

## Tecnologías, gestión de cambio y formación continua en el sector público

Ester Kaufman

### Introducción

En los últimos años la incorporación de tecnología a los estados ha sido más efecto de una actitud reactiva frente al desarrollo empresarial del sector que una respuesta conforme a estrategias políticas. Responden más a un modelo de “la tecnología lo resuelve todo” que a una concepción donde las TIC son lo que son: “herramientas”.

Tomadas como herramientas, sería esperable estrategias proactivas de aprovechamiento de los desarrollos de la revolución tecnológica para renovar la capacidad técnica al tiempo de dar respuesta a los problemas conceptuales y organizativos de la administración pública. Existe algún consenso que es posible aprovechar el desarrollo de Big Data ligado a la Inteligencia Artificial (IA) y a la robótica, la Internet de las Cosas, entre otras, en pos de un mejor desempeño del sector público. Dichos problemas se evidencian en la mala implementación del modelo burocrático weberiano, la insatisfacción ciudadana respecto a los servicios públicos y la desconexión de los estados respecto a los cambios que transitan sus sociedades. En paralelo observamos tendencias que pretenden minimizar al estado e, incluso, no problematizar su mejora, en un contexto de desconfianza creciente. Así aparecen las soluciones mágicas, llámese robótica, Big Data, blockchain y la administración de bitcoins, entre otros.

Frente a ello queremos insistir en que estas nuevas tecnologías no pueden resolver cuestiones que no les son propias, principio permanentemente escuchado en mi investigación sobre gobierno abierto en Canadá. Decían la gestión siempre debe primar sobre la tecnología (Kaufman, 2012:121-136)<sup>1</sup>. Es una decisión que proviene de la gestión cuando se apunta a integrar al estado al servicio de ciudadanos para que estos no vivan complicándose con cuestiones burocráticas, cuestiones que muchas experiencias han mostrado como evitables. Así tenemos el caso de Estonia que mediante un salto cualitativo impensado, ha reducido los trámites presenciales al mínimo: sólo para casarse, divorciarse y hacer la separación de bienes. El resto opera automáticamente mediante la interconexión de sus sistemas, alimentados obviamente por los datos necesarios, solicitados por única vez y reutilizados permanentemente sin intervención de los ciudadanos. Estonia superó su atraso y su dependencia de Rusia mediante un salto más pronunciado que los demás países<sup>2</sup>. Pero previamente tuvieron que diseñar un modelo nuevo, elegir soluciones (sistemas “hablando entre sí”), organizar la gestión de sus datos, sus procesos y crear las competencias para que luego fuera aplicable el modelo tecnológico seleccionado. Y en nuestro territorio, adaptando el modelo a las disponibilidades locales, el gobierno de Neuquén procura imitarlo, como veremos más adelante, privilegiando también la gestión del cambio sobre la tecnología. Crearon un Modelo de Integrabilidad (no interoperabilidad) para disolver los silos mediante varias comunidades de práctica. No se guiaron por un modelo de estado mínimo, sino eficaz y eficiente e integrado.

Por ende, los desarrollos tecnológicos no pueden resolver cuestiones que corresponden a los humanos y que hacen a sus competencias y hábitos culturales, como la colaboración transversal para la integración a través, por ejemplo, de la elaboración de estándares que aseguran la calidad y mejora permanente de los datos disponibles, la gestión documental, la archivística, etc. Luego puede aplicarse la automatización de estos procesos ya que son rutinarios, no antes.

<sup>1</sup> Investigación realizada en Canadá (\*Program: "Understanding Canada". El resultado está en Kaufman (2012).

<sup>2</sup> La experiencia de Estonia y la aplicación al gobierno de Neuquén, en Argentina, se encuentra explicada en <https://www.youtube.com/watch?v=trho43UbZ6Y>

¿Pero estamos seguros de que esa administración que es automatizada no tendrá características similares “mejoradas” para siempre? ¿Quiénes quedarán a cargo de ajustar la gestión de datos, información y procesos para adaptarlos a políticas con estrategias diferentes respecto al valor público y a la equidad? ¿Lo pensará un robot, se decidirá mediante IA? ¿Hasta dónde se delega la gestión a la tecnología?

Frente a los cambios que sacuden y sacudirán a todos los sectores, deberíamos problematizar cómo gestionar innovaciones para que sean colectivas y que repercutan en las organizaciones, que queden registradas para su mejora por el conjunto interviniente y para el conjunto no interviniente, a fin de garantizar su integralidad en procesos colectivos, lo que requerirá relacionarlos con la formación continua en procura de nuevas competencias. Deben diferenciarse de los meros ejercicios de creación sin contexto de los actuales Hackatones o de Laboratorios de Innovación Pública donde dicha integralidad y permanencia para la mejora no está contemplada.

Si recurrimos a las experiencias positivas desarrolladas, estas innovaciones pueden garantizar un impacto mayor si se insertan en comunidades de práctica (CoPs) / redes (fomentadas desde los gobiernos con todos los recursos necesarios) y cuya extensión territorial y transversalidad puede verse aumentada con apoyo de la tecnología a través de Plataformas donde también se gestiona el conocimiento colectivo.

Por otra parte, las políticas de formación no deberían centrarse en las preferencias de cada individuo, del tipo de cursos individuales auto administrados en Plataformas, donde las necesidades del colectivo institucional quedan desconectadas.

### **La ingenuidad frente a la tecnología**

Rodríguez Cortezo (2018: 4) sostiene, en un artículo: “Tecnología, para qué”, que “la recuperación de una visión instrumental de la tecnología se convierte... en una primera necesidad a la que hay que hacer frente”. ¿Cuál podría ser la causa de esta aceptación sin reservas de la tecnología como modelo, olvidando su carácter instrumental? Dicho autor sostiene que

....al no haber modelos alternativos de explicación del mundo, lo instrumental deja de ser tal, y comienza a adquirir unas dimensiones desproporcionadas que lo empujan, casi inevitablemente, a convertirse en un elemento básico de la construcción de un nuevo modelo. Así, el dominio de las tecnologías de la información se visualiza como un factor de autonomía vital, lo que no deja de ser cierto, pero se convierte en algo más dudoso cuando se asocia al despegue y uso universal de dichas tecnologías el bienestar de las sociedades y la resolución de los problemas de la convivencia...por no hablar de la apropiación oligopolista de la información con lo que conlleva de control sobre el conocimiento (op.cit.: 9).

No vamos a poder evitar su uso porque la dependencia de la tecnología como “modelo” está ya instalada. Quizás podamos aprovechar sus oportunidades, sin colocarnos en una situación de vulnerabilidad extrema por sus fallos o por su mal uso. Nuestro escenario será siempre incierto por la complejidad de las variables a considerar, y por la pero si recuperamos la noción de “utilidad” la incertidumbre será más manejable, sobre todo si nuestro enfoque es de valorización del rol de las políticas públicas y de su gestión.

No son empresas fáciles. Las propias características del software hacen posible esa imprevisibilidad. Ya varias décadas que Alan Turing demostró que las computadoras no tienen una función específica y dependen del software que se les cargue. Era la primera vez en la historia que sucedía algo así. Antes de Turing cada problema requería inventar un equipamiento especial para ese fin único.

En cambio ahora, con cargarle un software se logra lo que parecía imposible antes. “Es esta característica cuasi mágica la que llevó a Marc Andreessen, el legendario pionero de internet e inversor de Silicon Valley, a decir en 2011 en un visionario artículo que “el software se está comiendo el mundo” (Bilinkis, Santiago, 2014: 16)<sup>3</sup>. Por eso es tan difícil desarrollar políticas preventivas, lo que hace que su impacto sea casi inevitable.

El panorama en la Región no es alentador. La situación actual es que a los estados “se les ha escapado la capacidad de decidir, e incluso de influir decisivamente, en lo que atañe a la evolución de la tecnología...para situarse en el terreno de lo que se llama mercado” (Rodríguez Cortezo (2018: 16)

### **Endeblez de políticos y funcionarios**

Oszlak comenta acertadamente que no ve que los líderes políticos se encuentren debatiendo sobre el futuro de la sociedad y el estado. “Sí observo esa toma de conciencia en los países más avanzados y me preocupa que la brecha se ensanche y la dependencia tecnológica nos haga más vulnerables frente a las transformaciones que ya están ocurriendo” (La Nación, 2019).

Augura que estos cambios tendrán mayor impacto, en principio, en la recolección o procesamiento de datos y en tareas físicas predecibles y estructuradas, lo que afectará en 10 años el 51% de la actividad laboral total. Esta situación podría morigerarse en la medida en que el estado desarrolle políticas de costo de desarrollo tecnológico, regulación del mercado junto a incentivos y prohibiciones como formas de evitar desequilibrios profundos.

En nuestro país se parte de un escenario desalentador. El Observatorio de la Deuda Social Argentina, de la Pontificia Universidad Católica Argentina, lanzó su informe sobre “Heterogeneidad y Fragmentación del Mercado de Trabajo. 2010-2018”. En el tercer trimestre de 2018, sólo el 44,1% de la población económica activa de 18 años y más logró acceder a un empleo pleno de derechos. Mientras que el 9,9% de esta población se encontraba abiertamente desempleado y el 18,6% sometida a un subempleo inestable. Con base en este panorama deberíamos reflexionar sobre los impactos de la 4ª Revolución Industrial ya que ni la sociedad ni el estado parecen articular respuestas de ninguna índole.

