursos, capacidad de anticipación de posibles escenarios, pensamiento a largo plazo, todas ellas centradas en el "*cómo*". Este "*cómo*" es el espíritu del concepto de competencia. Todos estos conceptos son también desarrollados por los autores Prahalad y Hamel.

considera como socias estratégicas de las empresas nacionales con lo cual, una alta competitividad de organismos públicos no sólo refuerza el paradigma bajo el cual se encuentra el Gobierno Abierto, sino que además esta competitividad como efecto colateral del Gobierno Abierto resulta eventualmente ser directamente proporcional al crecimiento de la productividad nacional y la competitividad del país.

Cabe señalar que, un aspecto importante que permite ver el modelo de competencias, resulta ser en base a qué se define el concepto de "*cambio*" ya sea a nivel individual u organizacional. En consecuencia, conviene denominar "*cambio*" a la acción de evidenciar (poner a flote para la analogía representada en la figura del iceberg) los aspectos subyacentes a tanto a nivel individual como a nivel organizacional. Resulta claramente identificable que es tarea de los psicólogos evidenciar estos aspectos en el individuo, pero cabe preguntarse ¿Quiénes realizan esta "*puesta a flote*" de los aspectos subyacentes en las organizaciones, modeladas como escenarios de acción social[144]? ¿Acaso el conocimiento colectivo, o bien las multitudes inteligentes son la respuesta?

***Conceptualización de los valores**:*

En virtud de que el un futuro análisis pueda observar la cultura dentro de las organizaciones de la Administración Pública, conviene referir dicho concepto alineado a las consideraciones tomadas por Felcman. El aporte del referido autor resulta doblemente provechoso para este marco conceptual sugerido, primero porque el marco definido por éste posee un objetivo similar al marco sugerido, estudiar la cultura organizacional de organismos de la Administración Pública, y segundo porque el autor elegido por Felcman como referente de su marco conceptual (Schein), es el mismo que se evaluó en la revisión bibliográfica del presente apartado.

Por lo cual, primeramente conviene referenciar los tres niveles que distingue Schein dentro de la cultura, de modo de no caer en simplificaciones tentadores del concepto tales como indica Flecman "*...Es tentador (y en cierto sentido también valido) decir que la cultura es 'la manera que tenemos aquí de hacer las cosas', el conjunto de ritos y rituales que existen en nuestra organización, el clima organizacional, el sistema de recompensas, los valores básicos que se sostienen, y conceptos similares...*"[145].

144 (Gore, 2006).
145 (Felcman, 2001).

Los tres niveles identificados por Schein son claramente descriptos por Gore cuando señala: "*...la cultura organizacional se puede analizar en varios niveles. El primero se relaciona con las construcciones (artifacts) visibles, tales como arquitectura, tecnología [...] el segundo nivel se relaciona con lo valores que guían la conducta. En tanto los valores no pueden ser directamente observados, deben ser inferidos de lo que los miembros y los documentos dicen. Estos valores sólo representan los aspectos manifiestos o expuestos de una cultura. Es solamente en el tercer nivel de supuestos subyacentes donde los valores reales del grupo y los fundamentos de la conducta pueden ser hallados. Los supuestos subyacentes suelen ser inconscientes aunque '[suelen] determinar la forma en que los miembros del grupo perciben, piensan y sienten'...*"[146]

En la referencia incluida en el esquema de la **[Figura: 20, *parte derecha*]**, estos tres niveles se ubican según su grado de visibilidad, y se los denominan, "*valores tangibles*", correspondientes a los "*artefactos*" de Schein, luego en una ubicación no tan fácilmente visible se encuentran los "*valores que guían la conducta*", denominados de igual modo por Schein, y por último se ubican en un grado de invisibilidad los "*valores subyacentes*", correspondientes a los "*supuestos subyacentes*" de Schein. A continuación se indican un conjunto de características[147] agrupadas en cada uno de los distintos niveles:

NIVEL 1: Caracterización de "*valores tangibles*", o "*artefactos*":

- ✔ El nivel más sencillo de observar.
- ✔ Representado por todo aquello que se puede ver, oir, sentir y tocar.
- ✔ Son fáciles de detectar.
- ✔ Surgen a primera vista.
- ✔ El espacio físico, la disposición de los muebles, los espacios reservados y públicos, las puertas abiertas o cerradas, son ejemplos de ellos.

NIVEL 2: Caracterización de "*valores que guían la conducta*":

- ✔ Eventualmente impuestos por líderes.
- ✔ Incluidos o descriptos en algún tipo de documentación.
- ✔ Se deben indagar a los integrantes de la organización para conocerlos.

146 (Gore, 2006).
147 En base a (Felcman, 2001).

- ✔ Observables en relación a integridad, ética, orientación a los usuarios, calidad de servicio, etc.
- ✔ Modo en que se gestiona la información, ambiente formal/informal, relación con las autoridades, comunicación interna, etc.
- ✔ En este nivel se pueden detectar inconsistencias en relación a los valores tangibles o artefactos observados en el primer nivel.

NIVEL 3: Caracterización de "*valores subyacentes*", o "*supuestos subyacentes*":

- ✔ El nivel más profundo de la cultura organizacional.
- ✔ Se requiere recurrir a un eje histórico de análisis.
- ✔ Indagación histórica sobre las actuales "verdades incuestionables".
- ✔ Acciones exitosas de lideres clave, a lo largo del tiempo, conforman de modo evolutivo creencias que devienen en axiomas.
- ✔ Conforman la esencia de la cultura.
- ✔ Estas creencias pueden estar incluso fuera de la consciencia de los integrantes de la organización.

Conceptualización del aprendizaje*:*

Una de las principales teorías a la cual se recomienda fuertemente utilizar dentro del marco conceptual sugerido como futuro estudio, es la conocida con el nombre de "*teoría de la acción*" elaborada por los autores Argyris y Shön[148]. Esta teoría modela, o bien define a las organizaciones como "*...campos donde tienen lugar las interacciones sociales...*"[149]. La teoría de la acción se fundamenta, explica Gore, en que "*...todo acto deliberado tiene ciertas bases cognitivas, en la medida en que refleja normas, estrategias y supuestos [...] desde el punto de vista organizativo como individual*"[150]. Esta teoría diferencia por un lado a las teorías que rigen las acciones de los individuos, y por otro a las teorías que rigen las respuestas de los mismos individuos a las preguntas, "*cómo*" o "*por qué*" hace lo que hace.

A las teorías que rigen estas respuestas los autores las denominan "*teorías elegidas*", por el contrario a las teorías que rigen las acciones las denominan "*teorías en uso*". Asimismo, Gore

148 Excepcionalmente explicada en (Gore, 2006).
149 (Felcman, 2001).
150 De esto surge la necesidad de encontrar la relación entre las competencias individuales y las organizacionales.

señala que dichas teorías son inferencias del observador y que no necesariamente pueden ser verbalizadas, pero sí pueden ser modificadas por el aprendizaje (concepto fundamental para un futuro análisis). Precisamente por esto último, el referido autor menciona a los autores Ashby y Bateson de los cuales Argyris y Shön tomaron la clasificación de aprendizaje en dos categorías "*de circuito simple*" y "*de circuito doble*". Pero para comprender por qué resulta conveniente involucrar los conceptos de aprendizaje antes mencionados, es necesario primero entender que, la teoría de acción, considera como un factor importante, la diferencia que eventualmente se produce en las expectativas, entre lo que las personas hacen y el producto que obtienen.

Segundo, en función de esto último, se define al error en los mismos términos que lo hace Gore, el error ocurre "*...cuando acción y producto esperado no coinciden...*". A partir de estos últimos conceptos se puede entender que en el aprendizaje de circuito simple, los errores se corrigen, manteniendo las mismas normas bajo las cuales se produjo dicho error, en cambio el aprendizaje de circuito doble no sólo se corrige el error sino que también se "*detecta la anomalía*" en las normas bajo las cuales se produce dicho error.

La teoría de la acción posee un elevado potencial, y su elección se fundamenta en que su ámbito de aplicación no sólo resulta apropiado para describir e interpretar distintos comportamientos de las organizaciones públicas, sino que los conceptos que involucra, también pueden utilizarse para describir situaciones dentro de cualquier tipo de organización. Para brindar un ejemplo práctico de los circuitos de aprendizaje, y completar la explicación de la teoría de la acción sugerida, resulta conveniente señalar el trabajo que Howard Gardner realiza, en relación a su teoría de las inteligencias múltiples.

En lineas generales Gardner describe, que para evaluar la inteligencia de una persona, históricamente se utilizaba el método de la medición de su IQ, el cual era ampliamente aceptado. Asimismo, para evaluar el desarrollo académico de los alumnos, en distintos niveles, inicial, medio, etc., existía un común acuerdo en valerse de disciplinas tales como, la lógica, y la matemática. Por lo cual, los errores que cometían los individuos en dichos exámenes, eran evaluados bajo las normas que imponían el IQ, y/o, la lógica y la matemática, como métodos altamente valorados e incuestionables. Estas normas formaban parte de la cultura bajo la cual se evaluaba la inteligencia de los individuos. Por lo cual, cuando éstos cometían errores, eran observados y catalogados como tales, sin poner a consideración las normas bajo las cuales se realizaba dicha valoración. Esto responde al modelo del aprendizaje de circuito simple.

Pero Gardner va más allá, incurre entonces en el aprendizaje de circuito doble al cuestionar las normas bajo las cuales se evaluaba la inteligencia de los individuos. Estas mismas normas que conformaban la mencionada cultura bajo la cual se realizaba dicha evaluación. Crea de este modo "*una teoría de la inteligencia*", que utiliza este marco sugerido, para definir la inteligencia en función de las culturas, de este modo amplía las dimensiones bajo las cuales se evaluaba la la inteligencia humana. Adicionalmente, para este ejemplo, el autor facilita el aprendizaje de circuito doble, en relación al modo en que se valora la inteligencia. La mención de la teoría de Gardner en el presente marco no es casual y se encuentra íntimamente relacionada con el valor que se le otorgan a las competencias de los individuos pertenecientes a las organizaciones.

Senge, se ocupa del aprendizaje organizacional desde un punto de vista sistémico, considerando distintos conceptos como los esquemas mentales, visión compartida, el interés genuino, el dominio personal, el aprendizaje en equipo, el dialogo, la discusión, la indagación, la persuasión, la apertura, etc. Una de las ideas desarrolladas por el autor versa sobre dichos esquemas mentales, los cuales representan para éste un importante límite para la compresión de problemas que existen en las organizaciones. Esta idea, se encuentra ampliamente alineada con la clasificación de aprendizaje antes descripta. Vale decir, se podría establecer un paralelo en la resolución de problemas de modo asistémico con el aprendizaje de circuito simple, al corregir errores sin cuestionar las normas bajo las cuales se producen, dado que parte de estas normas se encuentran conformadas por supuestos subyacentes al individuo y a la cultura de la organización los cuales no son cuestionados, o bien resultan invisibles dentro del contexto organizacional.

