

DIGITALIZACIÓN DEL ESTADO Y SU IMPACTO EN LA COMUNICACIÓN GUBERNAMENTAL

Noelia Navarrete

Universidad Nacional de Salta - Sede Regional Tartagal / Universidad Nacional de Quilmes. Argentina

noelia_navarrete@hotmail.com.ar

Recibido: 15 de Julio de 2022

Aceptado: 05 de Octubre de 2022

Identificador permanente (ARK): <http://id.caicyt.gov.ar/ark:/s18535925/yjg1c4xe7>

Resumen

|1|

Este trabajo pretende revisar las modificaciones que se produjeron con el arribo del “Gobierno Digital” en nuestro país. Este tipo de gobierno se caracteriza por el uso de las tecnologías digitales que en principio impulsarían nuevos procedimientos y operaciones para la gestión de políticas públicas, pero creemos que, también, novedosas formas de conocer el territorio y de establecer modalidades de comunicación gubernamental entre el Estado y sus gobernados. Se trata de procedimientos que tienen como materia prima los datos personales que son capturados y procesados por el Estado bajo los fundamentos de contar con información actualizada sobre la sociedad que permita tomar decisiones, diseñar políticas públicas centradas en las necesidades de las personas y establecer canales de comunicación más cercanos con las mismas.

A los efectos de dar cuenta de esta sospecha tomamos como eje de observación a la Plataforma Digital del Sector Público Nacional, que es una iniciativa que se origina en marco de las estrategias de “Gobierno Digital” y que en actualidad se posiciona como un gran ecosistema gubernamental en el que se encuentra contenida aproximadamente la totalidad de la administración pública nacional. Es decir, es una plataforma de gestión de lo público que apuesta por la digitalización de la vida para la articulación política entre gobernantes y gobernados.

Además, para explicar este fenómeno construimos un marco conceptual y metodológico apoyado en los aportes de la sociología de las asociaciones y la etnografía virtual que, a través de técnicas de recolección de información como la revisión de documentos y el relato autoetnográfico, nos permitieron conocer los enunciados y la arquitectura de diseño de la plataforma mencionada.

Palabras clave: Gobierno Digital; Plataforma Digital del Sector Público Nacional; Ecosistema Gubernamental Digital; Comunicación Gubernamental y Tecnologías Digitales.

DIGITIZATION OF THE STATE AND ITS IMPACT ON GOVERNMENT COMMUNICATION

Abstract

This paper aims to review the changes that occurred with the arrival of the "Digital Government" in our country. A type of government characterized by the use of digital technologies that, in principle, would promote new procedures and operations for the management of public policies, and, we also believe, new ways of knowing the territory and establishing modalities of governmental communication between the State and its governed. These are procedures that have as raw material personal data which is captured and processed by the State under the foundations of having updated information of society that allows them to take decisions, to design public policies centered on the needs of people and establish closer communication channels with them.

In order to account for this suspicion, we take the Digital Platform of the National Public Sector as an observation axis, which is an initiative that originates within the framework of the "Digital Government" strategies and that is currently positioned as a great governmental ecosystem in which contains approximately the entire national public administration. In other words, it is a public management platform that is committed to the digitalization of life for the political articulation between rulers and ruled.

In addition, to explain this phenomenon, we built a conceptual and methodological framework supported by the contributions of the sociology of associations and virtual ethnography that, through information gathering techniques such as document review and the autoethnographic story, allowed us to know the statements and the design architecture of the aforementioned platform.

Keywords: Digital Government; Digital Platform of the National Public Sector; Digital Government Ecosystem; Government Communication and Digital Technologies.

Introducción

Este trabajo pretende revisar las modificaciones que se produjeron como consecuencia del arribo del "Gobierno Digital" en nuestro país. Este tipo de gobierno se caracteriza por el uso de las tecnologías digitales que en principio impulsarían nuevos procedimientos y operaciones para la gestión de políticas públicas, pero creemos que, también, novedosas formas de conocer el territorio y de establecer modalidades de comunicación gubernamental entre el Estado y sus gobernados. Este es un gobierno que encontraría en el uso y la apropiación de las tecnologías digitales la posibilidad de instalar modernas estrategias de control y relacionamiento. Dichas estrategias estarían relacionadas con el rastreo, almacenamiento y monitoreo de datos personales que

permitan la obtención de un conocimiento integral de la sociedad, no solo para diseñar políticas públicas más ajustadas a las necesidades de los ciudadanos y ciudadanas, sino también para establecer formas de comunicación personalizada con los mismos. En efecto, pensamos que es un modelo de gobierno que, bajo los fundamentos de alcanzar una gestión abierta, participativa, transparente, eficiente, confiable y cercana a los habitantes, desarrolló unos mecanismos de saber, control y relacionamiento que se constituyen en un cruce de lógicas informáticas, administrativas, sociales y políticas, las cuales serían utilizados para conocer el territorio, la población y para tomar decisiones a través de la evidencia.