### **Competencias y cambios**

Algunos desafíos a resolver se listan a continuación, a veces con su correlato de nuevas competencias necesarias para acompañar a las políticas sectoriales y generales:

- Mercado de trabajo:

Según Tamames (2018)... “la historia ha demostrado que la tecnología no elimina puestos de trabajo pues, aunque algunas profesiones se vuelven obsoletas, aparecen otras nuevas”. Pero, conforme a lo sostenido por Ramió (2018a: 403) esto fue cierto en las dos primeras revoluciones industriales (máquina de vapor y automóviles), y no es tan evidente en la 3ª revolución vinculada con la sociedad de la información y menos en la 4ª revolución industrial (IA, robótica, Big Data, internet de las cosas etc.). Esto es así porque al momento es imposible prever los nuevos perfiles profesionales que pueden emerger; lo que también responde a las características de auto aprendizaje automático que estos desarrollos tecnológicos contemplan. Dichos autoaprendizajes surgen de la capacidad de adaptación, comunicación e interacción que poseen los productos de software. Por otra parte, son múltiples las variables no tecnológicas que pueden interactuar generando demandas sorprendidas.

<sup>3</sup> El mismo autor menciona la colosal multifuncionalidad del uso del *Software*. Eso hizo que en 2018 las compañías dedicadas a su desarrollo fueran las de mayor valor en el mercado (Bilinkis, 2019: 17).

Según el Foro de Davos, 2017 (citado por Ramió, 2018a: 404), más de cinco millones de personas quedarán sin empleo para siempre, independientemente de los nuevos empleos que se generen. La automatización pareciera que aumentará la desigualdad económica y la precaridad en el trabajo. La gravedad de estos impactos puede aminorarse con políticas sociales como el pago mensual de una Renta Básica Universal para morigerar las etapas de desempleo, solución planteada por algunos países de la Unión Europea. Dichas políticas tienen aún un resultado incierto.

- Gestión de los datos: propiedad de los mismos

La gestión de los datos plantea la necesidad de nuevas competencias, algunas vinculadas directamente a la Ciencia de Datos y al Derecho. También aparecen los aspectos regulatorios de la propiedad de los datos junto a la necesidad de contar con gestiones eficaces para hacerlo. Beliz, en el Conversatorio que tuvo lugar el 25/6/2019 en Buenos Aires comentó: “Si no somos capaces de dar una respuesta pronto, nuestro sistema sociopolítico puede venirse abajo”. Ello requiere también resguardarlos, garantizar su calidad y actualidad.

- Gobernanza de la IA: privacidad y discriminación

Beliz (2018: 11) sostiene la necesidad de desarrollar una gobernanza de IA que “debe ser firme con quienes quebrantan la privacidad de la información personal, buscan lucrarse con la ciberpiratería o ponen en funcionamiento algoritmos sesgados que reproducen prejuicios y afectan la vida o las posibilidades de progreso de las personas”. Menciona ejemplos a tener en cuenta, como España, con su “Grupo de Sabios” con representación multiactoral, dependiente de la Secretaría de Estado de Agenda Digital. Pretenden elaborar un libro blanco que consagre los principios rectores de uso de la IA (op.cit: 12). También alude al “Centro para la Ética e Innovación de Datos”, organismo oficial de Gran Bretaña cuya función es realizar recomendaciones de políticas públicas y regulaciones y monitorear el uso de IA.

- Vida digna, exclusión y autoestima

Mantener los derechos ciudadanos a vivir una vida digna es un desafío que pocos estados están en condiciones de asegurar mínimamente. A fin de enfrentarnos a las disrupciones tecnológicas y económicas del siglo XXI, necesitamos desarrollar nuevos modelos sociales y económicos tan pronto como sea posible. Dichos modelos deberían guiarse por el principio de proteger a los humanos y no a los empleos. Aparecen nuevos problemas que son del orden de lo social y cultural. En un contexto de creciente desequilibrio entre la población rica y la pobre, en desmedro de esta última, tenemos que centrarnos en satisfacer las necesidades básicas de la gente expulsada del sistema y proteger su nivel social y su autoestima, aun sin trabajo, lo que implica desarrollar una gama muy variada de políticas que impacten culturalmente, desvinculando dicha autoestima de la existencia de un empleo, desligando la realización personal, familiar y social con el trabajo realizado. Esto es válido para todos los sectores, incluido el sector público. Las competencias necesarias para dar respuesta a esta problemática no residen en lo tecnológico, precisamente.

- Formación en el sector público

Algunas competencias necesarias, las tecnológicas, pueden tener alguna previsibilidad en relación a otras, que derivan del campo de lo social. Pero aún las previsibles no están instaladas ni se visualizadas ofertas pertinentes para adquirirlas. La formación debe ser gestionada pensando en sus impactos sistémicos y no en progresos individuales aislados. Como docentes, hemos hecho un largo recorrido para detectar metodologías con impacto. Muchos temas tratados en este artículo fueron objeto de formación en cursos online. Tal es el caso del Curso Iberoamericano “Ambientes Web y Gestión del Conocimiento”. INAP-CLAD-EIAPP. TeleINAP<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> La información de este tipo de Cursos está disponibilizada en el sitio del CLAD: <https://www.clad.org/escuela-iberoamericana/convocatorias/cursos/ciawgc2017>

Para ser aceptados los aspirantes debían formar equipos pluridisciplinarios de similar procedencia institucional (informáticos, comunicadores, gestores de recursos humanos, gestores de áreas sustantivas y documentalistas / bibliotecarios / archivistas) de modo que la mirada sobre los temas fuera tecnológica, de formación, de innovación en temas sustantivos, de gestión de la información, de gestión de redes, de comunicación. Juntos recorriamos las distintas experiencias de redes sociales insertas en comunidades de práctica online y presenciales y sus efectos en el sentido de pertenencia, de innovación con impacto, de posibilidad de conexión en red con otras comunidades, de gestión de la información de manera integrada. La participación en la Plataforma era por grupos así conformados. Se finalizaba con la presentación de un proyecto. Cada grupo debía realizar consultas reales a sus autoridades, identificar recursos disponibles, alianzas necesarias, determinar los roles, entre otros. Uno de los pasos previos era recorrer un listado de muchas páginas de competencias necesarias para este tipo de proyectos sobre redes sociales e innovación con impacto organizacional y gestión del conocimiento.

Con base en ello, debían determinar cuáles competencias poseían, cuáles podrían transferir en espacios de formación, cuáles debían aprender. El proyecto, en consecuencia, terminaba incluyendo, también, planes de formación en cuestiones específicas. Cada proyecto grupal alcanzaba a más de 40 páginas, sobre todo por la verificación de competencias existentes y faltantes. Esas faltas también determinaban las alianzas actorales y la previsión de recursos. En todos los casos se promovían las competencias relacionales, en especial, en redes sociales. En ese marco muchos proyectos de innovación fueron implementados.

La tecnología estaba presente desde la Plataforma educativa utilizada hasta el apoyo en el manejo de redes, pero no era el componente central. Lo era sí el aprendizaje colectivo con impacto organizacional. También sabíamos de cursos que no respondían a ninguna necesidad organizacional real ni implicaban impactos como el pretendido. Había de todo. Ahora abundan los cursos auto administrados, donde cada individuo va dirigiendo sus necesidades de aprendizaje conforme a ofertas institucionales, donde no existen debates de conexión entre contextos y contenidos educativos ni previsión de impactos en tanto innovaciones organizacionales de mejora continua.

Pensar la tecnología como herramienta vs tecnología como modelo “que resuelve todo” también sobredetermina las políticas de formación. El modelo de innovación corre, de suyo, con la misma suerte. Lo que podemos prever, en sintonía con Ramió (2018a: 406) es que se requerirán roles y mecanismos de desarrollo de la inteligencia social, competencias de negociación en un contexto de gobernanza con la intervención de diversos actores políticos, sociales y económicos. Gustavo Beliz, en el Conversatorio mencionado, invocó la necesidad de generar competencias para nuevos roles, emergentes de un híbrido entre el filósofo y el científico de datos. A su vez mencionó que una de las competencias más relevantes del directivo público del futuro será la relacional, y su rol, el de gestión de redes. Esto último lo retomaremos al tratar las comunidades de práctica y las redes.

### **Modelos, actividades y competencias en el sector público**

Ramió (2018b) hace una relación entre tres modelos de administración pública (burocrático, gerencial y de gobernanza público privada, más el de participación ciudadana), para vincularlo con aportes tecnológicos para sus mejoras. Nosotros, por nuestra parte, trataremos de relacionar este posicionamiento con la formación, innovación y la gestión del conocimiento.

El fracaso del modelo burocrático es imputado a la sucesiva degradación de los burócratas más que al modelo en sí. No se ha logrado que las operaciones burocráticas sean neutras e igualitarias, a la vez que eficaces y eficientes, y aquí incorpora el modelo gerencial de gestión para resolver estas últimas condiciones. En relación a ambos, Ramió (2018b:15) considera que la robotización puede crear una burocracia rutinaria sin burócratas. Pero debe introducirse la inteligencia.