En el lenguaje utilizado por el autor (sistémico) se hace referencia a las "*estructuras*", en base a las cuales se corrigen dichos errores, éstas son las que deben considerarse para analizar los problemas de fondo, en lugar de actuar en base a la descripción de hechos puntuales, los cuales a su vez, hacen referencia a síntomas cuyo simple análisis contribuye al pensamiento asistémico. Asimismo, una vez que se alcanzan a reconocer dichas estructuras mediante el pensamiento sistémico, al que el autor llama "*La quinta disciplina*", permite un aprendizaje de circuito doble, posibilitando soluciones a largo plazo, corrigiendo problemas de fondo y no simples síntomas provocados por dichos problemas.

Otro de los conceptos descriptos por el autor y sumamente importantes para un análisis futuro, es el que se encuentra relacionado con la penalización del error dentro de las organizaciones[151]. Cuando

151 Esta penalización del error también se encuentra como un efecto colateral de corrientes de enseñanaza conductistas

en los individuos existe una fuerte asociación entre éstos y su puesto de trabajo, ocurre lo que el autor denomina "*yo soy mi posición*", el individuo se define a través de lo que hace y no de lo que es. Esta asociación contribuye con la idea de buscar o ubicar el error en el afuera[152]. A su vez este concepto está representado mediante la expresión "*el enemigo está allá afuera*", la cual a su vez refuerza el pensamiento asistémico reaccionando[153] en función de los hechos y no de las estructuras, bajo un esquema mental que se asemeja más al contexto de una guerra que al contexto organizacional.

Si se observa con detalle muchas expresiones que se utilizan dentro de las organizaciones son referentes a contextos marciales, "*elaborar una estrategia*"[154], "*completar las campañas*", "*implementar tácticas*", "*vencer a los enemigos*", "*conquistar el mercado*", "*defender el producto*", entre otros. La idea de penalización del error se la puede asociar a lo que Argyris denomina "*rutinas defensivas*", las cuales se basan en el miedo[155] que aparece en los individuos al sentirse vulnerables cuando exponen el pensamiento que subyace a sus opiniones.

Para analizar los paradigmas organizacionales comentados en el presente estudio, se sugiere como marco teórico lo descripto por Gore[156]. Existiendo más de un modo de interpretar o modelar a las organizaciones, conviene mencionar los que se ponen a consideración para una futura investigación, el autor define tres categorías bien diferenciadas, a saber: las organizaciones como *instrumentos*, como *escenarios de interacción social*, y como *sistemas vivientes*. Asimismo, el autor considera que un paradigma[157] resulta un marco real bajo el cual son construidas las distintas metáforas organizacionales. Esto es de gran utilidad al momento de comparar los paradigmas utilizados (el anterior y el actual), y de analizar las transiciones entre éstos.

en organizaciones academicas de diversos niveles, incial, medio y hasta superior. Asimismo, se evidencia en las multiples propuestas de "*premios y castigos*" para los colaboradores públicos.

152 Lo que genera la necesidad de "*diluir responsabilidades*" en organismos públicos.

153 Según William Ury, las personas son máquinas de reaccionar inundadas bajo las emociones. Para que las personas actuen de modo constructuvo, recomienda lo que él llama "*salir al balcon*", un lugar neutro alejado de las emociones para la reflexión.

154 La raiz griega de la palabra es: [στράτος || strátos] ejército, [στρατηγική || stratiguikí], estrategia, adj. refiere a aquello relativo al ejército.

155 "*...Somos todos hijos del miedo [...] sólo se salvaron los cobardes, corrieron más y se escaparon de las fieras ...*" Manuel Castells. Entrevistado por Carmen Aristegui, Mexico. Disponible en: http://www.youtube.com

156 (Gore, 2006).

157 Paradigma del Griego [παράδειγμα || parádigma] "*ejemplo*".

***Conceptualización de la comunicación**:*

En relación a este concepto, lo primero que conviene resaltar es que resulta ser el más interdiciplinario de todos los puestos a consideración dentro del presente apartado, dado que en principio se identifican tres disciplinas interesadas en estudiarlo, con lo cual se tiene que "*...Por una parte, se desarrolló la teoría de la información, de base notoriamente tecnológica, centrada en el estudio de las condiciones ideales para la transmisión de información y en los límites y en las perturbaciones de los sistemas artificiales de comunicación. Por otra parte se expandió el campo de la comunicación de masas, centrada en el estudio de las características y los efectos de los medios de comunicación masivos. Finalmente y nutriéndose de las contribuciones del notable antropólogo y espistemólogo inglés Gregory Bateson [...] se fue perfilando la base conceptual del modelo interaccional o pragmático de la comunicación humana, centrado ya no en el estudio de las condiciones ideales de comunicación, sino en el estudio de la interacción tal cual se da de hecho entre seres humanos...*"[158]. Watzlawick define primeramente a la comunicación como el vehículo de las manifestaciones observables que se producen en las relaciones establecidas entre las partes de un sistema[159].

Sin perjuicio de fuertes críticas que fueron realizadas al autor, a las cuales se las debe considerar, la idea de relacionar la comunicación con el comportamiento, así como vincular este concepto con las relaciones que se establecen en un sistema, se encuetran alienadas con el marco teórico sugerido. Vale decir, desde el comportamiento el cual se lo vincula a nivel individual con el concepto de competencia, y desde las relaciones, concepto asociado a la metáfora organizacional sugerida para conceptualizar a las organizaciones. Asimismo, de resultar conveniente para una análisis futuro, se ponen a consideración los cinco axiomas definidos por Watzlawick como eventuales referencias descriptivas. En esta linea de pensamiento, Birdwhistell define el concepto de comunicación "*...como el sistema de comportamiento integrado que calibra, regulariza, mantiene y por ello, hace posible las relaciones entre los hombres*"[160]. Es importante considerar que en el presente apartado, cada vez que se haga referencia al concepto de comunicación se entiende que se habla de "*comunicación humana*". Por el contrario, cuando se requiera hablar por ejemplo de comunicación entre máquinas o sistemas informáticos, el marco conceptual que se propone es el definido por

158 (Watzlawick et al, 1985).

159 Si bien está definición se construye a partir de una interpretación del texto de Watzlawick, Marcelo Bosch llega a una construcción similar, no obsetante realiza una fuerte critíca señalando que resulta ser una "*definicion evidentemente imprecisa"*. (Bosch, 2006).

160 (Winkin, 1994).

Shannon[161].

En otro orden de ideas, es dable establecer distintos niveles dentro del concepto de comunicación humana. Esta idea de niveles aparece en algunos autores del conjunto relevado para conceptualizar la comunicación. Uno de ellos es Moles, el cual realiza una diferencia entre el concepto de "*información*" que es aquello que se transporta del transmisor al receptor (para comunicación humana sería lo que dice la persona que habla al que la escucha), y "*el significado (lo que no se da en el mensaje), lo que no es información, aparece en varios niveles: en el nivel perceptivo, las 'formas' o significaciones perceptuales; en el nivel cognitivo, donde se tienden a relacionar ciertas cosas con otras; en el nivel metasígnico, donde algunos signos sirven para organizar a otros (son 'supersignos culturales': formas estereotipadas que se comparten con un grupo)...*"[162].

Por su parte Austin, distingue tres niveles a los que denominó "*actos locucionarios*", "*actos ilocucionarios*", y el tercero "*actos prelocucionarios*", los cuales describe respectivamente indicando que "...c*uando escuchamos, escuchamos los tres niveles de acción. Primero, escuchamos el nivel de lo que se dijo y cómo fue dicho. Segundo, escuchamos el nivel de la acción involucrada en lo que se dijo (sea esto una afirmación, una declaración, una petición, una oferta o una promesa). Tercero, escuchamos el nivel de las acciones que nuestro hablar produce. En esta interpretación del lenguaje, las palabras son herramientas que nos permiten mirar hacia todos esos niveles de acciones...*"[163]. Como concepto final resulta interesante destacar que ya sea bajo la visión desde el comportamiento de Watzlawick, o desde la ontología del lenguaje de Echeverría, la comunicación, provoca cambios en la realidad tal como permite concluir Bateson "*...la comunicación sirve para intervenir la realidad...*"[164] y en cierta medida parece ser un factor "*determinante para la evolución*". Esto puede entenderse como un guiño de aceptación a la idea que relaciona una comunicación fluida dentro de una organización, con una aceleración de un cambio cultural.

***Conceptualización del contexto**:*

En cuanto a la contribución para la construcción de un paradigma no a nivel organizacional, sino ya uno más amplio, puntualmente en términos macro económicos, se ponen a consideración algunos

161 (Shannon, 1948).
162 (Karam Cardenas, 2007).
163 (Echeverría, 2003).
164 (Karam Cardenas, 2007).

aspectos descriptos por Jeremy Rifkin[165]. Para describir genéricamente la idea que el autor señala, conviene destacar los diversos impactos producidos por el comienzo de una era centrada en el acceso. Como característica de la era del acceso Rifkin observa un desplazamiento desde los mercados, hacia un modelo de economía en red, trasladando el centro desde la producción de bienes, hacia la prestación de servicios, cambiando las acciones de "poseer" por la de "acceder".
Señala como una instancia final del capitalismo la mercantilización de la cultura, indicando que ésta resulta uno de los aspectos que restaban incluir dentro del objeto del capitalismo. La importancia para un estudio futuro de referencia los impactos del desplazamiento del paradigma de la producción de bienes hacia la provisión de servicios, se fundamenta en base a las distintas condiciones contextuales que eventualmente son generadas bajo este paradigma. Las cuales a su vez resultan favorables, por ejemplo, para desarrollo de modelos de negocios que permitan basarse en una estandarización de los productos, puntualmente en el caso del sector de alta tecnología. Como consecuencia, las organizaciones bajo este modelo encuentran atractivo centrar su diferenciación no ya en base a sus productos (hardware), sino en base a sus servicios.

Esta situación produce un terreno fértil para la generación de estándares abiertos, los cuales promueven la interoperabilidad técnica. No obstante, la diferenciación por servicios y la mercantilización de la cultura complica, o bien en principio fuerza un cambio en las relaciones entre el sector público y el privado. Esto último en relación al modo en que el Estado, puntualmente las Administraciones Públicas incorporan dichas tecnologías. En un paradigma centrado en el acceso, con modelos de servicios provistos y accedidos mediante Internet, se promueve, entre otras características, lo que el autor denomina la "*desvinculación de la georeferenciación*". Los resultados de esta desvinculación eventualmente replantean los conceptos bajo los cuales fueron concebidas, las naciones, los estados, y por ende las Administraciones Públicas. En este sentido Echeverría señala que "*...Hoy en día observamos cómo estos distintos medios de comunicación confluyen y se integran unos con otros en distintas configuraciones de multimedia. Como resultado del lenguaje electrónico*[166]*, el mundo ha cambiado, convirtiéndose en la «aldea global» de la que habló Marshall MacLuhan hace ya más de treinta años. La distancia, que siempre fue un factor relevante en la forma en que los seres humanos organizaban sus vidas, es cada vez más irrelevante*"[167].