En base a esta sospecha tomamos como eje de observación para dar a cuenta de esta particular forma de gobernar a la Plataforma Digital del Sector Público Nacional, una iniciativa que comenzó a funcionar en el año 2017 en el marco de las estrategias implementadas para alcanzar un modelo de “Gobierno Digital” y que en nuestro presente se continúa utilizando ya que aquí se encuentra contenida aproximadamente la totalidad de la administración pública nacional (Decreto 87/2017). Cabe mencionar que, si bien esta es una plataforma de gestión de lo público que guarda ciertas similitudes con las plataformas comerciales conocidas como redes sociales, no es objeto de este trabajo profundizar en su funcionamiento, sino tomarlas como referencia para reflexionar en torno al diseño de arquitectura que asume este medio público, puntualizando en las formas de comunicación que despliega y, en menor medida, para señalar los riesgos que representa su uso en relación a la protección de datos personales.

|3|

De esta manera, el documento se estructura en cinco apartados. En el primero elaboramos un marco conceptual y metodológico desde donde posicionamos el análisis de la Plataforma Digital del Sector Público Nacional, el cual se configura en un cruce entre la sociología de las asociaciones y la etnografía virtual. En el segundo se especifican las técnicas de recolección de información utilizadas y los documentos que nos sirvieron de fuente para este trabajo. En el tercero abordamos las particularidades que caracterizan al “Gobierno Digital”, sus objetivos, enunciados de implementación y materia prima de funcionamiento. En el cuarto proponemos una descripción de la arquitectura de la Plataforma Digital del Sector Público Nacional, detallando sus alcances en la gestión pública, los organismos que nuclea y los tipos de datos de los que se nutre. Y en el último, nos dedicaremos a pensar sobre las particularidades que adquiriría la comunicación gubernamental en este contexto de digitalización de la vida por medio de plataformas.

Posicionamiento conceptual y metodológico

Para dar cuenta del modo en que se constituye lo social, lo político y lo colectivo desde la propuesta de “Gobierno Digital” teniendo como horizonte de observación a la Plataforma Digital del Sector Público Nacional, construimos un enfoque teórico-metodológico desde los postulados de la sociología de las asociaciones de Bruno Latour (1994) y la etnografía virtual de Christine Hine (2005).

En este sentido, Bruno Latour (2007), propone estudiar a la sociedad como una red sociotécnica, esto es, como un entramado de elementos heterogéneos entre los que se pueden mencionar a los seres humanos, las significaciones, los artefactos, máquinas y objetos, entre otros (Latour 1994). Se trata de un enfoque que plantea a la sociedad en términos de hibridez, ya que sería el resultado de una red de relacionamiento entre personas, tecnologías, instituciones, objetos y procedimientos que constituyen su base material y simbólica (Latour, 1991).

Por su parte, la etnografía virtual tiene como objeto de estudio a los fenómenos con base de inscripción en la virtualidad, la comunicación mediada por computadoras y la tecnología como parte de la cultura y/o artefacto cultural (Hine, 2005). Por ello, plantea a Internet como aquella tecnología que posibilita la comunicación mediada por computadoras, que permite la construcción de escenarios sociales apoyados en la transferencia de datos, la creación de lo que se conoce como el ciberespacio o los espacios de flujo y la instauración de nuevas prácticas de vigilancia y control que funcionan bajo las órbitas gubernamentales. Es por eso que, a partir de esas intuiciones, Hine (2005) propone estudiar la tecnología, en particular el acceso a Internet, como un espacio en donde se produce la cultura o como un artefacto cultural, es decir, como una tecnología que fue creada con objetivos e interés específicos.

|4|

Siguiendo con esta misma línea de estudio y profundizando un poco más en las formas desde las cuales se puede estudiar Internet o la tecnología, esta autora sostiene que es posible comprender a estos aparatos como herramientas incrustadas, incorporadas y cotidianas de nuestra vida (Hine, 2015). Esto quiere decir que la tecnología está presente en nuestra cotidianidad desde diferentes objetos o situaciones y hasta llega a tomar decisiones por nosotros mismos.

Teniendo en cuenta estos principios es que nos proponemos estudiar a la Plataforma Digital del Sector Público Nacional como una iniciativa de “Gobierno Digital” con la que es posible reconocer ese tipo de sociedad sociotécnica de la que habla Latour y evidenciar las intencionalidades con la que fue incorporada la tecnología a la gestión pública.

Instrumentos de recolección de información

Para poner en práctica el enfoque conceptual y metodológico que nos ayudará a entender cómo se constituye lo social, lo colectivo y lo político en un contexto atravesado por la digitalización de la vida, que en este caso es impulsada desde iniciativas que intentan aproximarse a un modelo de “Gobierno Digital”, nos apoyaremos en las siguientes técnicas de investigación:

Revisión documental: la recolección y análisis de documentación es una estrategia metodológica de obtención de información que es utilizada para la justificación, medición, descripción, acreditación y/o reconstrucción de relatos e interpretaciones de una realidad determinada. Esta técnica incluye el análisis de una diversidad de

documentos de diferentes formatos (escritos, numéricos, orales, sonoros, visuales y audiovisuales) y pueden ser de distinto tipo, entre los que se encuentran los personales, literarios, institucionales, periodísticos, experimentos científicos, jurídicos, políticos entre otros (Corbetta, 2010).

