

Burocracia de plataforma: nuevas mediaciones entre gobierno y sociedad. Aportes para una agenda de investigación

Platform Bureaucracy: new mediations between government and society. Contributions to a research agenda

Germán PINQUE*

RESUMEN

Este artículo explora las transformaciones suscitadas por la integración de plataformas digitales en la administración pública, trata de situar este objeto en un campo de estudio emergente y propone dimensiones de análisis para pensarlo desde las ciencias de la comunicación y, particularmente, desde la noción de mediatización. En términos generales, se argumenta que el uso de plataformas digitales transforma las prácticas burocráticas y las relaciones entre gobierno y sociedad y propicia un nuevo modelo de "burocracia de plataforma". Además, se busca hacer aportes para una agenda de investigación sobre estos cambios y los nuevos principios e idealizaciones que lo impulsan. Para todo ello, el trabajo aborda los cambios generados por las plataformas en diversos ámbitos de la vida social, se revisan estudios previos y diversas perspectivas críticas sobre el tema, se alude a un caso, la plataforma Ciudadano Digital del Gobierno de la provincia de Córdoba (Argentina), que motiva y fundamenta estas reflexiones, y se propone un enfoque de análisis que considera los aspectos técnicos, sociales y culturales de este fenómeno. Finalmente, se plantean preguntas y conclusiones para futuras investigaciones. Este trabajo es la base de un proyecto de investigación de tesis en desarrollo.

Palabras clave: plataformas digitales; administración pública; mediatización; transformaciones sociales.

ABSTRACT

This article explores the transformations brought about by the integration of digital platforms in public administration, attempts to situate this object in an emerging field of study, and proposes dimensions of analysis to think about it from the perspective of communication sciences and, particularly, from the notion of mediatization. In general terms, it is argued that the use of virtual platforms transforms bureaucratic practices and the relations between government and society and fosters a new model of "platform bureaucracy." In addition, it seeks to make contributions to a research agenda on these changes and the new principles and idealizations that drive them. To this end, the work addresses the changes generated by

* Mgter. en Antropología (FFyH, UNC) y Lic. en Comunicación Social (ECI, UNC). Docente de la carrera de Comunicación Social (FCC, UNC). Integrante y co-director de proyectos de investigación de la SECyT (UNC). Contacto: gpinque@unc.edu.ar

platforms in various areas of social life, reviews previous studies and various critical perspectives on the subject, refers to a case, the Digital Citizen platform of the Government of the province of Córdoba (Argentina), which motivates and supports these reflections, and proposes an analytical approach that considers the technical, social, and cultural aspects of this phenomenon. Finally, questions and conclusions are raised for future research. This work is the basis of a thesis research project in development.

Key words: digital platforms; public administration; mediatization; social transformations.

Las plataformas digitales y su relevancia como objeto de estudio

El tema de este artículo retoma una problemática actual, abordada desde diversas disciplinas e intereses prácticos y teóricos¹, a saber, el papel y los efectos sociales de las plataformas digitales. Estas tecnologías se han constituido en factores de cambio y transformación de múltiples campos de actividad social y en condición de posibilidad de nuevas prácticas sociales. Netflix, en el ámbito de las industrias culturales, Mercado Libre, en el comercio electrónico, Google, en el del marketing o la publicidad comercial, Facebook, Tinder o Twitter, en el de las relaciones sociales, los vínculos interpersonales o la comunicación política, Moodle, en los procesos de enseñanza y aprendizaje, etc., emergen como dispositivos disruptivos que, dada su difusión, usos o penetración, cabe esperar que incidan de manera significativa en las condiciones y procesos de producción y reproducción simbólica y material de la sociedad. Trabajos como el de Srnicek, *Capitalismo de plataforma* (2018) —título que parafraseo en este trabajo—, el de Castells, *Comunicación y poder* (2009) o el de Zuboff, *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder* (2020), delinear apenas algunas de las múltiples tendencias, facetas o “embrollos sociotécnicos”, parafraseando a Latour (1998), que involucra la integración y utilización de plataformas digitales.