Para ello utiliza el concepto de “Smartificación”. Ramió (2018c). “Smartificar”, para la Universidad de Alcalá (2016), es “el uso global, intensivo y sostenible de tecnología de la información bajo el principio de servicio para la mejora de calidad de los ciudadanos”. Ramió cuestiona esta definición ya que omite la utilización de la revolución tecnológica para renovar sus sistemas internos de gestión o Back Office. Apunta, acertadamente, a la inteligencia institucional. Sin embargo agrega que “esta Smartificación descansa fundamentalmente en mejorar y disponer de servicio de análisis de Big Data”. Volvemos a preguntarnos dónde queda la gestión frente a la tecnología, esta vez respecto al Back office<sup>5</sup>.

Quizás la respuesta está la definición de Ramió de Gestión Pública 4.0, ocupada en:

...optimizar la gestión y la gobernanza pública mediante la delegación a las nuevas tecnologías inteligentes de las actividades transaccionales (acceso, manejo e intercambio de datos). Este proceso facilita una mayor inteligencia y transparencia institucional gracias a que los políticos y los empleados públicos adoptan una visión más estratégica mediante la potenciación de la calidad en la planificación, decisión, control y evaluación de los servicios y políticas públicas (op.cit.: 31-32)

Puede entenderse que en las últimas líneas está haciendo referencia a la inteligencia como inteligencia humana de gestión. Sin embargo no expone cómo se pretenden lograr las competencias para adoptar una visión más estratégica. Retomamos los distintos modelos de administración pública. Dicho autor propone ordenarlos asignando una identidad general genérica que agruparía a los submodelos de gestión en familias de competencias y actividades (Ramió (2018b:22). Estos submodelos los relacionaremos luego, por nuestro lado, con formación, innovación y gestión del conocimiento. Escribe Ramió:

...Para las actividades de regulación de derechos y de disciplina administrativa requiere de un modelo burocrático neutro y eficaz. Para la prestación de servicios necesita un modelo gerencial eficiente y eficaz con una orientación empresarial, pero con valores públicos. Para la dirección de las redes de gobernanza público-privadas requiere de un modelo de gobernanza inteligente en materia de gestión que permita maximizar los mecanismos de planificación, dirección, control y evaluación. Para la participación ciudadana, los sistemas colaborativos y la cogestión de servicios, la Administración exige un modelo de gobernanza inteligente en materia política que facilite la entrada activa de los ciudadanos y de los colectivos de ciudadanos. (op.cit. 23)

Supone que avances semejantes permitirían erradicar definitivamente el modelo clientelar e introducir un “renovado modelo burocrático mecanizado” Respecto a la participación ciudadana extendida (que conformaría un modelo de gobernanza complejo), considera que la proliferación de Big Data empieza a ser de gran utilidad. Como ejemplo de desarrollo tecnológico menciona un programa conocido por Citibeats desarrollado por Naciones Unidas<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> <https://www.administracionpublica.com/la-smartificacion-urgente-y-real-de-la-administracion-publica/>

<sup>6</sup> *Citibeats* (<https://citibeats.net>)

...ha impulsado la primera plataforma analítica avanzada basada en inteligencia artificial para ciudades, especializada en los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) de Naciones Unidas. Ofrece un observatorio de impacto local que permite a las ciudades entender en profundidad las problemáticas locales para que gobiernos y organizaciones puedan adaptar los retos globales de los ODS a sus propias realidades. Las personas comparten sus opiniones sobre los temas que más les preocupan cada minuto y desde cualquier lugar (en redes sociales y canales de atención ciudadana), lo que da lugar a miles de datos cualitativos desestructurados. Citibeats captura, interpreta, sintetiza y da sentido a todos estos datos obteniendo insights precisos sobre los que actuar. Los ODS ofrecen el marco perfecto para potenciar el compromiso cívico, mejorar la participación ciudadana y maximizar el impacto social en las ciudades, pero es necesario adaptar las metas globales que plantean a las diferentes realidades locales, medir los logros de manera progresiva y entender los porqués del éxito o fracaso de las iniciativas. El primer paso para conseguirlo es comprender en profundidad las principales preocupaciones de la ciudadanía en las diferentes comunidades para crear iniciativas. Con este conocimiento los gobiernos y las organizaciones no sólo pueden crear iniciativas locales más eficientes para solucionar los problemas más apremiantes sino que, además, demostrando su compromiso social consiguen implicar a las personas en las mismas, multiplicando así los resultados de sus proyectos. Esta plataforma aporta un planteamiento y una tecnología capaces de generar este compromiso cívico necesario para el éxito de los proyectos locales. Numerosas ciudades ya trabajan con la plataforma.... (Ramió, 2018b: 35)

Ese tipo de programas puede dar globalidad a las formas de conexión que trataremos más adelante: las CoPs y las redes, como marco de innovación y la gestión del conocimiento. Por otro lado, quedan pendientes los mecanismos que aseguren la transición de las personas y de sus culturas, algo que difícilmente resuelva la robótica o la IA, ni ningún curso auto administrado. Adaptabilidad, formación continua, gestión del conocimiento e innovación en los modelos mencionados por Ramió:

- Modelo burocrático

¿Qué tipo de previsiones deberían hacerse para arribar a una burocracia sin burócratas? ¿Cuál es el lugar de la política en estos modelos? Si lo que se pretende es que los mecanismos burocráticos se reproduzcan a sí mismos mejorados, mediante el autoaprendizaje de los robots, las estrategias de cambio no tendrían lugar ya que las mismas residen en la voluntad política que no es robotizable. Es cierto lo que sostiene Ramió respecto a la tergiversación de las prácticas en beneficio propio del modelo burocrático y que la robotización podría disminuir esas oportunidades espurias. Pueden disminuir pero no creemos que desaparezcan, porque mientras haya seres humanos en la burocracia desplegarán una variedad grande de recursos para generar “sus ventajas”, posiblemente minimizadas por la robótica pero también remozadas, como suele suceder cuando las prácticas burocráticas son cambiadas. Otro panorama sería “sin seres humanos”.

Por otra parte las políticas ligadas a la inclusión o exclusión, a la conexión burocrática con el contexto social (por ejemplo: procesos abiertos) o su aislamiento, requeriría condiciones distintas de funcionamiento. ¿Cómo, además, podría un robot desde su autoaprendizaje asir algo tan poco concreto como es el “valor público” esperable, término que tiene una variación constante en las historias institucionales? Por el otro lado, ¿Cómo se construiría un marco de complementariedad entre agentes públicos y robots? ¿Con cursos auto administrados? Si no se registra un acompañamiento colectivo transversal a este tipo de procesos, que comprometa algún impacto cultural junto a alguna actualización profesional pertinente, tendremos una marea de servidores públicos descontentos difíciles de contener. ¿Los contendrán con robots? Es posible, pero en este caso no estarían aportando al modelo burocrático sino que servirían para reprimir revueltas.

- Modelo gerencial

Ramió plantea que este modelo es el más apto para ser aplicado a servicios mediante el auxilio de lo que sería la IA. ¿Cómo debería ser el acompañamiento en términos de formación, gestión del conocimiento e innovación? Una iniciativa que ha hecho historia en los servicios públicos, que hemos investigado in situ, es la de Service Canada, apoyada en los aspectos formativos por el Service Canada College. Dicha institución educativa fue creada exclusivamente para formar a los servidores a cargo de la entrega de servicios en forma multicanal. Reconocían como prioritaria la transferencia de conocimientos y prácticas adquiridas entre pares, sus propios compañeros de trabajo, los que en conjunto iban formalizando una base de conocimiento común, compartida entre todos los canales de atención (web, telefónico, presencial).

Dicha base actualizaba los modos en que debían responderse a los requerimientos de los servicios y la información sobre usuarios y servicios concretos. De este modo se construía una memoria colectiva y actualizada de estos procesos y ofertas. Su fuente era el trabajo colaborativo entre sus funcionarios, los requerimientos y el feedback de todos los usuarios atendidos, más los relevamientos masivos de expectativas sobre satisfacción de servicios, los que eran ingresados en esa base de conocimiento y se transformaban en nuevos estándares de atención.

El Director de dicho College (Kaufman, 2012:71) explicaba algunos de los dispositivos:

...existen programas de formación de todo tipo: generación de Comunidades de Práctica (CoPs) para altos funcionarios, encuentros semanales, desarrollo de Wikis para las CoPs; Action Learning Groups,

que nuclea grupos de pares que asisten a un colega que plantea algún problema, Couching Circles, donde se juntan Seniors con profesionales jóvenes ingresantes al trabajo (interactúan a la par); encuentros informales, etc. También se dan apoyos a funcionarios muy especializados mediante el concurso de dos expertos (un antiguo empleado ya en retiro y un experto externo).

El aprendizaje entre pares, en tanto conocimiento práctico sin tiempo para formalizarse, operaba al modo de los artesanos de la Edad Media. Contaban con otros métodos, como la investigación e integración constante de conocimiento entre todos los canales de atención, donde la innovación era continua y también integrada. Dicha integración se materializa en la base de conocimiento común multicanal que cuenta con toda la información organizada y accesible, a la par de facilita para el usuario el cambio de canal en los trámites sin ninguna interrupción.