Así, los documentos se asemejan a aquellas unidades informativas que nos permiten conocer determinados fenómenos sociales que son independientes al investigador, por lo que para el desarrollo de este trabajo revisamos los siguientes documentos institucionales procedentes de la administración pública:

- Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico
- Proyecto de Modernización del Estado Programa País Digital (PPD)
- Plan de Modernización del Estado
- Agenda Digital Argentina
- Decreto de creación de la Plataforma Digital del Sector Público Nacional
- Términos y Condiciones de uso de los servicios de la Plataforma Digital del Sector Público Nacional
- Tablero de políticas públicas elaborado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
- Ley de Protección de Datos Personales

|5|

Relato autoetnográfico: es una técnica que emplea Christine Hine (2015) para el estudio de las experiencias en Internet. La toma como una manera de producción de conocimiento sobre determinados fenómenos tecnológicos que se inscriben en los espacios virtuales o de flujo. Esta tiene por objetivo prestar atención a las conexiones, los discursos y las opciones que tenemos disponibles para construir significados, dar forma, limitar nuestras acciones y expectativas. Es decir, se trata de una técnica que funciona como complemento de otras estrategias de recolección de información con la finalidad de brindar una vista más completa y profunda sobre cómo se diseñan, funcionan y se insertan en la cotidianidad estos sitios en línea y fuera de línea.

De acuerdo con esto, en este trabajo haremos uso de esta técnica de estudio con la intencionalidad de relevar la arquitectura de diseño de interfaz que asume la Plataforma Nacional del Sector Público Nacional, es decir, de dar cuenta de los tipos de datos que funcionan como insumos para los algoritmos de la misma, los contenidos que forman parte de ella, las modalidades de comunicación gubernamental para el relacionamiento entre el Estado y la ciudadanía y demás empresas prestadoras de servicios aplicados que se conocen como las plataformas de redes sociales.

Antecedentes sobre la informatización del Estado argentino

El Estado argentino, desde el año 2005, se encuentra atravesando un proceso de permanente transformación como consecuencia de la incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs) a la vida cotidiana, lo que llevó en una primera instancia a instalar el modelo de “Gobierno Electrónico” y, posteriormente, en el año 2016, el “Gobierno Digital”. Si bien ambos modelos de Estado están atravesados por las TICs, difieren en los fundamentos que impulsarían las modificaciones en las estructuras y procedimientos gubernamentales.

En el “Gobierno Electrónico” la incorporación de las TICs respondía a la necesidad de establecer una relación con los ciudadanos y ciudadanas basada en la promoción de prácticas de transparencia, la reducción de la corrupción, la disminución del gasto interno, el incremento de la participación ciudadana y la optimización de la administración pública por medio del acceso remoto a los servicios y su despapelización (Linskens, 2000; Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Presidencia de la Nación, (2005); Navarrete, 2019 Rodríguez, Vera, Marko, Alderete y Conca, 2015; Unión Internacional de Telecomunicación, 2005; Welp, 2008).

|6|

Sin embargo, con el relevo de esta idea por la de “Gobierno Digital”, el uso y la apropiación de las TICs, renombradas tecnologías digitales, aparecen como herramientas que posibilitarían la creación de una administración pública abierta, participativa, confiable, con inclusión social, responsabilidad gubernamental y relaciones colaborativas. Es un enfoque que apuesta por la incorporación de la tecnología y la digitalización del Estado bajo los fundamentos de generar un cierto valor público asociado a la gestión de datos personales, al incremento de la productividad en los servicios que brinda, adaptándose a las necesidades de los usuarios, disminuyendo el recurso humano y tomando las medidas para evitar la exclusión digital para así poder crear un ecosistema gubernamental digital (OCDE, 2014; 2016; 2018).

En el “Gobierno Digital”, se hace evidente una perspectiva de gestión que apuesta por la informatización de los procedimientos y operaciones de la administración pública en un principio para mejorar, optimizar e incrementar la prestación de los servicios. Pero también para avanzar en la creación de un ecosistema digital que tiene como insumo el uso de los datos personales a los que se le asigna un valor público vinculado a la necesidad de obtener un conocimiento integral e individual de las poblaciones que permita ajustar el diseño de políticas públicas a las necesidades de las personas y también establecer un contacto con las mismas. En efecto, según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2019) este tipo de gobierno se estructura en seis dimensiones que están relacionadas con el rediseño y la simplificación de las acciones del Estado: la concentración de datos como herramienta de pronóstico de necesidades, la publicación de datos abiertos como práctica de transparencia, la adopción de una perspectiva orientada a las necesidades del usuario, la creación de una

plataforma como ecosistema para la generación del valor público y el desarrollo de la proactividad mediante el uso de datos abiertos.