165 (Rifkin, 2004).
166 Echeverría hace referencia a una nueva forma de comunicación.
167 (Echeverría, 2003).

En la misma linea de pensamiento que Rifkin, pero con un enfoque distinto Tapscott, destaca la importancia de las redes y, el impacto que poseen las mismas en lo que en el presente apartado se denomina "*esquemas mentales*", o "*aspectos subyacentes*", de los integrantes de las organizaciones y en consecuentemente en la cultura organizacional. Mediante la recopilación y descripción de una serie de diversos ejemplos, señala una clara ruptura de un tradicional paradigma cerrado, y muestra un camino hacia un nuevo paradigma abierto y colaborativo. Este nuevo paradigma evidenciado a través de distintos modelos de negocios a los que refiere, se sustenta mediante lo que Tapscott referencia como la "*producción entre pares*", teniendo como ejemplo emblemático a Wikipedia[168].

Si bien existe una diferencia sutil[169] entre la plataforma nombrada y las redes sociales, fundada en que la primera no responde al modelo de contenido "*todos a todos*", sino que responde al modelo de contenido "*algunos a todos*", en donde "*algunos*" son los editores, los cuales pueden modificar el contenido original de una entrada a la enciclopedia. Las redes sociales responden al modelo de contenido "*todos a todos*", vale decir que la producción de contenido de las redes sociales no es editada sino que eventualmente se retransmite y llega al resto de los integrantes sin modificación alguna. No obstante, esto no impide que se pueda agregar contenido a la entrada original, pero ésta permanece sin alteraciones.

***Conceptualización de los paradigmas**:*

A modo de conceptualizar el contexto en función de los paradigmas considerados dentro del presente apartado para un futuro estudio, se sugieren las ideas principales contenidas en cada uno de los modelos de Gobierno y paradigmas organizacionales descriptos en las correspondientes tablas **[Tabla: 1 y Tabla:5]** incluidas en apartado anteriores. Ello así, con el fin de hacer más comprensibles los conceptos e ideas que se describan al momento de encarar estudios futuros.

168Wikipedia es una enciclopedia libre y políglota de la Fundación Wikimedia (una organización sin ánimo de lucro). Sus más de 17 millones de artículos en 278 idiomas y dialectos han sido redactados conjuntamente por voluntarios de todo el mundo, y prácticamente cualquier persona con acceso al proyecto puede editarlos. Iniciada en enero de 2001 por Jimmy Wales y Larry Sanger, es actualmente la mayor y más popular obra de consulta en Internet. Fuente: Wikipedia.

169 (Ugarte, 2007).

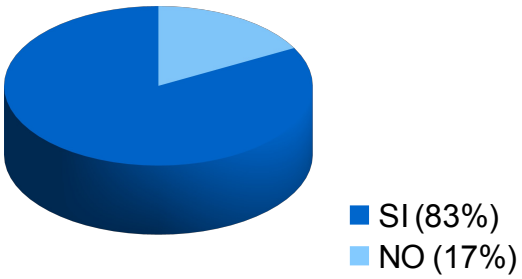
4.2 Verificación de Hipótesis

El presente apartado tiene como objetivo mostrar de modo cuantificado la representación de la tendencia observada en las respuestas brindadas por los expertos consultados[170]. Las distintas cuestiones se realizaron considerando las hipótesis del presente trabajo, en consecuencia, se busca evidenciar si los porcentajes sustentan o rechazan dichas hipótesis. Para ello primero se transcriben las hipótesis tomadas a consideración por el presente trabajo y luego se esquematizan los porcentajes obtenidos del análisis de las respuestas anteriormente mencionadas.

- ✔ **La cultura tradicional de la Administración Pública Nacional resulta una barrera significativa para la colaboración entre los organismos públicos.**

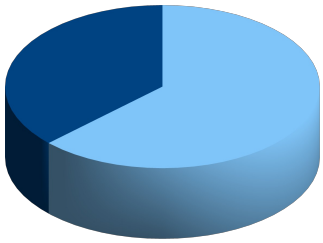
- ✔ **La voluntad política es necesaria pero no suficiente para la implementación de la interoperabilidad organizacional.**

QUAERERE VERUM
Universidad de San Andrés

Pregunta realizada	Cuantificación de respuestas
¿Considera una barrera significativa la existencia de "silos" (o islas) en los organismos de la Administración Publica Nacional para la implementación de los principios de transparencia, colaboración y participación que exige el Gobierno Abierto?	

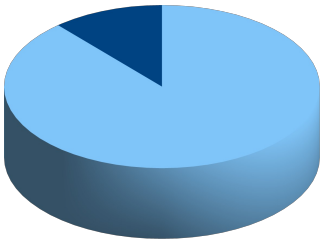
170 En base a respuestas de 35 expertos en temas tales como Interoperabilidad, Gobierno Electrónico, Gobierno Abierto, Gobierno Digital, Derecho Administrativo, Derecho de Alta tecnología, Gestión del Conocimiento, Gestión Pública, Procedimientos Administrativos, Firma Digital, Reforma del Estado, Modernización e Innovación en la Gestión Pública, Consultoría en Management y Mejora de Procesos, Open Data, entre otros.

¿Considera adecuado el esquema Jerárquico-Burocrático que poseen los organismos de la Administración Publica Nacional para la implementación de los principios de transparencia, colaboración y participación que exige el Gobierno Abierto?



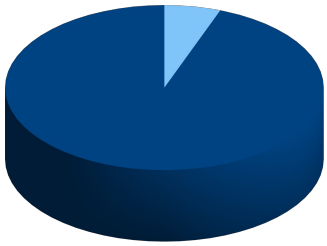
SI (37%)
NO (63%)

¿Considera que actualmente los organismos de la Administración Publica Nacional trabajan de un modo colaborativo?



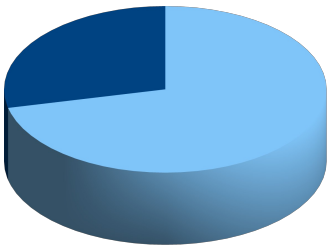
SI (11%)
NO (89%)

¿Es necesario un cambio cultural para que los organismos de la Administración Publica Nacional trabajen de un modo colaborativo?



SI (94%)
NO (6%)

¿Puede afirmar que la colaboración (intra y extra organismos) es un valor promovido desde la alta dirección como modelo de trabajo paradigmático en los organismos de la Administración Publica Nacional?



SI (29%)
NO (71%)

En relación a la primera de las preguntas existe una clara tendencia a interpretar los silos, o bien islas existentes en la Administración Pública como una barrera para la implementación de los tres valores en los cuales se basa el Gobierno Abierto, entre ellos la colaboración. En la segunda pregunta se evidencia que el esquema jerárquico-burocrático no resulta adecuado para la implementación de los valores antes mencionados. La tercer pregunta muestra una tendencia sobre la percepción de los expertos consultados en relación a la baja colaboración existente en los organismos de la Administración Pública.

De la misma manera la cuarta pregunta evidencia la necesidad de un cambio cultural. En consecuencia, se puede inferir que la existencia de silos conjuntamente con el modelo jerárquico-burocrático de los organismos públicos no contribuyen favorablemente para la implementación de la colaboración. La necesidad del cambio cultural evidencia que la cultura actual, la cual contempla la existencia de silos y el modelo jerárquico-burocrático debe ser cambiada, por lo cual se sostiene la primer hipótesis que señala que la cultura tradicional de la Administración Pública resulta una barrera significativa para la colaboración entre los organismos Públicos.

Tal como se describe a lo largo del presente trabajo el componente de colaboración del Gobierno Abierto y la interoperabilidad organizacional son aspectos que se encuentran fuertemente vinculados. En la quinta pregunta se muestra que la percepción de los expertos consultados tiende a reconocer la falta de promoción de la colaboración como valor desde la alta dirección[171]. Pero para sostener la segunda hipótesis, que señala que la voluntad política es necesaria pero no suficiente para la implementación de la interoperabilidad organizacional, resulta conveniente plantear dos escenarios.

El primer escenario supone la inexistencia de voluntad política[172], por lo tanto la distribución de porcentajes de las respuestas a la quinta pregunta resulta, en este primer escenario, que las respuestas sostienen el carácter de necesaria dicha voluntad política, en virtud que podría ser una de las razones por las cuales no se percibe que la alta dirección promueva la colaboración. En el mismo orden de ideas, si se plantea un segundo escenario que considere que actualmente existe la voluntad política, se evidencia un alto porcentaje en la alta dirección que no promueve a la colaboración

171 "*...desde la alta dirección no se promueve la colaboración intra organismos y menos extra organismos...*", justificación de Iris Cidale a la respuesta a la quinta pregunta.

172 "*No es un ni fue tema en la agenda política*", justificación de Eduardo Poggi a la respuesta a la quinta pregunta.

como valor[173], por lo cual, bajo el segundo escenario se sostiene que la existencia de una voluntad política no resulta suficiente para promover la colaboración como valor[174], y por ende, allanar el camino de la implementación de la interoperabilidad organizacional.

QUAERERE VERUM
Universidad de
SanAndrés

173 "*Es un NO, sin contundencia por no pertenecer a la misma. Pero las acciones y resultados visibles, así lo evidencian*", justificación de Dante Moreno a la respuesta a la quinta pregunta.

174 "*En términos generales no, no se percibe la importancia del trabajo colaborativo*", justificación de Diego Pando a la respuesta a la quinta pregunta.

4.3 Conclusiones Particulares

Sobre la Polisemia del concepto de Interoperabilidad

A lo largo del presente trabajo se muestra la necesidad de contextualizar el concepto de interoperabilidad. Las distintas definiciones relevadas a través de la revisión bibliográfica ponen en evidencia dicha característica, y muestra la evolución del concepto en el tiempo y los diversos enfoques en función de los actores que la definen. Dichos enfoques poseen un amplio abanico que se despliega desde un nacimiento cercano al aspecto técnico o tecnológico, hasta llegar a considerarla una competencia profesional contemplando su aspecto humano. Estos extremos conceptuales se corresponden también con los enfoques adoptados para alcanzar la eficiencia del Estado, su transparencia, y la participación ciudadana. Es decir, para alcanzar los objetivos antes mencionados, en una primera instancia por el modelo de Gobierno Electrónico, resulta cercano al aspecto técnico o tecnológico. En una instancia actual dichos objetivos se persiguen bajo aspectos humanos, es decir los valores del modelo de Gobierno Abierto. ¿El modelo de Gobierno Abierto centrado en valores, evitará que la Administración Pública implemente este a través de únicamente el uso de las tecnologías Web 2.0, o por el contrario cambiará la cultura de la Administración Pública y se adoptarán la transparencia, la colaboración, y la participación como valores de un modo integral?