- Modelo de gobernanza, especialmente con participación ciudadana

En el ejemplo de Service Canada los usuarios están incorporados a los procesos de mejora continua, ya que se les requiere su opinión ante cada servicio ofrecido. Dicha opinión enriquece el ciclo de mejoramiento del servicio. También la ciudadanía participa volcando sus expectativas de satisfacción de los servicios en compulsas públicas, seguramente ahora potenciadas por mecanismos de Bid Daga, IA, o probablemente crowdsourcing, entre otros. Los registros se vuelcan aún en la publicación "Citizen First"<sup>7</sup>. La tecnologías desarrolladas en esta era exponencial seguramente está mejorando el sistema, pero seguramente con un acompañamiento humano en la línea con lo analizado.

Más allá de la oferta de servicios, el modelo de gobernanza requiere generar sinergias multiactorales para desarrollar políticas sectoriales como las laborales, de salud, educacionales, medio ambiente, etc. El desafío es cómo lograr la interconexión. La tecnología puede ayudar enormemente como en el caso de Programa de Citibeats visto.

### **Metodologías históricamente reconocidas y aplicadas<sup>8</sup>**

Los desafíos que los cambios generan requieren de un diálogo multiactoral, con densidad de interconexiones e integración del conocimiento en forma organizada para dar respuesta rápida a un contexto cada vez más imprevisible. Este diálogo social debería ser incluyente y creativo para responder a las transformaciones generadas por la pérdida de empleo, capacidad empresarial, cambios de todo tipo en el sector público y deterioro en los distintos aspectos de la vida. En una línea paralela, esto supone identificar cómo las tecnologías pueden redundar en beneficios para el conjunto, en ámbitos permanentes de gobernanza. Ya hemos mencionado, ejemplo aportado por Ramió (2018b: 35) a Citibeats (<https://citibeats.net>).

Para enfrentar las condiciones negativas locales, nacionales y regionales, urge contemplar mecánicas de gestión del conocimiento y de conexiones formales e informales que impacten en la mejora de las memorias institucionales, competencias, habilidades y de estrategias intersectoriales para hacer frente al cambio en un marco de equilibrio de equidad social posible.

Será necesario transferir competencias humanas, así como plasmar marcos regulatorios que protejan los derechos de las mayorías, en previsión de una eventual exclusión de grupos sociales. Volvemos a decir que estos objetivos pertenecen al campo de la gestión de las políticas públicas, luego vendrán las tecnologías.

Para encontrar respuesta a estos desafíos puede ser útil nuestra experiencia histórica.

<sup>7</sup> En la actualidad están por lanzar su versión Citizen First 9. Ver <https://iccs-isac.org/research/citizens-first>

<sup>8</sup> Parte del texto que se incluye a continuación tiene su origen en Kaufman y Vassallo (2019)



- Gestión del conocimiento y conversión

Dar contestaciones sistémicas con integración multiactoral nos permite tener estados y sociedades funcionando porosamente alineadas a las necesidades reales de innovación. Ya la innovación no sería un cambio por el cambio sino un cambio integrado a las políticas. Esto sería posible si se conectan las necesidades de innovación en estructuras como redes y comunidades de práctica (CoPs)<sup>9</sup>, con el objetivo de contar con espacios donde las acciones puedan ser transmitidas en tiempo real mediante mecánicas de gestión de conocimiento compartidas, que permitan visualizar las oportunidades y advertir los riesgos. Existe una profusa variedad de experiencias en ese sentido, locales y extranjeras<sup>10</sup>.

Lo que pretendíamos y pretendemos es evitar la entropía de la información existente, generar un conjunto integrado de conocimiento actualizable y garantizar una inclusión creciente de actores aún no comprometidos para que la “Sabiduría de Multitudes” vaya integrándose en respuestas colectivas, atinada y oportunas, registradas para la puesta en común<sup>11</sup>.

El enfoque de gestión del conocimiento podría aminorar el peligro de dicha entropía, mediante la recolección ordenada del conocimiento gestionada por las CoPs y redes, u otras formas de interacción, incluyendo la institucional. Se apuntaría a la optimización de recursos y capacidades aplicados a procesos de innovación de participación compleja, se garantizaría la circulación de dicho conocimiento e se impactaría en mecánicas de formación continua y permanentemente actualizada. Para ser circulable el conocimiento debe contar con determinadas condiciones. En sintonía con Nonaka, Rojas Dávila y Torres Briones (2017), señalan conversiones del conocimiento tácito al explícito; del conocimiento tácito al conocimiento tácito, del conocimiento explícito al conocimiento explícito, y del conocimiento explícito al conocimiento tácito. En el primer caso, el individuo dentro de la organización, o con sus pares de práctica similar (CoPs) y prácticas complementarias (redes), puede adquirir un conocimiento tácito sin lenguaje, un ejemplo es cómo se aprende a elaborar artesanías sólo por la observación, imitación y práctica.

Es un conocimiento que se adquiere por experiencia. Si esta experiencia no se comparte, es muy difícil transmitir ese conocimiento. De hacerlo, se está ante un proceso de socialización, lo que supone su explicitación, posible clasificación, adición, re contextualización y re categorización de conocimiento explícito, lo que conduce hacia nuevos conocimientos. Esta interacción contiene dos operaciones diferenciables. Una se encuentra en la conversión del conocimiento tácito en conocimiento explícito, llamado “externalización”. La segunda consiste en la conversión de conocimiento explícito en conocimiento tácito, que se conoce como “internalización”, asemejándose a cómo se aprende. Estos procesos pueden derivar en mecánicas de innovación constante con base en registros comunes donde el conocimiento es formalizado, distribuido e historizado.

Este es un proceso vital para garantizar un impacto sistémico de la innovación en contrastación con los pequeños grupos o laboratorios aislados.

---

<sup>9</sup> Los miembros de una comunidad de práctica (CoP) buscan el desarrollo de sus competencias en una práctica específica mediante la construcción, el intercambio y la puesta en común de un repertorio de recursos, lo que permite generar el ambiente para conductas compartidas. Las redes, en cambio, habilitan la negociación mutua desde distintas especializaciones (Coherendet y Creplet (2001).

<sup>10</sup> Algunas de ellas han sido compiladas en *Encyclopedia of Communities of Practice in Information and Knowledge Management*. (2005), Coakes, E. y Clarke S. Edit. (Univ. Westminster / Hull. U.K). Idea Group. En esa extensa Enciclopedia de experiencias provenientes de todo el mundo, publicamos nuestro artículo “The potential of Communities of Practice (CoPs) in Argentina to articulate Public Organizations into networks” (autoras: Graciela Falivene y Ester Kaufman). Las experiencias argentinas allí narradas no se incluyeron en el presente artículo para no abundar.

<sup>11</sup> La “Sabiduría de Multitudes” se basa en la idea de que grandes grupos de personas son colectivamente más inteligentes que incluso los expertos individuales cuando se trata de resolver problemas, tomar decisiones, innovar y predecir. Este concepto fue popularizado por Surowiecki (2004).

- Comunidades de práctica y redes. Experiencias destacadas

Existe una larga tradición de comunidades de práctica y redes con vistas a integrar estados y políticas, que pueden englobar espacios interinstitucionales y multiactorales. Cuadro nº 1: Diferenciación entre redes y comunidades de práctica: (Ver Anexo) Dichos mecanismos aparecieron históricamente como una manera efectiva de manejar problemas no estructurados y de compartir conocimientos por fuera de los límites, fronteras o bordes estructurales tradicionales. Crearon otra manera de concebir las institucionalidades: mediante la convivencia de modelos informales de integración y modelos burocráticos donde los primeros pueden proveerle el dinamismo de procesamiento del contexto y respuesta rápida al mismo. En estas interrelaciones, las estructuras formales subsisten abastecidas por la producción generada por sus miembros a través de las diferentes comunidades y redes, que se entrelazan difusamente y cruzan el territorio organizacional.

Se iría colocando, en primer plano y en forma alternada, el tipo de la estructura que puede ser más eficiente en cada momento dado: sean equipos, estructura formal o comunidades de práctica o redes. Esta característica hace que dichas alternancias sean identificadas como “organizaciones hipertextuales” (Tuomi, 1999). Gráfico 1: Organizaciones hipertextuales (Tuomi, Ilkka (1999) (Ver Anexo). Estas organizaciones hipertextuales permite “reuniones de fronteras” generando disonancias cognitivas que pueden alimentar instancias de resolución de problemas e innovación; donde algunos de los miembros de dos o más CoPs aúnan sus capacidades para intercambiar sus diferentes prácticas y disparar los procesos de conocimiento dentro de cada áreas de pertenencia a través de sus “prácticas de fronteras”. En estos procesos se comparten artefactos y herramientas. Estos puentes tienen un alto potencial porque permiten que las comunidades, instituciones e individuos involucrados confronten las diferencias, experimentando las “disonancias cognitivas” entre las propias prácticas y la de otros. De este modo incorporan nuevos recursos, temas, lenguajes, conductas y se encuentran con el desafío de construir un lenguaje que acompañe con significado los intercambios (Falivene y Kaufman, 2004). Pueden también estar conformadas por empresarios, desarrolladores, funcionarios, académicos, OSCs, etc. Los roles son variables y su inserción también: como practicantes de su CoP, como miembros de su institución, como parte de una red de conocimientos complementarios (organización hipertextual).