Compartiendo estos principios, Argentina desde el año 2016 avanzó en el diseño y aprobación de su Plan Nacional de Modernización del Estado (Decreto 434/2016; Resolución 497-E/2017) que involucra un proyecto sobre los usos de las tecnologías en el Estado, los fundamentos del “Gobierno Digital” y el diseño de la Agenda Digital Argentina (Decreto 996/2018, anexo) que básicamente consiste en establecer una gobernanza digital, es decir, un gobierno como plataforma. Esto remite al uso y la apropiación de las tecnologías para incrementar los niveles de competencias del sector público, para la habilitación de servicios digitales, la generación de una forma de gobernanza basada en datos para su publicación como datos abiertos, la creación de un marco normativo que respalde a esta forma de gestión gubernamental, la incorporación de infraestructura, la promoción de la educación y la inclusión digital y el avance de la economía digital (Navarrete, 2021).

Bajo estos lineamientos, el Poder Ejecutivo Nacional comenzaría a trabajar en una serie de modificaciones en las formas de relacionamiento del Estado con sus habitantes que derivó en el diseño y ejecución del gobierno como plataforma. Estas consisten en el desarrollo de trámites en línea, el uso de la identidad y la firma digital, la toma de decisiones basadas en datos, la simplicidad de los trámites, la creación y disposición de datos abiertos, el suministro de capacitaciones sobre competencias digitales para empleados públicos y la incorporación de equipamiento tecnológico en los municipios (Decreto 996/2018, anexo I).

|7|

En este sentido, podemos observar una iniciativa que daría cuenta de este tipo de gobierno en la Plataforma Digital del Sector Público Nacional que describiremos a continuación como una estrategia novedosa de gestión de lo público, ya que aquí se encuentra contenida aproximadamente la totalidad de la administración pública nacional. Además, es una plataforma de autogestión que permite realizar trámites a distancia, darles seguimiento y establecer canales de comunicación entre el Estado y la ciudadanía, entre otras funciones.

La Plataforma Digital del Sector Público Nacional, una iniciativa de “Gobierno Digital”

La Plataforma Digital del Sector Público Nacional se originó en el año 2017 en el marco de las estrategias de “Gobierno Digital” con la finalidad de nuclear y redireccionar aproximadamente 1.500 trámites que corresponden a 60 organismos públicos diferentes (secretarías, agencias, jefaturas, direcciones y ministerios). Aquí, es posible suscribirse a aplicaciones móviles, contar con un perfil digital (Mi Argentina), efectuar trámites y darles seguimiento, solicitar turnos y pedir información (Decreto 87/2017). Se trata de una plataforma que funciona bajo la lógica del almacenamiento de información de acceso gratuito, que cuenta con un diseño de arquitectura de interfaz sencillo, amigable, permitiendo no solo la interacción de la ciudadanía con los organismos del Estado, sino

también la recolección de datos y el monitoreo de los mismos. Es decir, es un tipo de medio conectivo que apuesta por la informatización de la vida a través de la conexión de los habitantes con los servidores del Estado, que facilitaría la obtención de tres tipos de datos derivados de la cantidad de trámites y organismo que nuclea la plataforma. Por un lado, la obtención de los datos de carácter nominal, como lo son los nombres completos, identidad de género, dirección de residencia, número de CUIL y DNI y correo electrónico. Por otro, datos de orden demográfico derivados del tipo de trámite que realizamos, como la edad, las relaciones familiares, estado civil, la cantidad de hijos, diagnósticos de enfermedades, carnet de vacunación, posesión de capacidades diferentes, nivel educativo alcanzado, cursos realizados, profesión, experiencia laboral, familiares veteranos de guerra de Malvinas, situación económica, propiedades, entre otros. Y, por último, datos post-demográficos, que hacen referencia a la recolección y vinculación de los nombres de usuarios de las distintas plataformas de entretenimiento que utilizamos (Facebook, Youtube, Twitter, Instagram y Snapchat, Yahoo, Google, Foursquare y GitHub), que posibilitarían la cesión de algunos datos volcados en ella y que son habilitados por sus protocolos de términos y condiciones de uso de los servicios. También aquí se encuentran aquellos obtenidos por herramientas de extracción y análisis de datos como lo son las de Google Analytics, que forman parte de la arquitectura de esta plataforma, y los datos que se pueden recolectar de nuestras navegaciones por el sitio (*cookies*), que dan cuenta de la dirección IP, el modelo de dispositivo y el sistema operativo utilizado (Portal del Estado Nacional – Argentina.gov.ar / Argentina.gov.ar/términos y condiciones, Navarrete, 2021).

|8|

A continuación, se muestra una imagen sobre la interfaz de usuario de la Plataforma Digital del Sector Público Nacional:

Figura N° 1 Interfaz de usuario de la Plataforma Digital del Sector Público Nacional