Universidad de SanAndrés

Sobre la Interoperabilidad Organizacional

En función de lo descripto anteriormente existe una especial atención a la dimensión técnica de la interoperabilidad tomando esta como base en la cual se apoyan las otras dimensiones. Esto probablemente resulta correcto en un paradigma tecnocentrista. La historia muestra que las atribuciones otorgadas a las soluciones puramente técnicas, no son la respuesta y no aseguran por sí solas alcanzar los objetivos propuestos. Por el contrario, actualmente se requiere una mirada más integral para proponer soluciones que aseguren alcanzar estos objetivos. Hoy la tecnología resulta el menor de los problemas, ésta brinda cantidades inconmensurables de prestaciones y funcionalidades, no obstante no solucionan problemas *per se.* Se deben encontrar primero cuales son las barreras que impiden alcanzar estos objetivos, y en virtud de ello instrumentar la dimensión

técnica con dichas prestaciones y facilidades, pero esto es sólo una parte de la solución[175]. Como se sostiene a lo largo del trabajo, existen cuestiones que van más allá de lo técnico relacionadas con las organizaciones y sus componentes, la cultura, estructuras, procesos. Asimismo, se debe contemplar el factor humano como uno de los activos más importantes en las organizaciones bajo el paradigma de la sociedad del conocimiento. ¿Se alcanzará un escenario en la Administración Pública en el cual la información, que manejan las distintas organizaciones que la componen, fluya fácilmente entre ellas?

Sobre la Interoperabilidad Comparada

Se observa, que el paradigma con el cual es elaborado en el marco jurídico en España contempla el antropocentrismo. En virtud que para impulsar la colaboración entre sus Administraciones Públicas, y asegurar la implementación de la interoperabilidad en todas sus dimensiones, la ley en cuestión no se piensa en términos jerárquicos de arriba hacia abajo, sino que se toma como referencia los derechos del ciudadano. Esto es, se establece el derecho al ciudadano a relacionarse electrónicamente con las administraciones, pero no solamente se establece dicho derecho también y como un importante complemento se le otorga el derecho al ciudadano a no tener que brindar información o datos del mismo que las administraciones ya poseen. De este modo ponen en igual condiciones a todas las administraciones, evitando las distintas asimetrías generadas por eventuales discrepancias en voluntades políticas. En el caso de España, como en el de Canadá, si bien no desaparece el modelo jerárquico-burocrático, los organismos de la Administración Pública de ambos países toman una de las partes más significativas del nuevo paradigma, la visión del ciudadano en el centro de todo. Esta adopción refuerza todas las otras características del nuevo paradigma que son valorizadas a medida que se concretan las experiencias implementadas bajo este antropocentrismo. ¿Cuan adaptables son los casos de España y Canadá en la Argentina?, ¿Los esfuerzos de Benchmarking realizados por distintos investigadores de la Administración Pública y referentes académicos de la Argentina se capitalizarán en marcos o estrategias de interoperabilidad y/o integración de servicios?, ¿Existe el organismo que tome estos estudios y los lleve a la práctica

175 "*...Acá estamos rengos, es decir, si planteamos la interoperabilidad como una cuestión tecnológica estamos absolutamente rengos de lo que debe ser... porque hay un problema de concepción de cómo se tiene que conducir todo esto, y hacia adonde va. Es más fácil gestionar tecnología que gestionar información, porque además no se sabe quiénes serian los expertos para gestionar información. Hay un motón de desafíos ahí que tiene que ver más con la gestión de la administración, o la gestión del negocio, del negocio entre comillas del gobierno...*". Ester Kaufman, en la entrevista especialmente realizada para este trabajo.

adaptándolos para la situación Argentina?

Sobre las Organizaciones de la Administración Pública

Resulta relevante comprender que las organizaciones en general se encuentran atravesando cambios significativos impuestos por los paradigmas en los cuales se encuentran inmersas. Es decir, no solamente por el modo los distintos enfoques de gestión sino y sobre todo por el modo en que son modeladas u observadas. En consecuencia, se puede establecer un paralelismo entre la evolución de las sociedades, agraria, industrial, posindustrial, informacional, y del conocimiento, conjuntamente con la evolución de las organizaciones pertenecientes a esas sociedades, atravesando distintos modelos que van desde el modelo del reloj, modelo de la orquesta de Jazz, modelo de la empresa viviente, y modelo del espacio de interacción social, entre otros. Es por esto, que además de contemplar los dos paradigmas considerados, el tradicional y el nuevo paradigma. Se debe tener en cuenta que las organizaciones se encuentran pasando por escenarios de transición los cuales son una combinación de ambos paradigmas, entendidos como extremos conceptuales de los modelos antes mencionados.

Para ejemplificar lo anterior, se tiene que en relación a las organizaciones consideradas en el presente trabajo, si la justificación en la que se fundamenta la existencia de un modelo jerárquico-burocrático omnipresente es el control. Esto puede resultar válido en el paradigma organizacional tradicional. En el nuevo paradigma, la transparencia resulta ser un valor, y se nutre con la práctica de la rendición de cuentas. Esta no es otra cosa más que la otra cara de la moneda, es decir el concepto equivalente al control en el nuevo paradigma. Lo cual evidencia que, la justificación de mantener esquemas asimétricos de poder sustentados por el modelo jerárquico-burocrático, resulta efectivamente ser una justificación en paradigma tradicional, pero una excusa en el nuevo paradigma[176]. En la actualidad, la realidad de los organismos de la Administración Pública Nacional es que si bien algunos de ellos poseen distintas combinaciones de cada uno de los dos paradigmas, se puede establecer que predomina el paradigma tradicional. ¿Se rediseñará el modelo jerárquico-burocrático para adaptar los procesos de los organismos de la Administración Pública haciendo que

176 "*La departamentalización y estratificación jerárquica ya no responde a una imperativo organizativo sino a los intereses de quienes se apropian de los rendimientos a escala que produce el control jerarquico. La realidad de hoy es mucho más heterárquica por lo que deberían operar mayores niveles de descentralización y gestión coordinada de los núcleos descentralizados*". Andrés Schuschny, experto consultado para este trabajo.

estos puedan sustentar de un modo eficiente y eficaz las Políticas de Estado, y los servicios a los ciudadanos que así lo demandan?, ¿Será una Política de Estado convertir a las organizaciones de la Administración Pública en organizaciones inteligentes para que éstas puedan alcanzar el objetivo de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos?, ¿Es la red la nueva topología que deben poseer los organismos para responder coherentemente a las exigencias de los ciudadanos y las empresas pertenecientes a la sociedad del conocimiento?

Sobre la ONTI (Oficina Nacional de Tecnologías de Información)

En relación al caso de estudio, no se evidencian rediseños significativos en el proceso de intervención de competencia de la evaluación de proyectos de adquisición de bienes y servicios tecnológicos. Estos rediseños podrían implementarse en relación a distintos criterios que aseguren, a su vez, la interoperabilidad en las Administraciones Públicas Nacionales, y la optimización en la prestación de servicios a los ciudadanos. Todo ello, a través de la verificación de adopción de estándares abiertos, reducción de lock-in tecnológico, utilización de software libre, optimización de recursos (reutilización de software), simplificación registral, ventanilla única, entre otros, los cuales estén comprendidos en esquemas nacionales o marcos de referencia. Asimismo, esta Oficina Nacional podría aumentar la eficacia de sus responsabilidades primarias trabajando bajo la filosofía de una PMO[177], adaptadas a las necesidades específicas de los ciudadanos y de los organismos públicos. En caso que la ONTI realizara este trabajo fortalecería la implementación del componente de interoperabilidad del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, no obstante restaría analizar que ocurre a nivel provincial y municipal. Pero todo esto, se preocupa por la interoperabilidad técnica, cabe preguntarse, ¿Qué sucede con la interoperabilidad organizacional?, ¿Posee la ONTI suficiente jerarquía para implementar un eventual esquema nacional de interoperabilidad?, ¿Tendrá sentido definir un actor que como la ONTI asegure la definición de procesos y procedimientos administrativos que verifiquen que los mismos se diseñen pensando en los servicios demandados por los ciudadanos?, ¿Bastará con la definición de un esquema nacional de interoperabilidad?, ¿Deberá ser acompañado por una legislación que ubique al ciudadano en el centro de todo?

177 PMO (Project Management Office), Oficina de Gestión de Poryectos.

4.4 Identificación de Barreras

De un modo coherente con la descripción realizada en las conclusiones particulares, se identifican las distintas barreras para la implementación de la interoperabilidad organizacional en los organismos de la Administración Pública Nacional, cumpliendo el principal objetivo del presente estudio. Adicionalmente, para agregar valor al presente análisis, se destacan aquellas que se consideran más relevantes y se las estructura bajo los siguientes cuatro aspectos:

- ✔ ***Situación actual.*** Hace referencia al estado en que se encuentra la barrera identificada.
- ✔ ***Situación ideal o de referencia.*** Describe cual representa la situación ideal, o referencial en donde la barrera no existe, o bien su impacto se encuentra atenuado.
- ✔ ***Estrategia.*** Describe cuales son las acciones sugeridas para alcanzar la situación ideal, o de referencia, eliminando o disminuyendo el efecto de la barrera detectada.
- ✔ ***Impactos.*** Describe los impactos que produce la eliminación, o reducción de la barrera identificada.

Para identificar de un modo ordenado e integral las barreras mencionadas se realiza un análisis FODA. La ventaja de realizar este tipo de análisis se fundamenta en que no sólo se contemplan las barreras pensando en los aspectos negativos de las variables analizadas, sino que por el contrario, se piensa en aquellos aspectos que se corresponden con fortalezas y oportunidades, analizando evidenciando eventuales barreras encubiertas en estos dos últimos aspectos antes mencionados.

Cabe señalar que los cuatro aspectos que conforman el referido análisis, fortalezas, oportunidades, debilidad, y amenazas, recogen de un modo resumido y ordenado, las conclusiones devenidas del presente análisis, de los resultados que arrojaron las entrevistas y consultas a expertos del tema. A continuación se incluye el análisis FODA conceptualizado en una tabla, y posteriormente se describen las barreras más significativas bajo los cuatro aspectos antes mencionados.