Desde la perspectiva de los estudios de la comunicación, las plataformas integran una serie de innovaciones tecnológicas que establecieron nuevas posibilidades para la coordinación, la interacción social o la difusión de información a distancia. Cabe incluirlas en la historia de los medios que permitieron a los grupos sociales trascender las tramas espacio-temporales en que estaban inmersos y conectarse e interconectarse con otros grupos sociales para constituir un espacio social y un tiempo histórico más complejo y diverso. Estas infraestructuras de comunicación, por la índole de sus posibilidades técnicas y sistémicas, o incluso por los imaginarios utópicos que suscitan, se pueden incluir y analizar como parte de la llamada Sociedad Red (Castells, 2008) o Sociedad de la Información (Mattelart, 2002). En este marco, las plataformas pueden ponerse en el mismo nivel de análisis que el telégrafo o la imprenta, así como relacionarse con expectativas, intereses o transformaciones estructurales similares: las de servir para hablar, participar, interactuar, gestionar, comunicar o deliberar a distancia o, incluso más, la de establecer las bases —imaginarias y técnicas— de los espacios públicos político-culturales (ver Habermas, 2000) o de los Estados nacionales (ver por ejemplo Anderson, 1993).

¹ Las plataformas digitales son objeto de estudio en diversas disciplinas y campos de estudio: la sociología las estudia en relación con la formación de identidades colectivas o las interacciones interpersonales; la comunicación, a partir de los procesos de producción, circulación y consumo de información y de contenidos mediáticos; la psicología investiga los aspectos cognitivos, emocionales y conductuales de los usuarios; la economía examina las transformaciones en los modelos de negocio, las formas de trabajo y las dinámicas de mercado que suscitan, etc.

Las plataformas digitales han asumido un protagonismo ineludible en la vida social e impulsado numerosas investigaciones sobre sus efectos en la economía, el espacio público, la subjetividad o la cultura. Asimismo, puede constatar un interés creciente por comprender sus posibilidades y consecuencias para la administración pública, en sus diferentes niveles político jurisdiccionales. La pandemia de Covid-19, con sus restricciones de contacto presencial y de confinamiento social, reveló la importancia, las funciones y el potencial de las plataformas digitales de una forma sin precedentes². Cabe recordar cómo este acontecimiento interrumpió la “normalidad burocrática” y las mediaciones tradicionales en que se materializa (la burocracia de “ventanilla”, de “mostrador”, “de calle,” etc.), y profundizó un proceso de reconversión y digitalización (ver Arcidiácono y Perelmiter, 2021, 2022) del Estado y sus políticas públicas³ que puede remontarse al siglo XX y a distintas “oleadas” de reformas (Daniel y Caravaca, 2021; Ramírez Brouchoud, 2009).

Las plataformas digitales abren un horizonte de acción y conocimiento para la administración pública impensado hasta hace algunas décadas: son capaces de tomar decisiones masivas y automatizadas, procesar y analizar datos en menos tiempo y con más variables, encontrar patrones y examinar casos individuales en relación con ellos o determinar el estatus de ciudadanos elegibles para acceder o no a determinados beneficios. En definitiva, ellas sustentan un poderoso modelo de control y gestión que sirve para inducir o restringir comportamientos, asignar automáticamente recursos, identificar “puntos críticos” (fraudes sociales o fiscales, valoraciones de desempeño, etc.), y desarrollar tareas propias y tradicionales de funcionarios públicos (Peeters y Schuilenburg, 2022). Las plataformas digitales establecen por todo esto nuevas bases para la producción de representaciones, relaciones y prácticas burocráticas, así como nuevas condiciones de posibilidad para el ejercicio del gobierno. En definitiva, se constituyen gradualmente en uno de los recursos más eficientes y eficaces para hacer operativos programas y políticas públicas o regular y coordinar a distancia a la población.

Notas sobre un estado del arte

Los estudios e investigaciones sobre la integración de tecnologías digitales en la administración pública se vienen llevando a cabo hace 20 años, desde el surgimiento de las páginas o portales web (ver revisiones bibliográficas de Paredes Silupú et al., 2023; Risco y Arias, 2023; Samora, 2022; Santiago et al., 2021; Taoche, 2022). En su mayor parte, estos trabajos están impulsados por preocupaciones y problemáticas ligadas a la eficiencia, la transparencia o la accesibilidad de los servicios gubernamentales y desarrollados desde marcos conceptuales y metodológicos procedentes o afines a las ciencias administrativas. En este sentido, se enfocan en las problemáticas, oportunidades, requerimientos o “retos” de la integración de tecnologías digitales en la gestión pública, así como en la evaluación o el análisis de las dificultades o mejoras obtenidas con su implementación en diferentes niveles de gobierno. En general, estos estudios tematizan la integración de tecnologías como parte de la “transformación”, “modernización”, “innovación” o “reforma” del Estado y como componente estratégico de nuevas y superadoras modalidades de gobierno: el llamado gobierno o administración abierta, electrónica o digital. Asimismo, son recurrentes las alusiones al potencial de estas tecnologías para mejorar procedimientos, servicios o políticas en diversos sectores y ámbitos públicos mediante, por ejemplo, la automatización de procesos o el acceso a distancia vía Internet. En su mayor parte, estas investigaciones surgen y se desarrollan en respuesta a la aplicación de nuevas tecnologías (sea la

² Ver para Latinoamérica, por ejemplo, el informe del Banco Interamericano de Desarrollo acerca del incremento de la dependencia del Estado de las herramientas digitales, tanto para la prestación y acceso a servicios públicos, como para el trabajo remoto de los funcionarios (Roseth, Reyes y Yee Amézaga, 2021).