Fuente: www.argentina.gov.ar

Navegando por esta plataforma y revisando la documentación de creación e implementación, podemos evidenciar que se encuentra compuesta por el acceso a los portales de los diferentes organismos del Estado, aplicaciones móviles públicas, una guía de trámites, el perfil digital del ciudadano y/o ciudadana, un *bot* de comunicación, las normativas del Estado, las oficinas públicas que prestan atención presencial, los servicios de atención telefónica, de mensajes de texto simple (SMS) y de atención por redes sociales, la plataforma de Trámites a Distancia (TAD),¹ indicadores, métricas de gestión y de calidad de la prestación de los servicios y el sistema de interoperabilidad de los datos entre las plataformas y aplicaciones tanto públicas como privadas. Esto significa que contiene prácticamente la totalidad de la información gubernamental, entre la que se encuentran los trámites vinculados con la seguridad alimentaria, la protección de la primera infancia, el empleo, la educación, prestaciones y asignaciones mensuales, tarifas sociales, y beneficios para trabajadores de la economía popular y monotributistas, entre otros.²

De ahí que podemos pensar a esta plataforma como un gran ecosistema gubernamental que está diseñado con una arquitectura similar a las plataformas de servicios privadas (redes sociales), es decir que cuenta con una interfaz sencilla para la navegación fluida, algoritmos que registran, almacenan y monitorean datos personales para la producción de perfiles computacionales y protocolos de términos y condiciones de uso de los servicios que clarifican los tipos de datos que se obtienen y sus usos (Bruno, 2013; Fernández, 2020, 2021; Srnicek, 2018; Suazo, 2018; Van Dijck, 2016).

Sin embargo, a diferencia de las plataformas privadas que encuentran en el estudio de datos generados y nacidos digitales un valor comercial para sostener su rentabilidad, en esta plataforma pública el valor que se asigna a los datos responde a las intencionalidades del gobierno basadas en la gestión de sus necesidades y en un vínculo más cercano con las personas. Esto sería avanzar hacia un tipo de comunicación gubernamental personalizada y fragmentada de acuerdo a los perfiles computacionales obtenidos, que se efectivizarían a través del envío de mensajes a las cuentas de correo electrónico registradas de los ciudadanos y también por medio de la circulación de contenido gubernamental ajustado a sus intereses en sus perfiles de redes sociales, que también fueron datos solicitados.

¹ De acuerdo con la presentación oficial, TAD “es una plataforma donde cualquier ciudadano puede realizar su trámite ante organismos públicos nacionales desde su casa, oficinas y/o dispositivo móvil”. Asimismo, “los trámites son 100% digitales desde tu dispositivo, sin necesidad de papel ni acudir a un organismo público, permitiendo ahorrar tiempo y dinero en la gestión de los mismos”. (Fuente: Argentina.gov.ar, disponible en: <https://www.argentina.gov.ar/jefatura/innovacion-tecnologica/innovacion-administrativa/tramites-distancia-tad>).

² Los siguientes planes, programas sociales y prestaciones de seguridad social fueron extraídos del tablero de políticas públicas elaborado por el Consejo Nacional de Coordinación de políticas sociales y publicados en el sitio web del gobierno: <https://www.argentina.gov.ar/informacion-sobre-planes-y-programas-sociales/guias-de-programas-sociales/repositorio-historico>.

De esta manera, la Plataforma Digital del Sector Público Nacional se nutriría tanto de los fundamentos como de los procedimientos propios de las plataformas comerciales para lograr insertarse en la vida social de los sujetos. Es decir que es una plataforma de servicios aplicados que ofrece una experiencia personalizada y amigable (Srnicsek 2018), que permite la sociabilidad y el intercambio comunicativo (Fernández, 2020; 2021) y que cuenta con sistema de vigilancia que opera mediante el monitoreo, rastreo y almacenamiento de datos personales o de información de los usuarios (Bruno, 2013; Van Dijck, 2016), con la salvedad de que estos datos adquieren un valor público asociado a la gestión de la calidad de vida de la ciudadanía.

Se trata de un modelo de gobierno que, si bien se origina desde una mirada positiva hacia la incorporación de la tecnología en el Estado, para mejorar el vínculo entre el gobierno y sus habitantes, presenta algunos riesgos y amenazas para las personas en materia de derechos de protección y privacidad de datos personales, ya que permite la concentración de los mismos y su uso sin el consentimiento informado de los usuarios y usuarias. Cabe mencionar que la actual Ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales se encuentra desactualizada ante este fenómeno de plataformas, ya que su alcance no aplica a los datos nacidos digitalmente como los biométricos, registros de sistemas de videovigilancia, etiquetas geospaciales y *cookies* de navegación, desconoce la producción de perfiles computacionales para la fragmentación social, carece de un titular de control independiente del Estado y habilita el uso de datos sin consentimiento del titular entre dependencias gubernamentales con el argumento de cumplimiento de sus funciones.

|10|

Comunicación gubernamental en tiempos de “Gobierno Digital”

Con los cambios mencionados en las modalidades de tratamiento de los asuntos de gestión pública como resultado de la puesta en funcionamiento de la Plataforma Digital del Sector Público Nacional, y ante los limitados alcances de la Ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales, creemos que también se modificaron las tradicionales formas de comunicación gubernamental que hacían de los medios de comunicación analógicos los únicos canales para dar a conocer los actos de gobierno, para pasar a trabajar en un tipo comunicación personalizada y fragmentada que sería facilitada por los actuales medios digitales. Esta sería una forma de comunicación gubernamental un tanto más novedosa que se nutriría de la recopilación y uso de datos personales para la publicación de datos abiertos y la fragmentación de las personas de acuerdo a sus características, que permitirían la emisión de contenido personalizado a los intereses de las mismas llegando a través de los distintos medios digitales registrados (perfiles de redes sociales y casillas de correo electrónico).