Una de las experiencias de integración del conocimiento mediante CoPs / Redes y con intervención de expertos en gestión de la información tuvo lugar en Canadá en el Ministerio de Recursos Naturales (NRCan) En dicho Ministerio se pretendían integrar áreas nuevas que se mostraban incompatibles entre sí. Un equipo ad hoc propuso una Wiki para la integración y allí se debían alojar las distintas CoPs con la ayuda de redes sociales internas. Vale la pena aclarar la importancia que las CoPs tienen en Canadá para el ensamble de las estructuras formales que, por si solas, no se integrarían. Tal es el caso de esta experiencia. Para que las experiencias, conocimientos y aprendizaje fueran compartidas por todo el Ministerio se creó la Base de Conocimiento Integrado (Gráfico 2). Esta experiencia inspiró luego a la GCPedia (Wiki que englobó a todo el gobierno canadiense), y a formas similares a nivel provincial y local. En nuestra investigación relevamos la OPSpedia del Gobierno de Ontario y la de Toronto, aparte de la GCpedia y la Wiki del NRCan a nivel federal. Gráfico 2: Redes sociales internas y Estado en Red

Base de Conocimiento Integrado (Ver Anexos)

Explicación del Gráfico 2: En la parte central se encuentran las redes sociales internas, inaccesibles para los que no tienen clave. El anillo que la rodea (parte oscura) es el campo de la gestión informativa, documental y archivística de los intercambios y opera como reservorio ordenado de la información. Allí los documentalistas y profesiones afines tienen funciones que estaban descriptas en ese anillo intermedio. En el anillo exterior se encuentran los desarrollos externos, las redes sociales abiertas, Google Earth, etc. Es el anillo intermedio el que ordena y vincula el interior y el exterior.

Las redes sociales internas son herramientas utilizadas por un conjunto muy extenso de CoPs creadas con el propósito gubernamental de ir integrando los silos internos en pos a lo que se conoce como “Estado en Red”<sup>12</sup>.

Gráfico 3: Aprendizaje social y niveles de participación en CoPs (Ver Anexos)

Las CoPs van generando el “Aprendizaje Social” (Lave y Wengers, 1991). Todo nuevo miembro aprende de un miembro veterano en un ambiente de participación en la práctica en cuestión. En el caso del recién ingresante, su participación progresa desde la periferia hasta alcanzar la integración plena. Una característica intrínseca de las CoPs es que el aprendizaje tiene lugar una vez que se supera la mera repetición. En dicho Gráfico es posible ver los distintos niveles de participación. En el Centro encontramos a la gente más cercana y comprometida, junto a los más conectados y con influencias. Más allá del límite del círculo central se encuentra la gente que está conectada con personas ubicadas en el círculo central. Son aquellos que poseen un gran conocimiento de lo que va a pasar en el contexto más general. Pueden controlar el flujo de la información: lo que se comparte y lo que no. En la periferia están ubicados quienes no están comprometidamente conectados pero que poseen potencial para ser fuente de nueva información e ideas novedosas (Kaufman, 2012)

Estas formas permiten pensar en mecánicas de enriquecimiento de la capacidad de respuesta de los actores integrantes del espectro multisectorial, que reúne no sólo al sector público, ahora con procesos de aprendizajes recíprocos y horizontales. De este modo se ayudaría a crear las condiciones para que el conocimiento /información recibida pueda impactar más rápidamente en los distintos sistemas de formación (tanto formal como el relacionado con ámbitos de trabajo, incluyendo los pertenecientes al sector público), para dar nuevas respuestas a las transformaciones percibidas por cada uno de los sectores. Las TIC llegarían a ser herramientas invaluable para darle riqueza y rapidez a estos procesos, siempre cuidando que sean los criterios “humanos” de justicia y equidad los que prevalezcan.

- Desafíos de la formación continua en conexión con las necesidades detectadas

Algunas preguntas clave rondarían sobre el contenido de la formación continua, cómo se accede a ella, cómo se consolidan / transfieren las buenas prácticas y se integran al aprendizaje permanente o cómo se fortalecerían, en este marco, los recursos humanos capacitados como resultado también de prácticas profesionalizantes. De nuestra experiencia histórica, como ya dijimos, las CoPs y redes podrían ser una estructura informal de aprendizaje, complementable con mecanismos más formalizados o no. Consideramos rescatables estas metodologías. Deben existir otras múltiples con prácticas y efectos similares. Lo que estamos rechazando no son otras formas sino las incorporadas como asunciones mágicas. La propuesta sería que todo lo producido o conocido en las dinámicas existentes debería estar disponible para el conjunto de los sectores, especialmente, el educativo, en una plataforma o plataformas donde se registre/n pormenorizadamente interacciones y conclusiones, quizás pensando en distintos tipos de acceso para facilitar diversos tipos de intervenciones. Sería formalizar el conocimiento existente mediante una herramienta que posibilite la puesta en común del mismo, tal como ejemplificamos con la Base de Conocimiento Integrado del gobierno canadiense (Gráfico 2, Anexos) y la Plataforma Citibeats mencionada anteriormente. Considerar sus nuevas características multiactorales, en sintonía con lo explicado para las organizaciones hipertextuales, supone una relación efectiva de lo externo al sector público con lo que se debate en sus redes sociales internas.

<sup>12</sup> Se entiende a un “Estado en Red” como un: consistiría, según la definición del Decreto 450/009 de Uruguay “en el *entramado de vínculos entre organizaciones, a través de los cuales se prestan servicios, se gestionan actividades y se persiguen objetivos compartidos. La red resultante de estos vínculos, trasciende las fronteras de las instituciones públicas y se entrelaza con la sociedad, creando las bases de una sociedad conectada*” (Oszlak y Kaufman, 2014: 171)

Finalmente, la presencia de los medios de comunicación y las redes sociales generales en este marco pluriactoral son importantes para garantizar la difusión del conocimiento generado.

- Experiencias subnacionales

En primer término encararemos a la OPSpedia, ahora inexistente. Luego avanzaremos con el Modelo de Integrabilidad del Gobierno Digital de Neuquén en Argentina que se aplica en la actualidad. Sólo mencionaremos algunas características y las referencias para acceder a más información.

### **La OPSpedia de la Provincia de Ontario<sup>13</sup>**

La OPSpedia nació dentro de la OPS (Ontario Public Service), que es el organismo responsable de coordinar toda la oferta de servicios y contenidos del gobierno provincial. Surge en 2009, como el espacio colaborativo de redes sociales, inicialmente conformada por quienes trabajaban en el canal Web<sup>14</sup>. La Plataforma de la OPSpedia unificó en esa época, en una sola entrada y ambiente, las redes sociales. Uno de los motores impulsores eran las CoPs conformadas para lograr el alineamiento del conjunto de los organismos, en bloque, tras las políticas de comunicación Web.

En su uso se ha evidenciado que la información fluye y los integrantes van conociendo quiénes y cuándo intervienen, qué personas hacen que las cosas sucedan, revelan los “silos” o “islas” organizacionales y, también la mejor manera de conectarse dentro de cada silo; y lo que es importantísimo: permite desarrollar nuevas formas para la entrega de servicios públicos. Surgió de reuniones informales de CoPs. Para lograr innovación, los grupos no deberían formalizarse. Pero lo formal es necesario para que la innovación se transforme en algo real y de allí la necesidad de apoyo de las autoridades formales. Con base en desarrollos como Wikipedia, la OPSpedia permitió la generación de una Enciclopedia por parte de los empleados. En este tipo de redes se conectan directamente unos con otros independientemente de la rama organizacional pública a la que pertenezcan. Una de las primeras tareas fue generar reglas de comportamiento, dando responsabilidad a través de atribuciones (los posts no son anónimos); y disponiendo varias herramientas para permitir a los usuarios más activos moderar el contenido. Por otra parte fue usada para capturar la memoria organizacional: agendas y minutas; feedbacks de los empleados; documentación de proyectos específicos, etc.

Las actividades se centraban en:

1. Investigaciones: Las investigaciones en tiempo oportuno son cruciales para asegurarse de que están desarrollando iniciativas correctas.
2. Pruebas Pilotos: Si se identifican nuevas herramientas y técnicas, es muy importante realizar pruebas pilotos internas.
3. Aprendizaje: A veces las pruebas pilotos son exitosas, otras no. Cada iniciativa es registrada en detalle (qué es lo que ha sucedido) y esta recopilación sirve para informar a todo otro proyecto que continúa en esa misma línea. El mejor proyecto es, eventualmente, una empresa colectiva.
4. Expansión: Si lo amerita, los beneficios de las pruebas pilotos necesitan ser compartidos por toda la organización.

La mención de la innovación como empresa colectiva a ser compartida por toda la organización, mediante los mecanismos ya referidos, responde a las precauciones sobre el impacto sistémico de las experiencias, acompañadas por las formas transversales de aprendizaje social.

<sup>13</sup> Estos hallazgos son producto de la investigación en Canadá ya mencionada en nota anterior. Para más información: Capítulo “Ambientes Web colaborativos y Gobierno Abierto” (Kaufman, 2012) - <https://esterkaufman.com.ar/wp-content/uploads/2012/10/SegundaParte2.pdf>.

<sup>14</sup> La OPSpedia ahora fue reemplazada por InsideOPS

- Una experiencia subnacional argentina: el Modelo de Integrabilidad de la Provincia de Neuquén  
Se asienta en la política de Gobierno Digital de la dicha provincia. Dispusieron de una serie de mecanismos integrados para avanzar en innovaciones sistémicas. No recurrieron a la Interoperabilidad sino a la Integrabilidad, con base en la experiencia de Estonia (ver TED donde se explican ambas experiencias (<https://www.youtube.com/watch?v=trho43UbZ6Y>)<sup>15</sup>).