Fortalezas	Oportunidades
Existencia de experiencias transversales y colaborativas de actores tales como el INAP. Existencia de experiencias en prestación de servicios a los ciudadanos en ANSES y AFIP. Existencia de una plataforma disponible de cloud computing trasnversal a todos los organismos públicos. Continuidad del foro de responsables informáticos. Existencia de experiencias en CoPs y foros para comunicar, difundir, y promover en organismos públicos que no los hayan adoptados. Existencia de procedimientos adaptables para evaluar estandares y marcos de referencia de interoperabilidad. Capital humano para conformar grupos transversales y multidiciplianarios.	Existencia de un modelo de Gobierno Abierto ampliamente adoptado por diversos países. Existencia de tecnologías necesarias para llevar a la práctica los valores del modelo de Gobierno Abierto. Experiencias exitosas (Gobieno Abierto, servicios a los ciudadanos, e interoperabilidad), en otros países transferibles a la Argentina . Existencia de una Agenda Digital Argentina conformada por grupos multisectoriales. Políticas Públicas e iniciativas que aconpañan el modelo de Gobierno Abierto. Iniciativas en relación a la medición del grado de informactizacion de las Administraciones Públicas a través de estándares internacionales. Desarrollo de PyMES y aumento de la competitividad de empresas nacionales a través de la prestación de servicios optimizados por parte de las Adminstraciones Públicas.
Debilidades	**Amenazas**
Ausencia de una cultura de gestión centrada en el ciudadano. Ausencia de marcos jurídicos centrados en en ciudadano. Ausencia de marcos o esquemas referenciales de interoperabilidad. Ausencia de organismos responsables de implementar un esuqema nacional de interoperabilidad. Escaza elaboración de estándares de interoperabilidad. Ausencia de marcos de referencia y organismos responsables dela gestión de la información o el conocimiento. Baja socialización de experiencias de CoPs y/o foros. Tendencia al tecnocentrismo. Baja implementacion de proyectos y	Permanencia de la cultura trandicional en las Administraciones Públicas. Omnipresencia del modelo jerárquico-burocrático. Marco jurídico anacrónico. Asimetrías generadas por la voluntad política. Pensamiento a corto plazo, o asistémico. Rotación de colaboradores en función de instancias políticas y no en función de desarrollo de la carrera profesional. Ausencia de meritocracia. Diseño de las organizaciones Públicas desde arriba hacia abajo. Desinteres de la ciudadanía en la participación. Descreimiento de la Política. Falta de valoración en la participación

acciones transversales. Ausencia de relevamientos a los colaboradors públicos. Ausencia de gestión por competencias, y/o gestión del talento hacia los colaboradores públicos.	ciudadana. Falta de educación y cultura cívica en la ciudadanía.

Tabla 7: Identificación de barreras para la implementación de la interoperabilidad organizacional, (análisis FODA). Fuente: Elaboración propia.

Ausencia de una cultura de gestión centrada en el ciudadano

- ✔ ***Situación actual***: La cultura tradicional basada en el modelo Jerárquico-Burocrático promueve distintas acciones que se encuentran enfrentadas con la gestión centrada en el ciudadano. Una de las principales resulta ser el diseño de organizaciones, de modo genérico como se observa oportunamente, se piensa un recorrido jerárquico desde arriba hacia abajo, esto impone un orden de diseño, primero la organización, segundo su estructura, tercero los procesos, y por último estas tres instancias anteriores definen el alcance de los servicios que pueden brindar los organismos a los ciudadanos, empresas, y entre organismos.
- ✔ ***Situación ideal o de referencia***: Cuando se habla de una gestión centrada en el ciudadano, se define un objetivo principal mejorar la calidad de vida del ciudadano. Esto se logra facilitando las relaciones que poseen las Administraciones Públicas con éste y también con las empresas. Pero para que esto ocurra se deben relevar las necesidades del ciudadano y en función de ello mejorar y definir nuevos servicios pensados para cumplir el objetivo principal, mejorar la calidad de vida del ciudadano. Una vez identificadas las necesidades en este sentido, se deben adaptar los procesos definidos en los organismos públicos involucrados en los servicios que se desean generar o mejorar. Posteriormente y en caso de ser necesario se deben adaptar las estructuras de dichos organismos para que soporten el rediseño de procesos realizados anteriormente. Por último, y eventualmente rediseñar las organizaciones o crear nuevas que posean las estructuras necesarias devenidas del relevo de las necesidades del ciudadano. Lo realizado para los ciudadanos es válido para otros actores sociales como el sector privado, ONGs, y otros actores sociales.
- ✔ ***Estrategia***: En un país tan grande como la Argentina, se debe tener claro una estrategia de referencia. Resulta un verdadero desafío lograr un acuerdo y coordinación total entre los distintos organismos de la Administración Pública. No obstante, se pueden generar acciones al igual que el caso de Canadá, en el cual se describe a la gestión del conocimiento como concepto principal, la apropiación de las tecnologías Web 2.0 para solucionar problemas

existentes, la visión de la integración de los servicios basada en la integración de organismos, y la generación de una cultura de gestión de la información que acompañe en este sentido, y por sobre todo escuchar las necesidades de los ciudadanos, y los colaboradores públicos comprometiéndoos y haciéndolos participar de las estrategias. Aceptando la viabilidad de este caso, se puede elaborar en la Argentina un marco de referencia que especifique los lineamientos generales que se deben cumplir para que en el largo plazo haya una convergencia, es decir el marco de referencia debe pensarse bajo una visión clara y precisa. Para ello como se evidencia en el presente estudio deben existir las autoridades de aplicación, estas deben tener la jerarquía adecuada y el sponsor político necesario para generar una cultura de gestión centrada en el ciudadano establecida como una política de Estado trascendente a las distintas instancias de gobierno en espacio y tiempo.

- ✔ ***Impactos***: Realizar esta estrategia presenta un verdadero desafío, y su implementación debería ser gradual de menor a mayor, quizá en este sentido los municipios que son los organismos más cercanos a los ciudadanos puedan evidenciar los impactos positivos en el corto plazo de estas acciones, como ocurre en el caso de España. No obstante, llevar una estrategia en el sentido antes descripto contribuye con la generación y sustento de una cultura de gestión dentro de los organismos de Administración Pública, fomentando el pensamiento a largo plazo, la colaboración entre organismos, y la demanda de una actualización y mejora continua tanto de los servicios a los ciudadanos como del marco jurídico. Probablemente, contribuye también con la disminución de niveles jerárquicos, el empoderamiento de los mandos medios, y la consecuente descentralización de los organismos devenida en descentralización del poder.

Ausencia de marcos o esquemas referenciales de interoperabilidad

- ✔ ***Situación actual***: Actualmente se encuentran elaboradas y propuestas distintas estrategias y marcos referenciales de interoperabilidad como resultado del trabajo del Foro de Responsables Informáticos de la ONTI. No obstante, dichos marcos no se han convertido en Estándares, o bien se han institucionalizado de modo de poder ser llevados a la práctica y realizar las consecuentes mediciones. Existen, en la actualidad dos organismos emblemáticos en lo que a informatización y servicios a los ciudadanos se refiere que son ANSES y AFIP, no obstante se desenvuelven bajo sus propias disposiciones internas y las mejoras de servicios que eventualmente posean no tienen necesariamente un impacto en los

organismos restantes de la Administración Pública.

- ✔ ***Situación ideal o de referencia***: Poseer marcos o esquemas referenciales de interoperabilidad resulta necesario para poder llevar a la práctica dicha interoperabilidad, en consecuencia el objetivo concretar la interoperabilidad en todas sus dimensiones en todos los organismos de la Administración Pública debe encontrarse bajo una Política de Estado que se centre en el ciudadano, que defina las relaciones electrónicas con las Administraciones Públicas como un derecho de los ciudadanos y las empresas, y concrete la simplificación registral también como un derecho como el caso de España.
- ✔ ***Estrategia***: Los Decretos relativos al Gobierno Electrónico y Agenda Digital confieren importancia al componente de interoperabilidad y a marcos o esquemas de referencia de interoperabilidad respectivamente. Sin comenzar desde cero, una buena práctica resulta partir de las sugerencias realizadas por el Foro de Responsables Informáticos y adaptar a las necesidades actuales. Asimismo, se debe dar institucionalidad a dicho marco definiendo una autoridad competente con la jerarquía adecuada para definir y llevar a cabo los lineamientos del marco de interoperabilidad, en todos los organismos de la Administración Pública, y realizar las mediciones correspondientes para evaluar el porcentaje de estructuras, procesos, y servicios readaptados en este sentido al igual que lo realiza España con su Ley 11/2007, y con los convenios de interoperabilidad de los distintos organismos públicos.
- ✔ ***Impactos***: La existencia de un marco de interoperabilidad y de un organismo con la autoridad suficiente para llevarlo a la práctica, resulta el primer paso para salir de la meseta de estancamiento del Gobierno Electrónico representado en la **[Figura 1]**. Permite asimismo, aumentar la prestación de servicios transversales a los organismos, aumenta la eficiencia reduciendo la creación de infraestructuras para soportar datos que el Estado ya posee, allana el camino para servicios brindados a través de una ventanilla única. Permite la mejora continua de servicios a los ciudadanos, y a las empresas simplificando trámites permitiendo por ejemplo la creación, crecimiento y desarrollo ágil de dichas empresas. Asimismo, se disminuyen las barreras para que la información entre organismos fluya de modo dinámico, permite la implementación de estrategias de gestión de conocimiento y de la información para llevar a la práctica de un modo eficaz y eficiente del "*Open Data*".

Baja socialización de experiencias de Foros y Comunidades de Práctica

- ✔ ***Situación actual***: Si bien en la Administración Pública existen experiencias de foros y

comunidades de práctica, la socialización de las mismas no resulta significativa. Más allá de los esfuerzos del INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública), el cual bajo la estructura de cursos de capacitación continua a colaboradores públicos, realiza acciones en este sentido. Si bien existe una plataforma de Cloud Computing que provee un escritorio remoto virtual, el cual puede ser accedido por cualquier colaborador público desde cualquier organismo o desde cualquier lugar con acceso a Internet no posee por ejemplo un Wiki en el cual los colaboradores públicos de cada organismo puedan subir las experiencias de participación en foros y comunidades de práctica.

- ✔ ***Situación ideal o de referencia***: La sociabilización de experiencias en este sentido contribuye significativamente para compartir valores, aprender de los errores, evitar la reinvención de la rueda, el benchmarking interno y resulta una de las primeras formas de colaboración entre organismos.
- ✔ ***Estrategia***: Como resulta el caso del marco de referencia de interoperabilidad, la sociabilización debe pensarse con una visión a largo plazo, se debe generar una cultura que promueva dicha sociabilización a través de la colaboración entre organismos. Escuchar a los ciudadanos es una parte significativa para el modelo de Gobierno Abierto, pero también se deben escuchar a los colaboradores, aceptando las propuestas de mejoras y comprometiéndolos a llevarlas a cabo. Resulta importante aprovechar entonces las experiencias existentes, y las tecnologías disponibles para comenzar con esta sociabilización como un inicio de la gestión del conocimiento dentro y a través de los organismos públicos.
- ✔ ***Impactos***: Concretar las acciones en este sentido, genera un circulo virtuoso para la colaboración entre los organismos, reduce el efecto de reinvención de la rueda, permite adquirir experiencias para la conformación de estrategias para llevar a cabo una verdadera gestión del conocimiento, y disminuye las barreras impuestas por los silos.