En este sentido, entendemos por comunicación gubernamental a aquella que se produce bajo la órbita del poder ejecutivo y legislativo en sus distintos niveles y que tiene como principal función dar visibilidad y accesibilidad a las rutinas de los gobernantes, construir un escenario cultural apoyado en símbolos y mitos que den cuenta de una

identidad nacional y sintetizar la idea del proyecto de país que se quiere lograr (Echevarría y Bruscoli, 2016; Riorda, 2006). Se trata de un tipo de comunicación a través de la cual los gobiernos intentan hacer explícitos sus propósitos, intereses, objetivos y orientaciones de opinión sobre determinadas temáticas que ocupan su agenda con el objetivo de conseguir el apoyo popular y fomentar el consenso (Delle Done, 2010; Elizalde, Fernández Pedemonte y Riorda, 2006; Gerstle, 2005; León, 1992; Riorda, 2006, 2011).

A su vez, teniendo presentes las transformaciones en el ecosistema de medios de comunicación en el que conviven tanto los medios analógicos como los digitales, la comunicación gubernamental en la actualidad operaría en la dualidad de estos tipos de medios. Por un lado, para dar a conocer decretos, normativas, la participación de los gobernantes en celebraciones, eventos y exposiciones públicas. Y, por el otro, para desarrollar una identidad visual, monitorear la imagen de los gobernantes, establecer el contacto con la comunidad, emitir publicidad institucional y por último difundir contenidos en formato de *transmedia storytelling*. Este último formato sería de origen reciente, cobra protagonismo en las actuales plataformas digitales de comunicación, entretenimiento e información y consiste en dar a conocer lo que las personas están haciendo (Scolari, 2013). Aquí aparecen como una manera de narrar historias cortas con un lenguaje e imágenes sencillas que son comunes a la sociedad y que tienen por objeto generar empatía entre el enunciador y su público destinatario a través de relatos que pueden estar centrados en el conflicto y el antagonismo, la promoción de valores, el liderazgo, la visión, la retórica y el lenguaje, mitos, símbolos, fundamentos familiares o populares, apelación a los sentidos, las emociones y la moraleja (Amado y Amadeo, 2012, 2013; Amado y Castro, 1999; Amado, 2010; Amado, 2011; Chaves, 2011).

|11|

De este modo, teniendo presente las particularidades que adquiere la Plataforma Digital del Sector Público Nacional y los alcances, tipos y formatos que asume la comunicación gubernamental en el actual sistema de medios de comunicación, es que creemos que, en la automatización de los trámites y servicios del Estado, se modificarían las antiguas formas de comunicación gubernamental. Es decir, se cambiarían las prácticas de comunicación asociadas a la propaganda en medios analógicos, para dar paso a un tipo de comunicación que opera a distancia mediante datos y algoritmos que seleccionan y dirigen los contenidos gubernamentales de acuerdo a los intereses de los usuarios (Zerfass *et al.*, 2016). Esto significa que nos encontramos ante un tipo de medio público que se apoya en un procedimiento de recolección y monitoreo de datos personales para la producción de perfiles computacionales que posibilite conocer demográficamente su territorio, pero también comunicarse con sus habitantes. Tomando los aportes de Zerfass *et al.* (2016) y de Cagical (2020), esto se realizaría a través de las siguientes operaciones:

- Automatización o semiautomatización para la creación o adaptación de contenidos (noticias, publicaciones, gacetillas de prensa, alertas, preguntas frecuentes, contenidos relacionales, sugerencias de búsqueda).

- Automatización o semiautomatización en la distribución de contenido (grupos, listas de correos, boletines, agentes virtuales, *landing pages*, boletines informativos).
- Adaptación algorítmica de los servicios en línea tales como motores de búsqueda o plataformas de redes sociales.

En definitiva, se trata de operaciones que responden a saberes informáticos, sociales, comunicacionales y políticos que penetrarían el diseño de la arquitectura de esta plataforma pública que impulsa la modernización de los servicios del Estado, pero también las prácticas de comunicación avanzando hacia un modelo de comunicación gubernamental apoyado en el contacto personalizado y fragmentado a los intereses de la ciudadanía.