³ Cabe recordar que el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) implementado en Argentina por el gobierno nacional, que en 2020 transfirió ingresos a más de 9 millones de personas, se implementó y gestionó mediante plataformas digitales y trámites en línea.

inteligencia artificial, el *big data*, etc.) o a las posibilidades de aplicación advertidas en las tecnologías existentes.

En los últimos años, además, se han constituido nuevos actores no gubernamentales englobados bajo la denominación de “govtech”⁴ (empresas, consultorías, etc.) que establecen relaciones con investigadores y universidades, hacen diferentes aportes al desarrollo de estos estudios (bajo la modalidad de redes de cooperación público-privadas, por ejemplo) e impulsan, financian y organizan eventos, foros o investigaciones de distinto tipo sobre la “digitalización del Estado”. Por su parte, los organismos multilaterales de cooperación, sean de alcance internacional o regional, como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, etc., han hecho de la digitalización o la transformación digital del Estado uno de los tópicos y ejes centrales de sus discursos y políticas de reforma o modernización, tal como pueden verse plasmados en numerosas publicaciones bajo la modalidad de guías, recomendaciones, informes, reportes o manuales.⁵

En este amplio conjunto de trabajos -que van más allá de las contribuciones estrictamente académicas y científicas pero que mantienen conexiones con ellas- es posible detectar e inferir preguntas e intereses subyacentes, relacionados con los aportes que realizan o los factores que influyen en el desarrollo de proyectos de “e-gobierno exitosos”: sean aquellos vinculados a los desafíos para su adopción por parte de los funcionarios u organizaciones, los requisitos y condiciones técnicas para su puesta en marcha o las necesidades de actualización de marcos normativos. En este sentido, se puede afirmar que se está, no sólo frente a la emergencia y consolidación de un campo o área de estudio con una identidad propia, sino también frente a un “campo discursivo” cada vez más amplio, imbricado y heterogéneo, sobredeterminado por temas o tópicos comunes -y por lo discursivamente aceptable y pensable (Angenot, 2010)- en el que también participan las ciencias sociales en general.⁶

Paralelamente, es posible relevar dentro de este amplio y heterogéneo campo de estudio, ensayos académicos y artículos científicos que vienen tematizando, desde otras disciplinas y perspectivas, y con una orientación más crítica que utilitaria, distintas experiencias, discursos y casos de digitalización del Estado. Entre ellos se pueden mencionar estudios basados en la noción de gubernamentalidad de Foucault: estos trabajos se centran en el análisis de distintos dispositivos tecnológicos y formaciones discursivas que constituyen y legitiman nuevos paradigmas de gestión basados en plataformas digitales y analizan la manera en que dan forma a las subjetividades o sirven a la regulación y control de la población⁷ (ver Venier, 2021). En una línea semejante, aunque más relacionada con los

⁴ Ver los sitios de la firma Ernst & Young Global Limited: https://www.ey.com/en_us, la Red GovTech del Foro Económico Mundial, <https://initiatives.weforum.org/govtech-network/home>, la asociación GovTech Argentina, una agrupación de emprendimientos, pequeñas y medianas empresas dedicadas a proveer “soluciones tecnológicas” a los gobiernos o la sociedad civil, <http://www.govtech.ar/>, entre otras.

⁵ Ver, a modo de ejemplo, los documentos “Revisión del gobierno digital en Argentina Acelerando la digitalización del sector público”, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, <https://www.oecd.org/gov/digital-government/digital-government-review-argentina-key-findings-2018-es.pdf>; el informe “United Nations e-government survey, 2016: E-government in support of sustainable development”, de la Unesco, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000183152?posInSet=20&queryId=N-EXPLORE-438cbaa6-e0a4-47e1-9a39-b53bf41919a6>, el reporte “Digital Government and Open Data Readiness Assessment”, del Banco Mundial, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/311651553511049630/pdf/Digital-Government-and-Open-Data-Readiness-Assessment.pdf>, etc.