5 Bibliografía Consultada

(Araya Dujisin et al, 2004)

Araya Dujisin, Rodrigo; Porrúa Vigón, Miguel A. FLACSO-Chile; AICD-OEA. 2004. América Latina pontogob: casos y tendencias en gobierno electrónico. Santiago, Chile, FLACSO- Chile, 2004.

Disponible en: http://hasp.axesnet.com/contenido/documentos/Am%C3%A9rica%20Latina%20Puntogob%20final.pdf

Accedido: 13/06/11

(BID, 2003)

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. 2003. manual.gob ESTRATEGIAS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO EN LOS PAÍSES DE LA REGIÓN 1: LA DEFINICIÓN DE UN MODELO DE ANÁLISIS Y ESTUDIO DE CASOS.

Disponible en: http://www.eamericas.org/archivos/manual_gobes.pdf

Accedido: 14/06/11

(Bosch, 2006)

Bosch, Marcelo. 2006. Una Crítica Sistémica de la Teoría de la Comunicación Humana de Watzlawick.

Disponible en:
http://www.inta.gov.ar/info/ntic/critica_a_la_Teoria_de_la_Comunicacion_Humana.pdf

Accedido: 12/05/11

(Bueno de la Fuente, 2008)

Bueno de la Fuente, Gema. 2008. Análisis de la Interoperabilidad Entre los Sistemas de Apoyo a la Formación de Tecminho.

Disponible en :http://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/9089

Accedido: 22/04/11

(CABASE et al, 2008)

CABASE, CESSI, CICOMRA Y RODAR. 2008. BASES Y LINEAMIENTOS PARA UNA AGENDA DIGITAL ARGENTINA.

Disponible en:
http://www.agendadigital.ar/docs/Bases_Agenda_Digital_Argentina_sector_privado.pdf

Accedido: 10/09/10

(Cagnoli, 2003)

Cagnoli, Carlos R. 2003. Reflexiones sobre las Reformas de Estado y de la Administración Pública de los ’90 en Argentina.

Disponible en:
http://www.adminpublica.org.ar/Publicaciones/ReflexionesSobreReformaEstadoYApEnLos90.pdf
Accedido: 24/07/11

(Calderón y Lorenzo, 2010)

Calderón, Cesar y Lorenzo, Sebastián. 2010. Open Government, Gobierno Abierto. Algón Editores. ISBN: 978-84-937218-5-5

(Castells, 1996)

Castells, Manuel. 1996. La era de la información: economía sociedad y cultura. LA SOCIEDAD RED VOL I. Siglo XXI Ediciones. México ISBN:968-23-2168-9

(Castro et al, 2007)

Castro, Marcelo; Farfán José; Sánchez Rivero Victor; Castro Dante. 2007. La importancia de la interoperabilidad entre los organismos del Estado que utilizan Gobierno Electrónico.

Disponible en:

http://www.sgp.gov.ar/congresoap/sitio/docs/ponencias/C/Castro-Farfan-Sanchez_Rivero-Castro.pdf

Accedido:10/07/11

(CLAD, 2007)

CLAD, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. 2007. Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico. Adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

Disponible en: http://www.clad.org

Accedido: 10/10/10

(Clark y Jones, 1999)

Clark, Thea y Richard Jones. 1999. Organisational Interoperability Maturity Model for C2.

Disponible en: http://www.dodccrp.org/events/1999_CCRTS/pdf_files/track_5/049clark.pdf

Accedido: 22/03/11

(Cobo Romaní y Kuklinski, 2007)

Cobo Romaní, Cristóbal y Pardo Kuklinski,Hugo. 2007. Planeta Web 2.0. Inteligencia colectiva o medios fast food. Grup de Recerca d'Interaccions Digitals, Universitat de Vic. Flacso México.Barcelona / México DF.

Disponible en: http://www.flacso.edu.mx/planeta/

Accedido: 10/09/10

(Comisión Europea, 2010)

Comisión Europea. 2010. European Interoperability Framework (EIF) for European public services.

Disponible en:http://ec.europa.eu/isa/strategy/doc/annex_ii_eif_en.pdf

Accedido: 21/04/11

Universidad de San Andrés QUAERERE VERUM

(Comisión Europea, 2008)

Comisión Europea. 2008. Draft document as basis for EIF 2.0

Disponible en: http://ec.europa.eu/idabc/servlets/Docb0db.pdf?id=31597

Accedido: 10/10/10

(Corojan y Campos, 2011)

Corojan, Ana y Campos, Eva. 2011. GOBIERNO ABIERTO: ALCANCE E IMPLICACIONES (documentos de trabajo)

Disponible en: http://ourproject.org/docman/view.php/29/74/tipos_contro_social.pdf

Accedido: 29/06/11

(Corte, 2007)

Corte, Leandro. 2007. La intranet Gubernamental como elemento clave de la Interoperabilidad.

Disponible en: http://redgealc.org/download.php?len=es&id=1500&nbre=biblio1.pdf&ti=application/pdf&tc=Contenidos

Accedido: 08/01/11

(Criado, 2009)

Criado, J. Ignacio. 2009. Foro Iberoamericano sobre Estrategias para la Implantación de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico.

Disponible en: http://www.clad.org/documentos/otros-documentos/foro-iberoamericano-sobre-estrategias-para-implementar-la-carta-iberoamericana-de-gobierno-electronico-interoperabilidad

Accedido: 10/09/10

(Criado et al, 2010)

Criado, J. Ignacio et al. 2010. Bases para una Estrategia Iberoamericana de Interoperabilidad. Documento para la consideración de la XII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. Buenos Aires, Argentina.

Disponible en: http://www.clad.org/

Accedido: 10/09/10

(Crozier, 1997)

Crozier, Michel. 1997. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública.

Disponible en:http://orton.catie.ac.cr/cgi-bin/wxis.exe/?IsisScript=COLEC.xis&method=post&formato=2&cantidad=1&expresion=mfn=005089

Accedido: 23/07/11

(CS Transform, 2009)

CS Transform. 2009. Beyond Interoperability, A new policy framework for e-Government.

Disponible en: http://www.cstransform.com/resources/white_papers/BeyondInteropV1.0.pdf

Accedido: 02/03/11

(De Escalada, 2008)

De Escalada, Matías. 2008. Innovación y desafíos en gestión pública.

Disponible en: http://www.adminpublica.org.ar/Publicaciones/InnovacionYDesafiosEnGestionPublica.pdf

Accedido: 25/07/11

(De Stefano, 2006)

De Stefano, J. Sebastian. 2006. Las teorías de las redes neutrales e internet.

Disponible en: http://www.urbeetius.org/newsletters/15/news15_destefano.pdf

Accedido: 01/10/10

(Declaración de Interoperabilidad de Valencia, 2006)

Declaración de Interoperabilidad de Valencia. 2006. Publicación electrónica de Asociación de empresas de consultoría Española.

Disponible en:http://consultoras.c2csoluciones.com/frontend/aec/Declaracion-De-Interoperabilidad-De-Valencia-vn5917-vst771

Accedido: 06/02/11

(Drucker, 2004)

Drucker, Peter. 2004. La administración en una época de grandes cambios. Sudamericana. Buenos Aires, Argentina. ISBN:950-07-1529-5

(Drucker y Nakauchi, 1998)

Drucker, Peter y Nakauchi Isao. 1998. Tiempos de desafíos tiempo de reinvenciones:Los desafíos de un mundo sin fronteras. Edhasa. Barcelona, España. ISBN:84-350-1453-3

(Echeverría, 2003)

Echeverría, Rafael. 2003. Ontología del Lenguaje. Comunicaciones Noreste. ISBN:956-7802-33-5

(Felcman, 2001)

Felcman, Isidoro. 2001. Modelos de Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina. Centro de Investigaciones en Administración Pública Instituto de Investigaciones Administrativas Facultad de Ciencias Económicas Universidad de Buenos Aires.

Disponible en: http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/V/docs/camusso/blutman-parnes.pdf

Accedido 14/02/11

(Ferrante, 1999)

Ferrante, Pablo. 1999. Informatización de pases de los expedientes mediante mail y firma digital, curso "Formulación de proyectos". Documento de trabajo. Gentileza del Ing. Pablo Ferrante.

(Finquelievich et al, 2005)

Finquelievich, Susana et al. 2005. e-politica y e-gobierno en America Latina.

Disponible en: http://www.links.org.ar

Accedido: 23/09/10

(Finquelievich y Prince, 2008)

Finquelievich, Susana y Prince, Alejandro. 2008. "Propuestas de indicadores para la evaluación de la implementación del gobierno electrónico".

Disponible en: http://www.links.org.ar/

Accedido: 10/05/11

(Ford et al, 2007)

Ford, Thomas C. 2007. A Survey on Interoperability Measurement.

Disponible en: http://www.afit.edu/cse/docs/pubs/12th ICCRTS07 - Paper096.pdf

Accedido: 21/04/11

(Formanchuk, 2010)

Formanchuk, Alejandro. Comunicación interna 2.0: un desafío cultural. Buenos Aires, Argentina: Edición Formanchuk & Asociados, 2010.

Disponible en: http://www.formanchuk.com.ar/todosignifica

Accedido: 06/02/11

(Fundacion Orange, 2010)

Fundacion Orange. 2010. Informe anual sobre la sociedad de la información.

Disponible en: http://www.informeeespana.es/docs/eE2010.pdf

Accedido:10/09/10

(Garcia San Pedro, 2007)

García San Pedro. 2007. "Realidad y Perspectivas de la Formación por Competencias en la Universidad". María José García San Pedro. Trabajo de Investigación realizado en el marco del Doctorado en Calidad y Procesos de Innovación Educativa Dirigido por el Dr. Joaquín Gairín Sallán. Universidad Autónoma de Barcelona.

Disponible en: http://www.uab.es

Accedido: 01/04/10

(Gardner, 2008)

Gardner, Howard. 2008. Inteligencias múltiples, la teoría en la práctica. Editorial, Paidós. Buenos Aires, Argentina. ISBN: 978-950-5012-1

(Generalitat de Catalunya, 2010)

Generalitat de Catalunya, Departamento de Justicia. 2010. El trabajo colaborativo en la Administración, aportaciones del programa compartim.