Sus objetivos residen en conectar a todos los actores comunidades para compartir datos desde fuentes auténticas, co-crear procesos inter-sistemas/organismos y liberar servicios abiertos y extensibles (para adaptarse al modelo de Estonia a través de CoPs), a través del Front Office y del Back Office. El acento principal no está puesto en la tecnología sino en cuestiones culturales, competencias, actitudes de servicio y pertenencia. La innovación es parte de procesos colectivos de mejora e integración. El Modelo de Integrabilidad es de intercambio multilateral, con auditoría distribuida, soportado tecnológicamente. Todos los organismos que participan firman acuerdos de adhesión.

Gráfico 7: Neuquén: Comunidades de Práctica y Modelo de Integrabilidad (Anexos)

CoP de Feria de Datos: Propósito: Compartir datos desde fuentes auténticas con seguridad y entre todos los organismos públicos y privados relacionados. Se busca minimizar a) el acceso a los datos por personas o sistemas no autorizados; b) su desactualización; c) la cantidad de errores que puede contener, d) el tiempo para encontrarlos.

CoP Clínica de Procesos: Propósito: Mejorar la calidad y confiabilidad de los procesos minimizando los trámites que debe cumplimentar el ciudadano. Buscan maximizar: a) la reutilización funcional para los procesos comunes; b) la flexibilidad a la diversidad de los casos de cada organismo; c) la participación en el rediseño de los procesos; y d) la resistencia al cambio en el rediseño de los procesos.

CoP Sala de situación: Propósito: Permitir tomar decisiones basadas en la información de todas las fuentes y tipos de datos asegurando disponibilidad, integridad y confidencialidad. Se busca maximizar: a) la innovación permitiendo la integración o combinación de servicios; b) la extensibilidad de los servicios y aplicaciones en cualquier tecnología por terceros; c) la flexibilidad para lograr servicios personalizados por diferentes canales.

Existen otras CoPs como la de GIS organizada para asegurar la disponibilidad y acceso a la infraestructura de datos espaciales de Neuquén; la de Infraestructura para mejorar la comunicación entre organismos públicos y privados para optimizar el funcionamiento de la Red Provincial de Datos; la de Legales, para analizar la normativa vigente sobre Integrabilidad en el estado provincial y monitorear el grado de adhesión e implementación de las mismas; la de Firma Digital, para soportar y desplegar dicha Firma en todos los organismos; la de Seguridad, para implementar un conjunto de medidas preventivas y reactivas de medición de los niveles de seguridad de la información en el Modelo de Integrabilidad llevado a cabo.

Cada CoP cuenta con una planificación anual. Sus referentes deben informar a su Coordinador de los avances, y éste a la Coordinación General de las Comunidades. Realizan reuniones generales cada quince días y también otras reuniones por subgrupo de trabajo o por temáticas específicas.

<sup>15</sup> Ver más detalles en Gobierno de la Provincia de Neuquén (2014) "Informe Comunidades de Práctica. Modelo de Integrabilidad". [http://www.integrabilidadnqn.gob.ar/InformeCOMunidades%20de%20Practica/Informe%20Comunidades%20de%20Pr%C3%A1ctica%20Integrabilidad\\_SGP\\_A%C3%B1o%202014.pdf](http://www.integrabilidadnqn.gob.ar/InformeCOMunidades%20de%20Practica/Informe%20Comunidades%20de%20Pr%C3%A1ctica%20Integrabilidad_SGP_A%C3%B1o%202014.pdf)

En el texto: Gobierno de la Provincia de Neuquén (20014) se encuentra información específica sobre su funcionamiento, integrantes, organismos intervinientes, asistencia a reuniones por ministerio, organismo y por Comunidad. También se informa sobre los convenios firmados considerando cada CoP, así como sus reportes anuales y tareas pendientes. Asimismo se informan los aspectos de aprendizaje por Comunidad de Práctica respecto al Modelo de Integrabilidad.

### **Contrastación con las propuestas de innovación existentes**

Hemos recorrido una serie de experiencias actuales relacionadas con innovación y sector público. Hasta donde accedimos, ellas suelen caracterizarse por responder a una programación descontextualizada. Pareciera que vienen a sumarse a las asunciones mágicas producto de momentos sin utopías. De hecho Wolin (2008) se refiere a ella, problematizándola. Considera que en nuestras culturas occidentales “el cambio opera desplazando creencias, prácticas y expectativas existentes. Aunque las sociedades han experimentado el cambio a través de la historia, fue sólo en los cuatro últimos siglos que las políticas públicas se centraron en promover la innovación” La innovación tecnológica hace punta con base en una cultura que la alienta, y le da un impulso vertiginoso. Declara dicho autor que “en los comienzos de los tiempos modernos, el cambio desplazaba tradiciones; hoy el cambio sucede al cambio”. “Todo lo sólido se desvanece en el aire”, escribió Marx, frase que quedó como título de una excelente obra de Marshall Berman (2013) donde dicho autor describe múltiples facetas de esta innovación permanente.

Seleccionamos un texto del BID (2016) para recorrer algunas cuestiones que aparecen en la literatura relacionada. En ese texto se sugieren 5 cuestiones que darían consistencia a las iniciativas de innovación, iniciativas donde el “cómo” es mencionado como una generalidad:

1. La incorporación de visiones externas a los organismos gubernamentales (op.cit.:15):¿Cómo se incorporan esas visiones externas? ¿Cómo se conservan? ¿Cómo se comunican?
2. Redes internas y externas de colaboración que aportarían soluciones más creativas y combinación de enfoques (op.cit.:17). Esta cuestión es correcta pero sufre de los mismos problemas de gestión del conocimiento que la anterior.
3. Apoyo del liderazgo (op.cit.:17). ¿Cómo se lidera al conjunto? ¿Cuáles son los mecanismos por los que tendrá que atravesar el líder y los liderados para cambiar las culturas y generar impactos sistémicos? ¿Cómo se mantiene o se sustituye ese liderazgo? ¿Todo descansa en el líder?
4. Flexibilidad presupuestaria y de capital humano (op.cit.:17). Aquí, por suerte, mencionan las capacidades de aprendizaje, al considerar que dicha flexibilidad cobra relevancia cuando se intenta promover las capacidades de aprendizaje de una institución; también con vínculo con tareas de generación de conocimiento como la investigación, los experimentos aleatorios y la evaluación de prototipos. Si bien coincidimos, no mencionan cómo, ni de dónde surge la necesidad de investigar, cómo se definen las líneas de experimentos aleatorios y cómo se difundirían los prototipos para su réplica e impacto.
5. Administración del riesgo: (op.cit.:18). Señalan que “Uno de los mecanismos que se han utilizado para gestionar el nivel de riesgo de las innovaciones ha consistido en reducir su escala a través de prototipos o experimentos”. Aún considerándolo pertinente, ¿cómo garantizan que luego se produzca el efecto de “bola de nieve” esperado?

Ahora aparecen, como solución milagrosa, los Laboratorios de Innovación que son definidos como “...espacios dinámicos donde se promueve la creatividad para el diseño de nuevas soluciones de política pública. Usualmente, estos espacios se caracterizan por la multi-sectorialidad de sus miembros y el abordaje colaborativo de los problemas” (op.cit.:19). Bajo esa concepción estos laboratorios han comenzado a irrumpir en la escena política latinoamericana y global como entidades cuya labor es asumir esos riesgos y estimular el dinamismo.

Entre sus actividades mencionan, con igual generalidad (op.cit.:20): hacer tests o pilotos; implementar experimentos aleatorios; incorporar ideas de ciudadanos; incorporar ideas de servidores públicos; hacer análisis de datos; implementar metodologías de design thinking y metodologías de diseño centrado en el humano; desarrollar aplicaciones móviles y software; impulsar actividades de formación para agencias públicas; y formar redes internas al gobierno y externas.

En este texto se analizan casos latinoamericanos donde, si bien la realización de laboratorios fue considerado importante para el 91%, “una actividad estrechamente relacionada con esta meta –la capacitación a otros organismos públicos– no fue sistemáticamente seleccionada entre las más prioritarias, la mitad de la muestra le asignó una prioridad media y baja” (BID, 2016:25)

Aquí está el corazón del problema: ¿en qué competencias y predisposiciones descansan estas propuestas? Tenemos la sensación de que todas estas formulaciones se aplican como si las instituciones fueran cáscaras vacías. Por otra parte, la innovación no está pensada para aplicarse sobre todos los sistemas del sector público. Tal como señalan ellos mismos (BID, 2016: 28) los laboratorios latinoamericanos, en su mayoría, surgen en el marco de las agendas de gobierno abierto, a diferencia de lo que sucede en otras regiones. Por tanto, estos laboratorios solo aparecen sugeridos en los planes de acción de gobierno abierto, con una incidencia ínfima en todo el sistema. Además, su marco internacional: la Alianza para el Gobierno Abierto, no considera relevante el desarrollo de capacidades en ninguno de los actores que forman su espacio multiactoral, especialmente en el sector público, conforme a una investigación sobre tendencias regionales que hemos realizado (Kaufman, 2018)

## Conclusiones

Estamos advirtiendo, en general, lo ya señalado por Ramió respecto a que la atención está focalizada en las interacciones (Front Office) y no en el Back Office. Además, respecto a lo sí enfocado, omiten considerar el cómo, mediante una fe incontrastable en las asunciones mágicas tratadas. Cuando relatamos nuestras experiencias destacadas, las que históricamente han tratado de integrar ese Back Office ahora ignorado, algo omitimos considerar. Es posible que estuvieren y estén encuadradas en modelos donde la integración de ese Back Office, y su mejoramiento constante a escala humana, constituyan la razón de ser de los mecanismos expuestos (CoPs, Redes y gestión del conocimiento). Es posible que a la fecha de puro presente estas cuestiones no sean relevantes, aunque no del todo si consideramos la pervivencia en el Modelo de Integrabilidad de Neuquén. Y esa irrelevancia puede justificar que los procesos de formación, la creación de competencias, la innovación contextualizada, etc. no tengan atención. El descrédito institucional y político dan razón a esa irrelevancia.

