

GOBIERNO (POLÍTICO) VS GOBERNANZA (CORPORATIVA)

Federico Llumá

Federico Llumá es periodista y consultor especialista en el desarrollo de campañas de comunicación institucional y estrategias de comunicación. Fue encargado de Proyectos y Medios para Sayara Media & Communication en Afganistán y Oxfam GB en Guatemala. Se desempeñó como Director de Comunicación del Ministerio de Seguridad de la Nación Argentina y actualmente es asesor parlamentario. Diplomado en Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de Paris III Sorbonne Nouvelle.

INTRODUCCIÓN

El gobierno argentino decidió transferir a las *Big Tech* y consultoras privadas¹ porciones estratégicas de infraestructura, procesos y gestión de la información del Estado.

Las contrataciones son mucho más que tercerizaciones de servicios secundarios. Hay en esta iniciativa una clara apuesta a una gestión compartida con corporaciones transnacionales de tecnologías de la información y la comunicación que abre sensibles interrogantes sobre la protección de datos personales y la soberanía del Estado.

Los acuerdos más emblemáticos de esta nueva orientación estratégica fueron los que el gobierno suscribió con el servicio de servidores remotos de Amazon (AWS), la transferencia de datos personales de la ANSeS para ser usados por la Secretaría de Comunicación Pública, la asesoría de Mackinsey and Co. para desmontaje del programa de satelital ARSAT y el plan piloto *Facebook at Work* (FAW).

Bajo la retórica de la eficiencia en la gestión el programa de gobierno va entregando la información pública a plataformas especializadas en la monetización de la conectividad².

El nuevo ecosistema convive en parte con la infraestructura anterior. El gran capital acumulado en la empresa ARSAT fue reducido a un sistema de servidores públicos sobre el cual se está realizando la centralización de servicios de bases de datos y de correo electrónico de todos los ministerios. Esta es la expresión de los “microsistemas conectivos” de los que habla Van Dijck³.

Las prerrogativas transferidas al sector corporativo pretenden acompañar la emergencia de un poder soberano que desplaza al Estado (y a la política) del centro de la

¹ Por *Big Tech* me refiero a las GAFAM (Google, Amazon, Facebook, Apple, Microsoft) y a la consultora que más se ha beneficiado de contratos en materia de gestión de datos públicos, *MacKinsey and Co.* De acuerdo a un informe presentado por la Asociación civil “Bajo la Lupa” de la ex diputada Margarita Stolbizer “*el Gobierno contrató consultoras en el período 2016-2017 por \$174.424.356 millones, que en muchos casos ya prestaban servicios en el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires*”, *BigBang*, 5 de febrero de 2018 (tomado el 7 de febrero de: [<http://www.bigbangnews.com/politica/Turismo-religioso-y-dialogo-con-los-vecinos-las-consultorias-de-Macri-bajo-la-lupa-20180205-0005.html>]. <http://www.ambito.com/911481-gasto-publico-aparecio-stolbizer-y-denuncio-que-gobierno-contrato-consultorias-por-mas-de-170-m>]

² José VAN DIJCK, *La Cultura de la Conectividad. Una historia crítica de las redes sociales*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2016, 39 (en adelante CC)

³ CC, 43).

gestión de lo público. La sub-política del capital de la que habla Ulrich Beck desplaza a los mecanismos institucionales de la democracia representativa⁴.

La nueva cartografía de flujos de información e infraestructuras, es reveladora de una inédita distribución de poder en la “*red semántica de conectividad automatizada*”⁵.

El caso argentino resulta paradigmático del tránsito de una institucionalidad de gobierno a una de gobernanza descrito por Rosenau⁶.

El modelo de gobernanza basado en un partenariado estratégico público-privado se apoya en mecanismos cibernéticos y en procesos evolutivos de flujos permanentes⁷. La nueva racionalidad procedimental no es de aplicación mecánica y coherente. Parece más bien guiada por el criterio de canibalización del Estado impulsado por proveedores de tecnología y, corre en un segundo plano sobre la ideología neoliberal de eficiencia técnica.