Disponible en: http://www.gencat.cat/justicia/publicacions

QUAERERE VERUM
Universidad de SanAndrés

Accedido: 24/09/10

(Gil-García y Luna Reyes, 2006)

Gil-García, Ramón y Luna Reyes, Luis Felipe. 2006. Modelo multi-dimensional de medición del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe.

Disponible en: http://www.clad.org

Accedido: 10/09/10

(Gobierno de España, 2009)

Gobierno de España, Ministerio de Economía y Hacienda. 2009. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA Y EL SERVICIO A LOS CIUDADANOS.

Disponible en: http://www.meh.es/Documentacion/Publico/SGT/e-administracion.pdf

Accedido:01/10/10

(Gobierno Vasco, 2009)

Gobierno Vasco. 2009. Gobierno Abierto de Euskadi.

Disponible en: http://administracionelectronica.gob.es

Accedido: 16/06/11

(Gore, 2006)

Gore, Ernesto. 2006. Aprendizaje y organización: una lectura educativa de teorías de la organización. Buenos, Aires. Argentina. Garnica. ISBN:950-641-473-4

(Greco et al, 2008)

Greco, Mariano et al. 2008. Interoperabilidad para la Administración Pública. Unidad de Comunicación Institucional. Secretaria de Gabinete y Gestión Pública. Buenos Aires, Argentina.

(Halliburton, 2006)

Halliburton, Eduardo. 2006. Manual para el Análisis, Evaluación y Reingeniería de Procesos en la Administración Pública.

Disponible en:
http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/docs/documentos/reingenieria.pdf

Accedido: 24/07/11

(Hamel y Prahalad, 1994)

Gary Hamel y C. K. Prahalad. 1994. Compitiendo por el futuro. Estrategia crucial para crear mercados del mañana. ISBN: 84-344-14139

(Hellman, 2009)

Hellman, Riitta. 2009. BARRIERS TO ORGANIZATIONAL INTEROPERABILITY – THE NORWEGIAN CASE.

Disponible en: http://karde.no/Barriers_160-167.pdf

Universidad de San Andrés

Accedido: 02/03/11

(INAP, 2009)

Instituto Nacional de la Administración Pública. 2009. La formación en gobierno electrónico:experiencias para aprender, compartir y transferir.

Disponible en: http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/paginas/formacionge.html

Accedido: 14/02/11

(Jefatura de Gabinete de Ministros, 2010)

Jefatura de Gabinete de Ministros. 2010. Memoria detallada del estado de la Nación Año 2009.

Disponible en: http://www.jgm.gov.ar

Accedido: 25/07/11

(Karam Cardenas, 2007)

Karam Cardenas, Tanius. 2007. Epistemología y comunicación notas para un debate. Andamios. Revista de Investigación Social, diciembre, año/vol. 4, número 007. Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Disponible en: http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/628/62840705.pdf

Accedido: 12/05/11

(Kastika, 2005)

Kastika, Eduardo. 2005. Resolver la crisis: ideas, recomendaciones, y guías metodológicas para resolver la crisis con creatividad. Innovar. Buenos Aires, Argentina. ISBN: 987-20814-1-7

(Kaufman, 2005)

Kauman, Ester. 2005. Comunidades de práctica y back office incremental. El gobierno electrónico hacia la sociedad de la información: la experiencia del Foro Informático argentino.

Disponible en: http://www.clad.org

Accedido: 08/01/11

(Krieger, 2001)

Krieger, Mario. 2001. La Recreación del Estado y la transformación de la gestión pública.

Disponible en: http://www.aaeap.org.ar/ponencias/Data/krieger_mario.htm

Accedido: 26/11/10

(Kubicek y Cimander, 2009)

Kubicek, H. y Cimander, R. 2009. Three dimensions of organizational interoperability. The European Journal of ePractice.

Disponible en: http://www.epracticejournal.eu

Accedido:22/03/11

(Lallana, 2008)

Lallana, Emmanuel. 2008. e-Government Interoperability. United Nations Development Programme e-Primers for the Information Economy, Society and Polity.

Disponible en: http://regionalcentrebangkok.undp.or.th

Accedido: 21/04/11

(Lathrop y Ruma, 2010)

Lathrop, Daniel y Ruma, Laurel. 2010. Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice.

Disponible en: http://books.google.es/books?id=JQJ5LF3h4ikC&printsec=frontcover#v=onepage&q&f=false

Accedido: 11/02/11

(Martínes Useros y Ramos Palacios, 2003)

Martínes Useros, José Angel y Ramos Palacios, Elsa. 2003. XML: Un medio para fomentar la interoperabilidad, explotación y difusión de contenidos en la administración electrónica.

Disponible en: http://www.ucm.es/eprints/5640/01/musero_epalacios_xml.pdf

Accedido: 23/04/11

(Moreno Escobar et al, 2007)

Moreno Escobar, Hernan et al. 2007. Conceptualización de arquitectura de gobierno electrónico y plataforma de interoperabilidad para América Latina y el Caribe.

Disponible en:http://www.cepal.org/SocInfo

Accedido: 14/06/11

(Moreno Escobar, 2007)

Moreno Escobar, Hernan et al. 2007. Libro blanco de interoperabilidad de gobierno electrónico para América Latina y el Caribe.

Disponible en: http://www.eclac.org

Accedido: 25/09/10

(Moreno, 2009)

Moreno, Dante. 2009. Plan Estratégico Federal de Gobierno Electrónico. Documento de trabajo. Gentileza de Dante Moreno.

(Nejamkis, 2008)

Nejamkis, Patricio. 2008. Profesionales en la Administración Pública Nacional.

Disponible en:

http://www.jgm.gov.ar/sgp/archivos/publicaciones/SGP_ONEP_Coleccion_Estudios_Profesionales_en_la_APN_2007_2008.pdf

Accedido: 11/05/11

(Nuez Sánchez Cascado, 2010)

Nuez Sánchez Cascado, Elisa. 2010. Transparencia y gobierno abierto. Reflexiones. Publicado en el Notario del siglo XXI, revista on-line del Colegio Notarial de Madrid nº 29.

Disponible en: http://www.iclaves.es/reflexiones/ICL_WEB_Art%C3%ADculo_transparencia_y_gobierno_abierto_v1-0.pdf

Accedido: 16/06/11

(Oszlak, 1978)

Oszlak, Oscar. 1978. "Notas críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal". Revista Mexicana de Sociología. Vol 40.

Disponible en: http://www.jstor.org/stable/3539670?origin=crossref

Accedido: 23/07/11

(Pando, 2010)

Pando, Diego. 2010. Restricciones político-institucionales que obstaculizan la interoperabilidad en América Latina.

Disponible en: http://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2010/02/Pando-clad.pdf

Accedido: 11/10/10

(Proyecto de Modernización del Estado, 2010)

Proyecto de Modernización del Estado. 2010. LOS DESAFÍOS DE LA COORDINACIÓN Y LA INTEGRALIDAD DE LAS POLÍTICAS Y GESTIÓN PÚBLICA EN AMÉRICA LATINA. Jefatura de Gabinete de Ministros.

Disponible en: http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf

Accedido: 10/07/11

(Ramírez Alujas, 2010)

Ramírez Alujas, Álvaro V. 2010. Innovación en la Gestión Pública y Open Government (Gobierno Abierto): Una vieja nueva idea…

Disponible en: http://ssrn.com/abstract=1820326

Accedido: 15/06/11

(Red de Municipios Digitales de Castilla y León, 2010)

Red de Municipios Digitales de Castilla y León. 2010. Open Government: 10 ideas para hacer tu Ayuntamiento abierto.

Disponible en: http://www.jcyl.es/web/jcyl/up/es/Institucional/Page/PlantillaDetalleContenido/1253613028771/Redaccion/1284139023547/_?asm=jcyl

Accedido: 08/01/2010

(Rifkin, 2004)

Rifkin, Jeremy. 2004. La era de acceso: la revolución de la nueva economía. Editorial, Paidós. Buenos Aires, Argentina. ISBN:950-12-9058-1

(Rodríguez Larreta, 2001)

Rodríguez Larreta, Horacio (h). 2001. Reforma de la Administración Pública Nacional.

Disponible en: http://www.aaeap.org.ar/ponencias/Data/rodriguez_larreta_horacio.htm

Accedido: 26/11/10

(Senge, 1990)

Senge, Peter. 1990. La Quinta Disciplina: el arte y la práctica de la organización abierta al aprendizaje. Buenos, Aires. Argentina. Garnica, 2010.

(Shannon, 1948)

Shannon, C. E. 1948. A Mathematical Theory of Communication. Reprinted with corrections from The Bell System Technical Journal, Vol. 27, pp. 379–423, 623–656, July, October, 1948.

Disponible en: http://www.mcluhan.nl/Images/shannon1948.pdf

Accedido: 12/05/11

(Spremic et al, 2010)

Spremic, Mario et al. 2010. E-Government in Transition Economies. International Journal of Human and Social Sciences.

Disponible en: http://www.waset.org/journals/ijhss/v5/v5-2-12.pdf

Accedido: 10/05/10

(Subsecretaría de Tecnologías de Gestión, 2010)

Subsecretaría de Tecnologías de Gestión. 2010. Informe de Gestión 2010.

Disponible en: http://www.jgm.gov.ar

Accedido: 25/07/11

(Tapscott y Williams, 2006)

Tapscott, Don y Williams, Anthony D. 2006. WIKINOMICS: La mueva economía de las multitudes inteligentes. Editorial Paidós. Barcelona, España. ISBN:978-84-493-2254-9

(Traba, 2001)

Traba, Luis A. 2001. BUROCRACIA VS. GESTIÓN DE LA CALIDAD. EL CAMBIO DE UN MODELO PERIMIDO POR OTRO AÚN NO LEGITIMADO.

Disponible en: http://www.aaeap.org.ar/ponencias/Data/traba_luis2.htm

Accedido: 26/11/10

Universidad de San Andrés

(Ugarte, 2007)

Ugarte, David. 2007. El poder de las redes.

Disponible en: http://deugarte.com/gomi/el_poder_de_las_redes.pdf

Accedido: 10/09/10

(Valhondo, 2003)

Valhondo, Domingo. 2003. Gestión del conocimiento, del mito a la realidad. Días de Santos. Madrid, España. ISBN: 84-7978-542-X

(Vega Casillas, 2007)

Vega Casillas, Salvador. Versión preliminar del Proyecto del Acuerdo por el que se establece el Esquema de Interoperabilidad y de Datos Abiertos de la Administración Pública Federa.