Aclaremos que esta sospecha se formula al solo efecto de generar una advertencia. La era exponencial no nos dará respiro si insistimos en estas omisiones. Habrá fracasado la razón de la política, la importancia de la gestión, los planteos de equidad, la calidad de nuestro sistema democrático. Y con el fracaso el tejido social quedará roto, con tecnologías que darán respuestas en el aire, o solo a unos pocos.

## Bibliografía

- Berman, M. (2013) Todo lo sólido se desvanece en el aire. Anthropos Editorial ISBN 978-84-15260-72-1.
- Bilinkis, Santiago (2019) Guía para sobrevivir al presente. Ed. Sudamericana.
- Beliz, Gustavo (2018). “Las cinco r/evoluciones de la inteligencia artificial en América Latina”, en Algoritmolandia. Inteligencia Artificial para una Integración Predictiva e Inclusiva de América Latina. BID, INTAL, Ed. Planeta. Buenos Aires. ISBN. 978-950-49-6370-7
- BID (Acevedo, S. y Dassen, N.) (2016) Innovando para una mejor gestión. La contribución de los Laboratorios de Innovación Pública Nota técnica N° IDB-TN-1101, Sector de Instituciones para el Desarrollo. División de Capacidad Institucional del Estado. Septiembre 2016.

- Catalá Pérez, Daniel y Miguel Molina, María de (2018). "La colaboración público-privada como instrumento de impulso a la innovación: definición de un marco de análisis", en [Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 72](#). En <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/072-octubre-2018/Catala-DeMiguel.pdf> . 23/6/2019.
- Cohendet, Patrick; Creplet, Frederic y Dupouët, Olivier (2001) "CoPs and Epistemic Communities: A Renewed Approach of Organisational Learning within the Firm". En <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/summary?doi=10.1.1.611.4087> . 14/11/2018.
- Falivene, Graciela y Kaufman, Ester (2005). "The potential of Communities of Practice (CoPs) in Argentina to articulate Public Organizations into networks". The Encyclopedia of Communities of Practice in Information and Knowledge Management. Coakes, E. y Clarke S. Edit. (Univ. Westminster / Hull. U.K) . Idea Group.
- Gobierno de la Provincia de Neuquen (2014) "Informe Comunidades de Práctica. Modelo de Integrabilidad". [http://www.integrabilidadnqn.gob.ar/InformeCOMunidades%20de%20Practica/Informe%20Comunidades%20de%20Pr%C3%A1ctica%20Integrabilidad\\_SGP\\_A%C3%B1o%202014.pdf](http://www.integrabilidadnqn.gob.ar/InformeCOMunidades%20de%20Practica/Informe%20Comunidades%20de%20Pr%C3%A1ctica%20Integrabilidad_SGP_A%C3%B1o%202014.pdf). 3/1/2017.
- Kaufman, E. (2019). "Comentarios sobre el artículo de Fiorela Vassallo. Algunos desafíos y aportes en el campo de la gestión del conocimiento y la innovación sistémica". Artículo de Fiorela Vassallo "Gestión de la Participación bajo el paradigma de Estado/Gobierno Abierto. El caso del Consejo Económico y Social de la Provincia de Santa Fe". Cuaderno N° 2 IDES. Versión preliminar en [http://www.redacademicagobabierto.org/wp-content/uploads/2019/06/Consejo-Economico-y-Social-Vassallo\\_Kaufman.pdf](http://www.redacademicagobabierto.org/wp-content/uploads/2019/06/Consejo-Economico-y-Social-Vassallo_Kaufman.pdf) . 20/6/2019
- Kaufman, E. (2018) "Gobierno Abierto: La importancia de crear capacidades para la apertura". Revista Democracia Digital e Governo Eletrônico (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil,18/10/2018) En Acceso al artículo en <http://buscalegis.ufsc.br/revistas/index.php/observatoriodoegov/article/view/292> 15/11/2018.
- Kaufman, E. (2012). Aportes para el Gobierno Abierto y la entrega de servicios. Experiencias canadienses. Auspiciado por ASAE y la Embajada de Canadá de Argentina y Paraguay. ISBN: 978-987-33-2658-5. [http://www.esterkaufman.com.ar/?page\\_id=512](http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=512) 11/2/2013.
- Kaufman, E. (2005) The Argentine I.T. Directors Forum: "Building the Basis for the Back Office through Communities of Practice". En Gascó-Hernández, Mila (Ed.) Latin America Online: Cases, Successes and Pitfalls. International Institute on Governance of Catalonia, Barcelona (España ) e Idea Group, USA. ISBN 978-1-59904-057-8. 2007. <https://www.igi-global.com/chapter/argentine-professionals-forum/25498> . 13/11/2007.
- Lave, Jean y Wenger, Etienne (1991).: Situated Learning. Legitimate peripheral participation. New York. Cambridge University Press.
- Nonaka, Ikujiro (1994). "A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation". Organization Science , 5 (1), 14-37. New York: Oxford University Press. En [http://www.svilendobrev.com/1/Nonaka\\_1994-Dynamic\\_theory\\_of\\_organiz\\_knowledge\\_creation.pdf](http://www.svilendobrev.com/1/Nonaka_1994-Dynamic_theory_of_organiz_knowledge_creation.pdf). 17/11/2018
- Oszlak, Oscar (2019) La Nación "La tecnología avanzará a pasos agigantados; no veo que nuestros líderes estén discutiendo sus consecuencias". Sección Opinión. 29/05/19. Entrevista de Lorena Oliva. 29 de mayo de 2019. En <https://www.lanacion.com.ar/opinion/oscar-oszlakla-tecnologia-avanzara-a-pasos-agigantados-no-veo-que-nuestros-lideres-esten-discutiendo-sus-consecuencias-nid2251778>. 23/6/2019
- Oszlak, Oscar y Kaufman, Ester (2014). Teoría y práctica del gobierno abierto. Lecciones de la experiencia internacional. Autores: Oscar Oszlak y Ester Kaufman. Edit. OEA-Red GEAL-IDRC. En <http://www.redacademicagobabierto.org/wp-content/uploads/2017/04/kaufman-oszlak.pdf> o <https://redinpae.org/recursos/kaufman-oszlak.pdf> .24/5/2019
- Ramió Matas, Carles (2018a). Editorial Número Especial Estado, gestión y políticas públicas: Argentina bajo la lupa "El impacto de la inteligencia artificial y de la robótica en el empleo público" (págs. 401-421) . GIGAPP Estudios/Working. ISSN 2174-9515.



- Ramió Matas, Carles (2018b). "Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración Pública", en [Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 72](http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/072-octubre-2018/Ramio.pdf). Ubicable en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/072-octubre-2018/Ramio.pdf>. 24/5/2019
- Ramió Matas, Carles (2018c). "La Smartificación urgente y real de la administración pública". Blog de espUBLICO del 2/7/2018. En <https://www.administracionpublica.com/la-smartificacion-urgente-y-real-de-la-administracion-publica/> 23/6/2019.
- Rodriguez Cortezo, J. (2018) "Tecnología, ¿Para qué?" Academia.edu [https://www.academia.edu/38121208/Reflexiones\\_sobre\\_tecnolog%C3%ADa\\_y\\_sociedad.pdf](https://www.academia.edu/38121208/Reflexiones_sobre_tecnolog%C3%ADa_y_sociedad.pdf)
- Rojas Dávila, Ruth S. y Torres Briones, Carlos L. (2017) "La Gestión del Conocimiento basado en la Teoría de Nonaka y Takeuchi", Revista INNOVA Research Journal, Vol 2, N° 4. En <https://docplayer.es/55799369-La-gestion-del-conocimiento-basado-en-la-teoria-de-nonaka-y-takeuchi.html> Ubicado el 17/11/2018
- Surowiecki, J. (2004). The Wisdom of Crowds. En <https://es.toptipfinance.com/wisdom-of-crowds>. 18/6/2005.
- Tamames, R. (2018): ¿Qué Robot se ha Llevado mi Queso? Barcelona: Alienta Editorial.
- Tuomi, I. Corporate Knowledge: Theory and Practice of Intelligent Organizations (1999) Cap14 Organizing for strategic knowledge creation. En <http://www.jrc.es/~tuomiil/articles/OrganizingForStrategicKnowledgeCreationCh14.pdf> (encontrado el 29/5/2003)
- UCA (2019) Observatorio de la Deuda Social Argentina "[Heterogeneidad y Fragmentación del Mercado de Trabajo. 2010-2018](#)". 28/6/2019
- Wenger, E. (1998) Communities of Practice - Learning, Meaning and Identity. NY, Cambridge University Press.
- Wolin, S. (2008) Democracia S.A. La democracia dirigida y el fantasma del totalitarismo invertido. Ed. Katz. Serie conocimiento. ISBN 9788496859463.