⁶ Esto, visto y evidenciado, por ejemplo, en la red de remisiones de la bibliografía de muchos trabajos científicos académicos que, aun abrevando en las abstracciones de la filosofía de la técnica o de los estudios acerca de la gubernamentalidad apelan y citan informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) para defender o justificar sus posiciones o análisis.

⁷ En estos casos, son recurrentes las referencias a nuevas formas de racionalidad gubernamental cibernética que conducen las conductas de los sujetos a partir de la mediación de complejas interacciones dinamizadas por dispositivos tecnológicos, por una parte, o a formas de gobierno digital entendidas como procedimientos a través

llamados estudios de la ciencia y la tecnología, hay también una serie de aportes que tematizan las dimensiones técnicas e infraestructurales de las plataformas, reconstruyen y analizan las dinámicas de poder oculto que ejercen, la imposición de “marcos modulatorios” en quienes operan con ellas, así como las formas en que en ellas se instancian formas de control y dominación (por ejemplo, en los sistemas y protocolos de Internet: ver Williams, 2015). Asimismo, otros trabajos exploran las transformaciones en la gestión gubernamental y la comunicación entre el Estado y la ciudadanía resultantes de la implementación de estrategias de “gobierno digital” y los riesgos que esto entraña, por ejemplo, para la protección y privacidad de los datos personales (Navarrete, 2022). En general, es posible advertir en estos trabajos una concepción de las plataformas digitales como nuevo poder rector o “columna vertebral” del Estado (basada centralmente en las bases de datos, los softwares, los estándares, los sistemas de clasificación, los procedimientos, las interfaces, etc.) y también como nuevas formas de manipulación y control, de conocimiento, autoridad o poder (Housley, Edwards, Beneito-Montagut y Fitzgerald, 2023).

Otras investigaciones, cabe agregar, abarcan o indagan dimensiones culturales de los procesos de digitalización del Estado, aunque aquí, en muchos casos, la cultura se concibe, se restringe y se operacionaliza en términos de percepciones o actitudes de usuarios o funcionarios públicos (ver Medina-Quintero et al., 2021) y se estudia mediante encuestas. También es posible relevar estudios de carácter más etnográfico y sociológico que analizan experiencias situadas del uso de plataformas y servicios públicos digitales, tanto desde la perspectiva de los ciudadanos como de los funcionarios, en muchos casos centrados en el análisis de brechas en el acceso, de la desigual disponibilidad de dispositivos o infraestructuras o de las dinámicas y redes sociales informales que surgen para apoyar a los sectores sociales más vulnerables en sus usos. Estos estudios señalan también cómo la digitalización de las políticas sociales a menudo impacta en los procedimientos burocráticos, reemplaza mediaciones sociales tradicionales a un nivel capilar, o las reconvierte, generando nuevos roles, prácticas, representaciones y vínculos entre el Estado y la ciudadanía. Asimismo, exploran cómo las plataformas digitales incorporan nuevas condicionalidades y suscitan efectos profundos en la gestión pública: reducen interacciones, encuentros, agentes, producen nuevas “experiencias del trámite” así como la “despersonalización” de los procesos administrativos (Arcidiácono y Perelmiter, 2022; Piana y Lares, 2023). En fin, dentro de los avances científicos y académicos relevantes se pueden mencionar también toda una serie de perspectivas disciplinares e interdisciplinares que, sin abordar directamente el tema tratado aquí, constituyen un trasfondo ineludible en su problematización o conceptualización, desde la filosofía política, la ética de la tecnología (Coeckelbergh, 2021, 2023) o el derecho (Gaido, 2020; Corvalán, 2017).

Un caso “bueno para pensar”: la plataforma Ciudadano Digital del Gobierno de Córdoba

En Argentina, la adopción de plataformas digitales en la administración pública ha experimentado un notable aumento en todos los niveles de gobierno. En la provincia de Córdoba, un caso paradigmático, disparador de estas reflexiones, es el servicio Ciudadano Digital (CiDi). Esta plataforma se creó en el marco de una política estatal y fue puesta en funcionamiento en el año 2014, con el objetivo de mejorar la calidad de la gestión pública, promover la participación ciudadana y contribuir a la despapelización. CiDi centralizó el acceso de los ciudadanos a los servicios digitales del Estado provincial mediante la creación de cuentas personales digitales con las cuales realizar consultas, trámites, reclamos, postulaciones o acceder a documentación, certificados o notificaciones. La plataforma se organiza en diferentes módulos según áreas de gestión (salud, educación, seguridad, cultura, etc.), y según destinatarios (ciudadanos, profesionales, municipios, etc.). Desde su

de los cuales las relaciones de poder se articulan en una sociedad determinada, regulan la población, permiten la coordinación e implementación de políticas o la administración de bienes públicos.