Esta característica explicaría la implementación fallida de una gestión de protección de infraestructura crítica de información y ciberseguridad (área que estuvo a cargo un ex policía bonaerense hasta que se produjeron graves interferencias de *hackers* en el ministerio de Seguridad) y el frágil sistema de protección de datos personales, discretamente emplazado en la órbita del ministerio de Justicia.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO DE TRANSFERENCIA DE COMPETENCIAS PÚBLICAS

En orden de relevancia, el acuerdo más claramente inscrito en la lógica de delegación de competencias críticas de la gestión digital, fue el acuerdo con *Amazon*.

En julio del 2017 el ministro de Modernización, Andrés Ibarra, firmó un Memorandum de Entendimiento para el desarrollo de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) con *Amazon Web Services (AWS)*, la unidad de negocios de “*cloud computing*” del gigante del comercio electrónico estadounidense.

⁴ Ulrich BECK, *¿Qué es la globalización?: falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 2001.

⁵ Cfr. CC

⁶ James ROSENAU, *Governance without government: order and change in world politics*, New York, Cambridge University Press, 1992.

⁷ Ver en este mismo Dossier: Gabriel PÉRIÈS, “El espacio urbano objeto de la revolución cibernética. ¿Qué espacio para el e-ciudadano?”, *Cuadernos del CEL* vol. III nº 5 (2018) 46-54.

El memorándum habilita a la administración a probar durante un año el sistema de *cloud computing* para dos bases de datos del Estado.

Ibarra anunciaba en conferencia de prensa que *“la tecnología es una herramienta fundamental para seguir trabajando por un Estado moderno, ágil y eficiente. Este objetivo requiere lo mejor de cada sector, un diálogo colaborativo continuo para construir juntos el Estado que Argentina merece”*. En este caso, la retórica propagandística del “construir juntos el Estado” colisiona con la ley de Datos Personales.

Las empresas GAFAM (Google, Apple, Facebook, Amazon y Microsoft) llevan años presionando a los gobiernos para que modifiquen sus leyes de protección de datos personales. Quieren evitar restricciones para poder alojar ésta información en nubes que no sean “locales”.

La argumentación, fuertemente resistida por la Unión Europea, es que de esta forma se facilita la administración de servidores, centros de datos, y se minimizan los problemas del soporte técnico y actualizaciones de software.

Esta presión no funcionó en Rusia, dónde *Twitter*, a fines del último año, tuvo que comenzar a almacenar datos personales de sus usuarios en ese país, en virtud de una ley que obliga a las redes sociales, servicios de mensajería y motores de búsqueda rusos y extranjeros a almacenar los datos personales de sus usuarios de nacionalidad rusa en un servidor en Rusia; cuyo sitio físico debe ser comunicado a las autoridades del país. *Facebook* continúa negociando, bajo la amenaza del gobierno de ser desconectada.

En enero de 2016, a sólo un mes de asumir la nueva administración del presidente Mauricio Macri, el Ministerio de Modernización lanzó un plan piloto denominado *Facebook at work* (FAW), a través de un acuerdo con la corporación global, que el año previo había inaugurado sus oficinas en Buenos Aires (inauguración en la que coincidieron la presidenta Cristina Fernández de Kirchner y Macri, entonces principal figura de la oposición).

FAW fue presentada como una plataforma desarrollada por la compañía para que los funcionarios puedan mantenerse conectados con sus colegas, compartir información y trabajar colaborativamente de una forma más simple y rápida.

Según información de *Facebook*, FAW *“ayuda a crear espacios de trabajo más productivos y conectados en todos los dispositivos y plataformas”*.

Como en el caso de *Amazon*, los servidores sobre los cuales corre esta solución informática están alojados en el extranjero, es decir en jurisdicción legal de otro país; con el agravante de que los administradores podrían incluso ingresar a los datos altamente sensible y privados de la *Administración Nacional de la Seguridad Social* (ANSES)⁸ o del padrón electoral.

En agosto siguiente el Ministerio de Modernización cedió algunos los correos electrónicos del Estado (que ya se venían almacenando en servidores *Exchange*) a *Microsoft*, a través de una contratación directa por 4 millones de dólares (Resolución 278 – E/2016)⁹.