## Reseña biográfica

**Ester Kaufman.** Abogada UBA y magister en Ciencias Sociales FLACSO Argentina. Es Directora del Programa de Estudios de Gobierno Abierto. CIS-IDES-CONICET y Coordinadora de la [Red Académica de Gobierno Abierto](#). IDES. Fue Coordinadora temática área Gobierno Abierto en el XXII Congreso Internacional del CLAD. Madrid. España (14-18/11/2017). Es autora, entre varios libros, de [Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional](#). Coautor Dr. Oscar Oszlak. Fue distinguida en 2017 como una de las principales autoras de los últimos 17 años, en temas de Administración Pública en (AAEAP-CIAP). Intervino en el Curso OEA: Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas y coordinó la Red Collaborative Virtual Domain: Open Government - Sharing Canada's Experience in Dialogue with the Americas. Gobierno de Canadá. A su vez coordinó cursos Iberoamericanos "Ambientes Web y Gestión del Conocimiento"; para altos funcionarios INAP-CLAD-EIAPP. TeleINAP. Se desempeñó como evaluadora del "Programa Frida" para el seguimiento de proyectos en TIC de América Latina (LACNIC y IDRC). Más información en [http://www.esterkaufman.com.ar/?page\\_id=358](http://www.esterkaufman.com.ar/?page_id=358)

## Anexos

### Cuadro n° 1: Diferenciación entre redes y comunidades de práctica

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

Cuadro I: extraído de Cohendet, R. et al .2001<sup>47</sup>

### Gráfico 1: Organizaciones hipertextuales

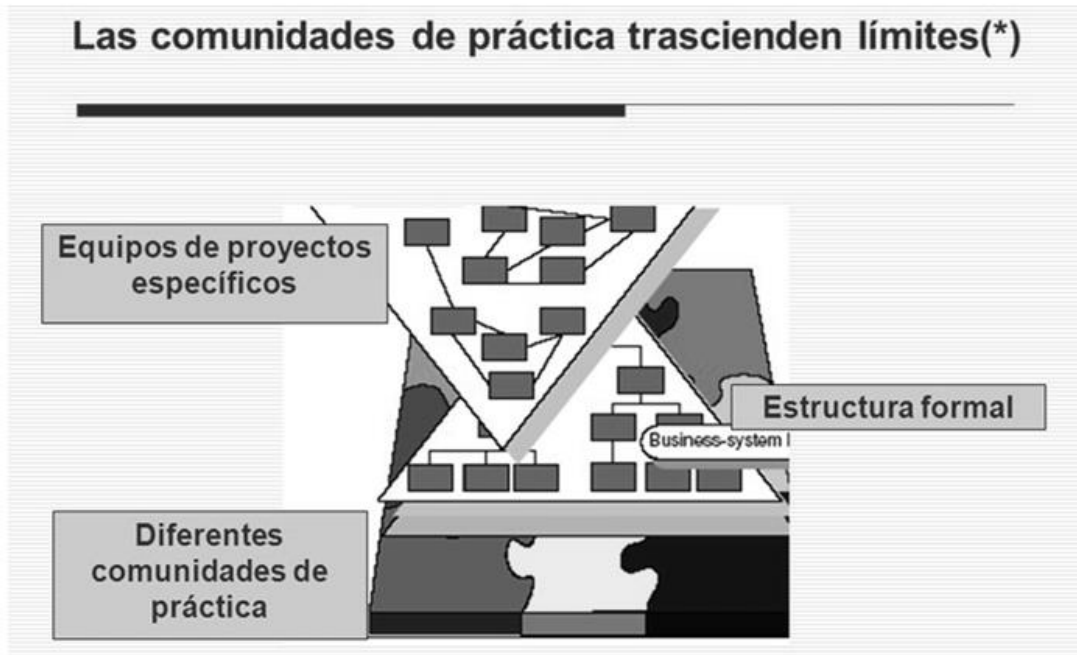
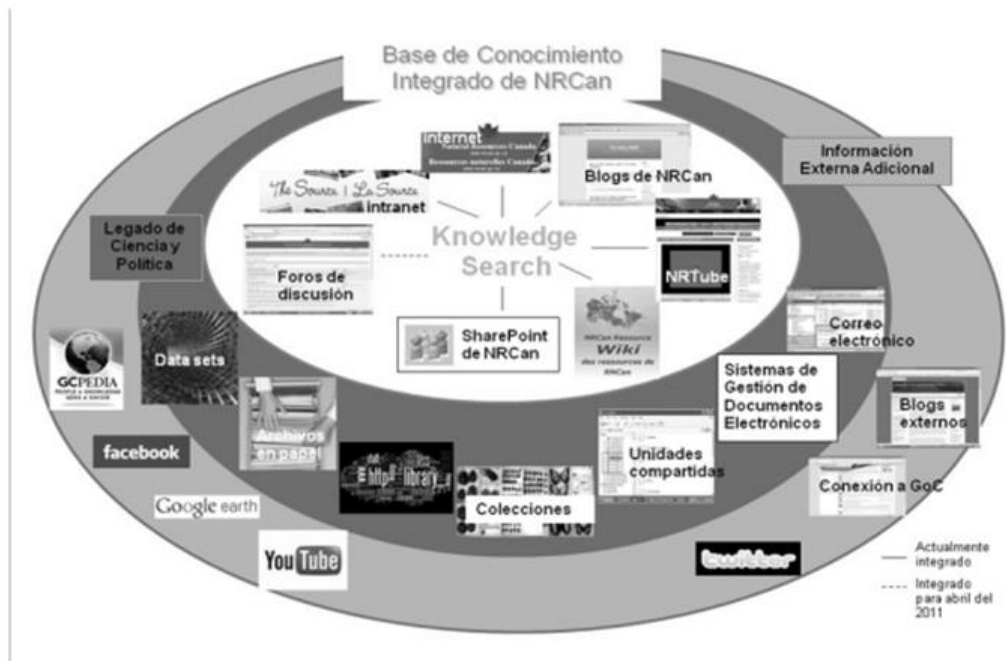


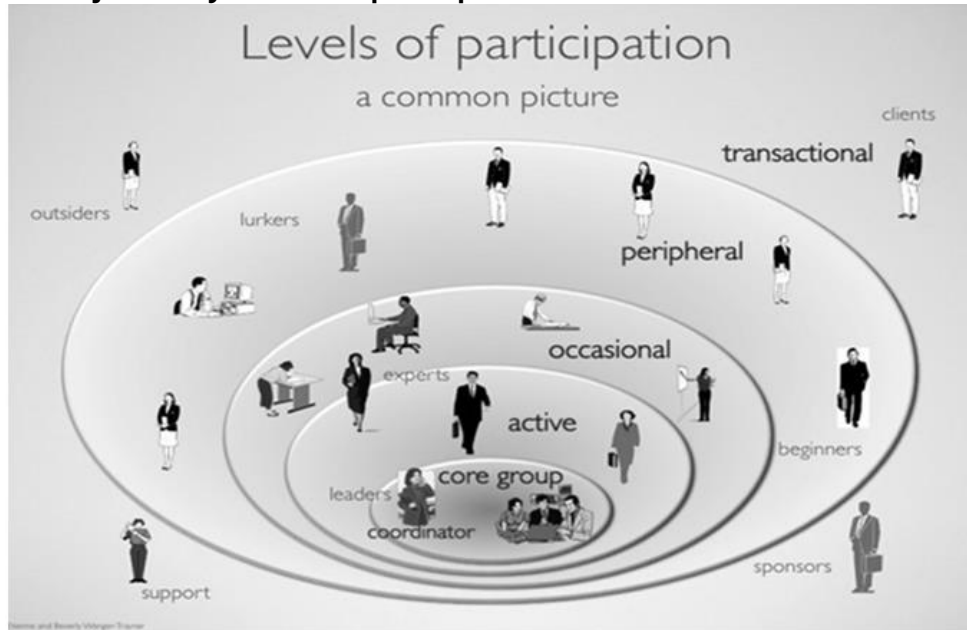
Gráfico 1: Inspirado en Tuomi, I. (1999)

### Gráfico 2: Redes sociales internas y Estado en Red

Base de Conocimiento Integrado



**Gráfico 3: Aprendizaje social y niveles de participación**



**Integrantes: funcionarios de práctica similar , académicos, OSCs , desarrolladores, empresas. Ejemplo: gestión de la participación**

<https://wenger-trayner.com/resources/slide-forms-of-participation>

**Gráfico 4: Neuquén: Comunidades de Práctica y Modelo de Integrabilidad**



Necesidad	Comunidad de Práctica
Servicios abiertos y extensibles	Sala de Situación
Procesos inter-sistemas / organismos	Clínica de Procesos
Datos compartidos desde las Fuentes Auténticas	Feria de Datos