Conclusión

|12|

En este trabajo evidenciamos ese modelo de sociedad compuesto por una red sociotécnica de elementos humanos y no humanos propuesta por Bruno Latour, como así también las intencionalidades con las que fue incorporada la tecnología a la administración pública. Esto se pudo visualizar desde un recorrido por las transformaciones en la gestión de trámites y servicios que brinda el Estado, producidas como consecuencia de la incorporación de la digitalización. Es decir, encontramos que las primeras modificaciones en el Estado argentino se registraron en el año 2005 con el arribo del “Gobierno Electrónico” que impulsaba la despapelización de la administración pública y continuaron con el “Gobierno Digital”, que básicamente es el uso de las tecnologías digitales para la recolección y el monitoreo de datos personales que permitan construir un conocimiento integral de las poblaciones.

En efecto, el “Gobierno Digital”, a través de la implementación de la Plataforma Digital del Sector Público Nacional, no sólo modificaría los tradicionales procedimientos administrativos para el acceso a las políticas públicas, sino que habilitaría novedosos mecanismos de gestión de los comportamientos asociados al contacto personalizado y más cercano con la ciudadanía. Dichos mecanismos serían posibilitados por la arquitectura de diseño de esta plataforma que tiene la capacidad para capturar y procesar datos personales que arrojan como resultado un conocimiento integral de la sociedad. Es decir, se trata de un tipo de gobierno que asume como herramienta para la gestión de la vida un medio conectivo que presenta similitudes con las plataformas de servicios privados. Esto significa que Plataforma Digital del Sector Público Nacional, que es de acceso gratuito y tiene una interfaz de usuario sencilla, concentra la totalidad de información y trámites del Estado por lo que es de interés para la ciudadanía y se alimenta de los datos generados por los mismos, con la salvedad de que no tienen un valor comercial. Aquí el valor que cobran los datos sería público, fundamentado en los intereses del gobierno de tener un conocimiento actualizado de la sociedad para poder tomar decisiones más ajustadas a las necesidades de las personas y poder establecer un vínculo más cercano con los mismos.

Desde estos enunciados de creación de la Plataforma Digital del Sector Público Nacional se desprende la sospecha de que no solo se modificaron los procedimientos de acceso a las políticas, sino también las modalidades de relacionamiento del Estado hacia los ciudadanos, teniendo en cuenta los procedimientos de interoperabilidad entre plataformas públicas y privadas, la colocación del dato de contacto como requisito para completar un trámite y las limitaciones de la vigente Ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales. Probablemente estamos avanzando hacia un tipo de comunicación gubernamental personalizada y fragmentada a los intereses de los usuarios y usuarias.

Bibliografía

- Amadeo, B. y Amado, A. (2013). El periodismo frente a la comunicación gubernamental: condicionamientos oficiales a la tarea periodística. *Revista Opera*, (13), 41- 58.
- Amado, A. (2011). Prensa y gobierno en situaciones complejas. En Elizalde, L.; Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. (2011). *La gestión del disenso: la comunicación gubernamental en problemas* (pp. 287-322). Buenos Aires: La Crujía.
- Amado, A. (ed.) (2010). *La palabra empeñada*. Buenos Aires: Fundación Ebert.
- Amado, A. y Amadeo, B. (2012). Cristina al gobierno: las relaciones públicas al poder. *XI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Investigadores en Comunicación (ALAIC)*, 9 al 11 de mayo de 2012, Montevideo [No editado].
- Amado, A. y Castro Zuñeda, C. (1999). *Comunicaciones públicas: el modelo de la comunicación integrada*. Buenos Aires: Temas.
- Bruno, F. (2013). *Máquinas de ver, modos de ser: Vigilancia, tecnología y subjetividad*. Porto Alegre: Sulina. Traducción propia.
- Cagical, P. (2020). Sintiendo datos: el dato como medio corporal. *Ética & Política / Ethics & Politics*, (2), 89 – 103.
- Chaves, N. (2011). *La marca-país en América Latina*. Buenos Aires: La Crujía.
- Corbetta, P. (2010). *Metodología y técnicas de investigación social*. España: Mc Graw Hill.
- Delle Done, F. (28 a 30 de julio de 2010). *La relación entre la comunicación gubernamental y el apoyo social hacia el accionar del gobierno. Fundamentos para la construcción de un modelo explicativo*. V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Buenos Aires. <https://cdsa.academica.org/000-036/250.pdf>