Además, por otro acuerdo con *Microsoft* para ofrecer conectividad, se avanzó en la exploración del sistema *Television White Spaces* para utilizar parte del espectro asignado a un determinado licenciatario de TV. Al mismo tiempo, promovieron programas dirigidos especialmente a los jóvenes, como la “Alianza por la Educación” por el que se capacita a alumnos y docentes para utilizar las herramientas que brinda *Microsoft*.

Al ser publicados, la diputada nacional Liliana Mazuree y los investigadores de universidades nacionales Diego Rossi, Mariela Baladrón, Diego De Charras, Luis Lazzaro¹⁰ y Daniel Badenes, reclamaron detalles de estas contrataciones. El jefe de Gabinete, Marcos Peña, se excusó señalando que el convenio incluía “cláusulas secretas”¹¹.

⁸ La ANSES es un Organismo descentralizado que desarrolla sus funciones en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Por el Decreto N° 2.741/91, tiene a su cargo la administración de las prestaciones y los servicios nacionales de la Seguridad Social en la República Argentina.

⁹ En marzo del 2013, la Ciudad de Buenos Aires se convierte en la primera ciudad de Latinoamérica en integrarse al proyecto *CityNext* de *Microsoft*. *CityNext* trabaja como una red de soluciones basadas en la nube, para administrar datos y aplicaciones, así como para gestionar y automatizar procesos administrativos. Al mismo tiempo, lanzan en conjunto un teléfono celular de color amarillo con aplicaciones preinstaladas, para habitantes de la ciudad. El modelo elegido fue el Nokia Lumia 1020. El Ministro de Modernización era Andrés Ibarra.

¹⁰ Ver, en este mismo Dossier su artículo: Luis LAZZARO, “La política en el panóptico de las redes. «Gobernar es hacer creer», *Cuadernos del CEL* vol. III n° 5 (2018) 28-37.

¹¹ El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, por su parte, decidió migrar todos sus correos electrónicos a la nube misma de *Microsoft* a través de un contrato con una empresa privada. Se trata de la adaptación al sector público municipal del modelo de negocios *Go to Cloud*. Puesto de Trabajo que *Microsoft* implementa en asociación con Telefónica como solución para Pymes: [https://www.tendencias21.net/telefonica/Telefonica-y-Microsoft-se-unen-para-impulsar-la-migracion-a-la-nube-de-las-pymes-con-Go-To-Cloud-Puesto-de-Trabajo-de_a1579.html]

Como parte de la misma política, luego de varios meses el gobierno fue dando a conocer que había suscrito varios convenios con la firma internacional *McKinsey & Co* (con la que ya venía trabajando la ciudad de Buenos Aires durante la administración Macri).

Un grupo de analistas de esta firma se instalaron en el Ministerio de Comunicaciones para desarrollar un marco regulatorio para el desarrollo y la innovación en TIC¹².

El Ministro de Producción, Francisco Cabrera, suscribió uno de éstos convenios con la filial argentina de la consultora por unos 20 millones de pesos, para realizar una propuesta reordenamiento de las comunicaciones del país.

Esta intervención incluyó la elaboración de un “plan de negocios” para la empresa ARSAT (Empresa Argentina de Soluciones Satelitales Sociedad Anónima)¹³. La consultora sugirió privatizar el segmento satelital de ARSAT, lo cual fue ejecutado inmediatamente a través de un acuerdo con la empresa norteamericana *Hughes*¹⁴.

Con el argumento de “mejorar la comunicación oficial” en agosto del mismo año se emitió la resolución 166 - E/2016, aprobando un convenio mediante el cual la ANSES cede su base de datos a la Secretaría de Comunicación Pública con la finalidad deliberada de para enviar “información segmentada a los ciudadanos”.

El jefe de gabinete Marcos Peña dijo, al anunciar este acuerdo luego de su publicación en el *Boletín Oficial* (es decir sin instancia de debate al respecto), que “*no hay una vocación de utilización electoral*”. En simultáneo, el titular de la ANSES, Emilio Basavilbaso aclaró que la intención oficial era “*compartir solo datos de contacto como teléfono, mail o dirección postal, ningún dato más*”. Solamente eso. Casi nada.