Disponible en: http://interoperabilidad2011.politicadigital.com.mx/pdf/05%20LECTURA%20SUGERIDA%20-%20Acuerdo%20Secretarial%20interoperabilidad%20y%20datos%20abiertos.pdf?P=leernoticia&Article=20785

Accedido: 08/01/11

(Watzlawick et al, 1985)

Watzlawick, Paul et al. 1985. Teoría de la comunicación humana, Interacciones patologías y paradojas. Editorial Barcelona. ISBN:84-254-1205-6

(Winkin, 1994)

Winkin, Yves. 1994. La nueva comunicación. Editorial Kairós. ISBN:84-7245-324-3

Universidad de SanAndrés

6 Anexos

6.1 Profesionales Consultados

Alan Lerner

Asistente Académico en Master en Gestión de Servicios Tecnológicos y Telecomunicaciones, Universidad de San Andrés. Profesor Asistente del Departamento de Administración en Universidad de San Andrés. Profesor Asistente del Departamento de Contabilidad en Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Consultor Senior, Performance & Technology en KPMG Advisory. Recientemente desempeño tareas de consultoría para la reingeniería de procesos en ANSES.

Alejandro Artópoulos

Actualmente: Director del Laboratorio de Aprendizaje Ubicuo en Universidad de San Andrés. Consejero Asesor en ConectarIgualdad. Consultor Gestión del Conocimiento en AACREA. Lecturer (Profesor e Investigador) en Universidad de San Andrés. Anteriormente: Asesor en Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Researcher en Universidad de San Andrés. Consultor en United Nations Development Programm.

Alejandro Barros

Actualmente: Consultor en Innovación del Sector Público. Presidente Ejecutivo e.nable en e.nable. Anteriormente: Secretario Ejecutivo - Estrategia Digital - Gobierno de Chile en Ministerio de Economía de Chile. Asesor Director Nacional en Dirección de Compras y Contratación Pública – Chilecompra.

Álvaro V. Ramírez Alujas

Investigador asociado / Doctorando en Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Profesional independiente en Administración gubernamental.

Andrés Schuschny

Actualmente: Research en Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations. Advisor (pro-bono) en MUSCUI. Anteriormente: Advisor (pro-bono) en Plataforma Áurea. Research en Economic Commission for Latina America and the Caribbean, United Nations. Statistician en Economic Commission for Latin America and the Caribbean, United Nations. Senior Consultant en BrainDialog. International Consultant en United Nations. Associate Professor en Universidad Nacional de Quilmes. Associate Professor en Università di Bologna. Founder and CEO en Ultrametrix LLC. Associate Professor en Universidad de Buenos Aires.

Carlos Brys

Actualmente: Director de Modernización de la Gestión y Gobierno Electrónico en Gobierno de la Provincia de Misiones. Profesor en Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Misiones. Anteriormente. Jefe del Departamento de Informática en Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Misiones.

Carlos Guadián

Miembro del equipo de Autoritas Consulting (www.autoritas.es), dedicados a la innovación estratégica para la Administración Pública. Ha sido el responsable de comunicación on-line y web 2.0 de T-Systems Iberia; también fue parte des- de el inicio de la plataforma sobre e-government Open Pro- Polis y en la actualidad de Open Government (www.ogov. eu) dedicada a ofrecer contenidos y comunidad en torno al concepto de Gobierno Abierto. Publica desde el año 2003 el blog sobre tecnología, comunicación política y administración pública K-Government (www.k-government.com) además de participar en diversos proyectos relacionados con la innovación en la Administración Pública.

Cesar Calderon Avellaneda

Socio-Director de Autoritas consulting, la empresa española líder en materia de innovación, consultoría y desarrollo de estrategias para Open Government. Lleva desde el año 2001 trabajando en temas TIC, en puestos de dirección de diversas compañías relacionadas con internet. Apasionado por las nuevas tecnologías, es ponente habitual en congresos sobre tecnologías y web 2.0 en relación a la aplicación de las mismas al activismo, los derechos civiles, la acción política y el mundo empresarial. Escribe en su blog, NetoRatón desde el año 2005, uno de los blogs políticos más leídos de España. Colabora en diversos medios de comunicación y coordina la red de blogs LasIdeas.es Asimismo es profesor del Master en Comunicación Institucional de la Universidad de Alcalá de Henares y del postgrado de comunicación política de ICADE.

Dante Adalberto Moreno

Actualmente: Integrante de la Comisión Federal de Gobierno Electrónico en COFEFUP. Representante Titular ante el Consejo Federal de la Función Pública en Gobierno de La Pampa. Asesor Titular en Aguas de Colorado S.A.P.E.M. Jefe de Planificación de T.I.C. en CESIDA- Gobierno La Pampa. Anteriormente: Tutor en Foro permanente de AICD/OEA. Participante en la Comisión Federal de Gobierno Electrónico en Consejo Federal de la Función Pública.

Diego Pando

Director del Programa de Gobierno Electrónico de la Universidad de San Andrés. Desempeña tareas de docencia, investigación, consultoría y formación. Co-director del Programa de Formación para la Alta Dirección Pública, iniciativa conjunta entre la Maestría en Administración y Políticas Públicas y el Centro de Educación Empresaria de la Universidad de San Andrés.

Dolors Reig

Actualmente cursando Doctorado en Sociedad del conocimiento. Responsable principal de "*El Caparazón*" empresa Consultora y de Formación especializada en Social Media / Innovación social y educativa, puesta en marcha y Dinamización de Comunidades, Estrategia en Redes Sociales, etc. Entre sus clientes se encuentran, además de otras empresas consultoras de Social Media, Innovación a nivel nacional e internacional, Fundación Telefónica, la Generalitat de Cataluña, Diputación de Barcelona, Diputación de Valencia, Entidades financieras, Mutuas sanitarias, Cadenas Hoteleras, Editoriales, Universidades, Escuelas de Negocio, etc.

Eduardo Poggi

Actualmente: Programa GE en Universidad de San Andrés. Director Curso de Interoperabilidad en Organización de Estado Americanos. Profesor en UBA. Especialista

en Tecnología Pública en AFIP. Anteriormente: Elaboración de estrategias y marco de referencia de interoperabilidad para la Administración Pública Nacional. Consultor en IADB. Consultor en TOP.

Ester Kaufman

Coordinadora Académica de Formación Gobierno Electrónico en INAP-SGP. Academic Coordinator in e-gov and information society en INAP Argentina. Coordinadora académica para la producción de contenidos en e-gov y formación e-learning en investigadores en latino américa. Coordinadora de Formación de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información en INAP Secretaría de la Gestión Pública. Evaluadora de Proyectos TIC en América Latina en INAP Argentina.

Florencia Pieroni

Actual: Docente y contenidista en INAP. Especialista en comunicación digital en ANSES. Anteriormente: Docente en INAP. Portal Argentina.gov.ar en Jefatura de Ministros. Desarrollos Web en ONTI.

Graciela Falivene

Actualmente: Administradora Gubernamental. Coordinadora del programa de Innovación en la Capacitación del INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública). Investigadora, con varias publicaciones realizadas en congresos internacionales. Profesora de diversos temas relacionados con la Administración Pública. Reconocimientos, distinciones, y premios más destacados: Labor Profesional como Administradora Gubernamental, Coordinadora de Gabinete de la Subsecretaría de Descentralización y Coordinadora Técnica del Consejo para la Descentralización y Modernización, entre otros.

José Miguel Bolívar

Actualmente: Senior Manager HR Spain, Portugal and HR Services Europe en Life Technologies. Senior Manager HR Business Partner Sales, Support & Marketing Molecular & Cell Biology Europe en Applied Biosystems. Senior Manager HR Business Partner Global Services & Supply Chain Europe en Applied Biosystems. Senior Manager HR Spain & portugal en Applied Biosystems. Spain and Portugal Workforce Development Manager for HP Services en HP. Logistics Manager en HP.

Juan Aiducic

Actualmetne: Director de Infraestructura en Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación Argentina. Anteriormente: Coordinador del Plan Nacional de Gobierno Electrónico. Director de Infraestructura en Secretaría de la Gestión Pública. Director de Infraestructura en Jefatura de Gabinete de Ministros. Project Lider de Migración e Infraestructura en Banco de la Provincia de Buenos Aires. Gerente de Soporte al Usuario en Banco Hipotecario. Gerente de Soporte al Usuario y Subgte de Producción en Banco Hipotecario. Gerente de Sistemas en Met.Ro. S.p.A.

Leonor Guini

Actualmente: Asesora en materia de derecho tecnológico y Propiedad Intelectual. Socia fundadora en Guini&Asociados. Docente en la Universidad CAECE de San Isidro, en donde dependo del Departamento de sistemas dictando la materia "Derecho Informático". Anteriormente: Asesora en la Cámara de Comercio Electrónico (CACE).Asesora legal con personal a cargo de Argentores (Sociedad General de Autores de la Argentina). Desepeñó tareas para departamento de usuarios especiales de SADAIC, implementando las tarifas de uso de obras en internet. Participó en el desarrollo e

implementación de la Infraestructura de firma digital en la Subsecretaría de Tecnologías de Gestión (ONTI).

Marcelo Sánchez

Actualmente: Responsable del Poyecto Rafaela Ciudad Digital - Municipalidad de Rafaela. Jefe Dpto E-gov en Municipalidad de Rafaela. Anteriormente: Tutor Virtual en OEA.

Marcos Malamud

Founder and CEO en Citymis - Citizen Centric eGov. Founder and C.E.O. en Mismatica - Sistemas de Gestión Urbana.

María Cristina Chimeno

Actualmente: Miembro de la comisión directiva en Quality Polis y Link Solution. Especialista en e-gobierno en Ministerio de Industria. Profesor Titular en Universidad John F. Kennedy. Anteriormente: Coordinadora en SICY PYME. Coordinadora Programa Atención PyME en Secretaria de Industria y Comercio.

Nicolás Paramio

Actualmente: Colaborador en PuntoGov. Jefe de Cuenta Webs del sector público en Pública Digital - SG2. Anteriormente: Coordinador del portal oficial www.buenosaires.gov.ar en Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Pablo Andrés Palmeyro

Actualmente: Jefe Departamento Sistemas Decreto Provincial N°2631/2003 en Instituto de Vivienda de Corrientes. Anteriormente: Consultor Independiente en CASSIET Asesores en Seguros. Consultor Independiente en Canevaro y De La Fuente. Encargado del Área de Soporte Técnico en In.Vi.Co. Jefe del Área de Informática. en Farmacia del Norte.

Pablo Navajo Gomez

Actualmente: Director de Formacion y Medio Ambiente en Cruz Roja Española Gerente en Fundacion CREFAT. Master en "*Consultoría y Gestión de Procesos de Desarrollo Organizativo"* en la Universidad de Valladolid. Executive Education, ESADE, "*Liderazgo e innovación social en las organizaciones no gubernamentales*"; y "*Dirección y Gestión de Organizaciones no Gubernamentales*". Técnico en "*Diseño de Programas, entornos y materiales con soporte de las TIC's*" por la Universidad Oberta de Cataluña.