- Echevarría, C. y Bruscoli, C. (2016). Comunicación gubernamental y condiciones del diálogo público. *Edufba*, (s/n), 37-72.
- Elizalde, L., Fernández Pedemonte, D. y Riorda, M. (2006). *La construcción del consenso. Gestión de la comunicación gubernamental*. Buenos Aires: La Crujía.
- Fernández, J. (2020). Mediatizaciones y unidades de análisis: aproximaciones a la complejidad. En Busso, M. y Gindin, I. (2020). *Zonas de la mediatización: propuestas para el estudio de plataformas, redes e interfaces*. Rosario: UNR Editorial.
- Fernández, J. (2021). *Vidas mediáticas. Entre lo masivo y lo individual*. Buenos Aires: La Crujía.
- Gerstlé, J. (2005). *La comunicación política*. Santiago de Chile: Lom.
- Hine, C. (2005). *Etnografía Virtual*. Barcelona: UOC.
- Hine, C. (2015). *Etnografía por Internet integrado, incorporado y cotidiano*. Estados Unidos: Bloomsbury Academic.
- Latour, B. (1991). La tecnología es una sociedad hecha para que dure. En Domenech, M. y Tirado, F. (1998). *Sociología simétrica. Ensayo sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Latour, B. (1994). De la mediación técnica: filosofía, sociología, genealogía. En Domènech, M. y Tirado, F. (1998) *Sociología simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Latour, B. (2007). *Nunca fuimos modernos*. Argentina: Siglo XXI.
- León, J. (1992). *Persuasión de masas psicología y efectos de las comunicaciones sociopolíticas y comerciales*. Madrid: Deusto.
- Linskens, L. (24 -27 de octubre de 2000). *Hacia un gobierno electrónico*. V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Presidencia de la Nación (2018). Agenda Digital Argentina. *Decreto 996/2018*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/315000-319999/316036/norma.htm>.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Presidencia de la Nación (2017). Plataforma Digital del Sector Público Nacional. *Decreto 87/2017*. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/270000274999/271486/norma.htm>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Presidencia de la Nación (2005). *Plan Nacional de Gobierno Electrónico y Planes Sectoriales de Gobierno Electrónico*. Decreto 378/2015. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/105000109999/105829/norma.htm>

Ministerio de Justicia y Derechos Humanos Presidencia de la Nación (2000). Ley N° 25.326 de Protección de Datos Personales. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/6000064999/64790/norma.htm>.

Ministerio de Modernización de la Nación Argentina (2017). Proyecto de Modernización del Estado Programa País Digital (PPD). *Resolución 497-E/2017*. <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-497-2017-279601/texto>

Ministerio de Modernización de la Nación Argentina. (2016). Plan de Modernización del Estado. Decreto 434/2016. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/cofemod_documentos_plan_de_modernizacion_del_estado_2016.pdf

[15]

Navarrete N. (2019). “Gestión de la opinión pública en las iniciativas de gobierno electrónico de las ciudades inteligentes”. En Venier, E. (2019). *Gubernamentalidades neoliberales, poder pastoral y crítica*, 154-182. Salta: Norte Grande.

Navarrete, N. (2021). “Paradigma tecnológico informacional en las transformaciones del Estado argentino”. En Venier, E. (2021). *Discursos, prácticas sociales y políticas públicas en torno al uso gubernamental de las TICS y los datos masivos en la Provincia de Salta*, 63-82. Salta: Norte Grande.

OCDE (2014). *Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial: Recomendación del Consejo sobre Estrategias de Gobierno Digital*. París: OCDE.

OCDE (2016). *Estudio Comparativo de la OCDE: Estrategias del gobierno digital para la transformación de los servicios públicos en las áreas de bienestar*. París: OCDE.

OCDE (2018). *Revisión del gobierno digital en Argentina: acelerando la digitalización del sector público*. París: OCDE.

OCDE (2019). *Fortalecimiento del gobierno digital*. París: OCDE.

Riorda, M. (2006). “Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso”. En Elizalde, L. Fernández Pedemonte, D. y Riorda M. (2006). *La*

construcción del consenso: gestión de la comunicación gubernamental, 17-127.
Buenos Aires: La Crujía.

Riorda, M. (2011). “La comunicación gubernamental como la comunicación gubernamental”. *Politai*, (3), 96–111.
<http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/politai/article/view/13956/14579>

Rodríguez R., Vera P., Marko I., Alderete C., y Conca A. (2015). El Gobierno Electrónico y la Implementación de las TIC para Brindar Nuevos Canales de Comunicación. *Revista Latinoamericana de Ingeniería de Software*, (5), 187-196.

Scolari, C. (2013). *Narrativas Transmedia*. Barcelona: Deusto.

Srnicek, N. (2018). *Capitalismo de plataforma*. Buenos Aires: Caja negra.

Unión Internacional de Telecomunicación (2005). Cumbre mundial sobre la Sociedad de la Información. Documentos finales: Ginebra 2003 y Túnez 2005.
<https://www.itu.int/net/wsis/outcome/booklet-es.pdf>

|16|

Van Dijck, J. (2016). *Cultura de la conectividad*. Argentina: Siglo XXI.

Welp, Y. (2008). América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (41), 173-192.

Zerfass, A.; Verhoeven, P.; Moreno, A.; Tench, R. & Verčič, D. (2016). “European Communication Monitor 2016. Exploring trends in big data, stakeholder engagement and strategic communication”. Result of a Survey in 43 Countries. Brussels: EACD/EUPRERA, Quadriga Media Berlin. En Álvarez Nobell, A., Castillo Esparcia, A. y Ruiz Mora, I. (2020). Automatizaciones en la gestión de la comunicación en las instituciones públicas. *Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación*, (48), 10-32.

Zuazo, N. (2018). *Los dueños de internet. Cómo nos dominan los gigantes de la tecnología y que hacer para cambiarlo*. Buenos Aires: Debate.