¹² El gobierno argentino pagó 875.000 dólares por esta consultoría de 16 semanas. El principal impulsor de este convenio fue el secretario de Coordinación Interministerial de la Jefatura de Gabinete, Mario Quintana; ex ejecutivo de *McKinsey* al igual que el ministro de Producción, Francisco Cabrera.

¹³ ARSAT es la empresa satelital estatal argentina que era titular de los derechos para la operación y comercialización de las posiciones geoestacionarias 72° y 81° Oeste. Brinda servicios de telecomunicaciones y de gestión de bases de datos a través de infraestructuras terrestres ubicadas en la provincia de Buenos Aires.

¹⁴ A propósito de esta operación resulta particularmente esclarecedor el reportaje al profesor Gabriel Périès, miembro del grupo C3P CEL-UNSAM, publicado en la edición del 23 de julio de 2017 en la revista *Noticias* : [<http://noticias.perfil.com/2017/07/23/como-afectaria-al-pais-un-acuerdo-con-la-empresa-hughes-por-el-arsat-3/>]

En abril del 2017 el Gobierno porteño firmó un convenio con la aplicación *Moovit*, empresa israelí que desarrolló una aplicación para anticipar datos de transporte público: cuánto tiempo falta para que llegue el próximo colectivo y si hay cortes o suspensiones de servicios. Por este acuerdo la Ciudad se compromete a “abrirle” los datos a la aplicación para que los servicios oficiales le informen de alertas vinculadas al tránsito.

El dispositivo digital de gobernanza compartida con las *Big Tech*, en realidad importa una racionalidad comercial de estas corporaciones a la gestión política socavando abiertamente los principios de gobierno político y de la democracia representativa. No es solo un partenariado que se apoya técnicamente en el sector privado, sino una delegación que tiene muy poco de neutra. Por el contrario, con la solución “técnica” se trafica una racionalidad de suplantación de la política por el *management*.

No se trata aquí de revelar una conspiración sino de señalar los efectos de la aplicación de dogmas de mercado que fueron enunciadas abiertamente por los ideólogos del gobierno.

COLOMBIA

En 2015 se convierte en el primer país del continente y el segundo del mundo que se vincula al proyecto de masificación de *Internet* adelantado por Zuckerberg. A través del sitio web www.internet.org los usuarios del operador “Tigo” pueden acceder de forma gratuita a Facebook, Wikipedia, Accuweather, Girl Effect, UN Women, MAMA, Unicef, Mítula, Su Dinero, 24 Symbols, Tamberos, 1doc3, Icfes, Agronet y al portal de Reparación Integral de Víctimas.

PERÚ

El año pasado comenzó a trabajar en un convenio con la empresa *Facebook* para que el servicio de Internet alcance a las localidades más alejadas mediante *drones* y otros mecanismos, donde la fibra óptica no llega.

BRASIL

En 2015, luego del convenio con Colombia, el gobierno de Brasil y *Facebook* anunciaron una alianza para implementar acceso gratuito a la red mundial de computadoras.

URUGUAY

El gobierno uruguayo firmó un convenio con *Google* en 2015 para la utilización del programa “*Google for Education*” que conecta a alumnos y profesores a través de sus aplicaciones como *Google Docs*, *Calendar* o *Clasroom*. El acuerdo permite que los alumnos y profesores de Primaria, Secundaria y UTU tengan acceso a una cuenta de correo electrónico de *Gmail* y a otra de almacenamiento online *Dropbox* con espacio ilimitado.

El temor se genera porque la información que estos registren estará almacenada en servidores de Estados Unidos. Ante cualquier conflicto, tendrían que dirimir el problema en Santa Barbara de California. El Centro de Estudios de Software Libre; Datos Abiertos, Transparencia y Acceso a la Información; Derecho a la Cultura y 58 docentes, investigadores y profesionales dedicados a la educación y la tecnología manifestaron en una carta pública su “preocupación” por este acuerdo.

HONDURAS

El Gobierno firmó en 2015 un convenio con la empresa *McKinsey & Company, Inc.* para desarrollar y promover inversiones en el país. El convenio es que “McKinsey” sea la empresa encargada de desarrollar y promover estrategias y estudios del país en las distintas áreas.