puesta en funcionamiento, integró diversos procedimientos administrativos y según fuentes oficiales, en 2021 el sistema contaba con tres millones de usuarios, en 2022 recibió 13.000 consultas por día y contabilizó 400.000 trámites digitales.⁸

CiDi es parte de una política de reforma de la administración pública⁹ que surge y se desarrolla desde el poder ejecutivo, sin publicidad o debate en el espacio público o en organismos legislativos. La plataforma se crea mediante el Decreto 1280/2014 del Gobierno de José Manuel de la Sota y según un documento de trabajo del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) llevó dos años de trabajo hasta su implementación (Elena y Ruival, 2015). El ámbito institucional desde el que se impulsó y puso en funcionamiento fue el Ministerio de Gestión Pública, que quedó a cargo de su monitoreo y aplicación con la misión de dar eficiencia a las actividades gubernamentales. Entre otros antecedentes, CiDi se relaciona con el Plan de Modernización del Estado de 1999, el Plan Provincial de Gobierno Electrónico de 2005, el Programa Córdoba Cerca de 2012 y el modelo de Gobierno Abierto de 2014 del Estado provincial. Este último seguía, entre otros, pautas y principios de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, firmada en 2007, en la XVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Chile. En este sentido, CiDi puede conceptualizarse y enmarcarse dentro del “problema del Estado latinoamericano contemporáneo”, tal como Oszlak y O’Donnell lo han tematizado, o como parte también de nuevas formas de tecnificación de la administración pública y de dominación política legal, mucho más activas, expansivas y penetrantes (2007), pero aquí quiero proponer otras dimensiones y preguntas para abordarlo, particularmente, a partir de la noción de mediatización y las dimensiones de análisis que abre.

La “burocracia de plataforma” como forma de mediatización

Los estudios de las mediatizaciones¹⁰ se vinculan habitualmente con los medios de comunicación masiva o con las tecnologías de redes digitales que constituyen al espacio público político-cultural (Averbeck-Lietz, 2018; Escudero Chauvel y Olivera, 2022, 2022; Lundby, 2014b; Silverstone, 2004; Hepp, 2022), pero aquí se asocian y la noción se aplica -estableciendo un paralelismo- a las tecnologías e infraestructuras digitales de comunicación e información que median los intercambios e interacciones entre las organizaciones gubernamentales y la sociedad. Así, se puede considerar a las plataformas digitales como aquellas tecnologías novedosas, innovadoras, que se “interponen” entre los ciudadanos y las burocracias públicas y que incluso anexan, desplazan o subordinan mediaciones¹¹

⁸ Ver Noticias del Gobierno de Córdoba, 2014, 2022a, 2022b.

⁹ Como plantea Oszlak, las reformas del Estado se distinguen de las reformas de la administración pública: “la historia del siglo XX recoge innumerables experiencias de intentos de reforma estatal en gran escala, entendidas como esfuerzos sistemáticos y masivos destinados a transformar ciertas características de la organización y funcionamiento del aparato del Estado a fin de dotarlo –como se dice tradicionalmente– de mayor eficiencia y eficacia. Durante la mayor parte del siglo fueron conocidas como reformas administrativas, expresión mucho más precisa para referirse al tipo de cambios impulsados bajo su advocación” (citado en Gantus, 2016: 188). Por el contrario, las reformas del Estado tienen que ver no sobre cómo debe funcionar este, sino cuál es su objeto, la naturaleza de sus actividades o de sus funciones en relación con la economía o la sociedad civil en general.

¹⁰ La elección de la noción mediatización tiene que ver con un interés por estudiar cambios mediáticos en su relación o articulación con cambios en la cultura, la sociedad, el poder, el gobierno, etc. pero desde una perspectiva más sociológica o antropológica que semiótica. Vale agregar que esta no solo es una elección por una noción o “concepto sensibilizador” y estratégico como el de mediatización sino también una elección por lo que Escudero Chauvel y Olivera llaman una tradición de investigación nordeuropea, más que latinoamericana. Si bien ambas tradiciones comparten un interés por la historicidad de procesos y articulaciones, esta última se enfoca y pregunta por los cambios en las condiciones históricas de producción de los discursos, por los cambios en la semiosis social (Chaubel y Olivera, 2022: 16), que juegan un papel marginal desde la perspectiva que intento desarrollar aquí.

¹¹ Aquí se diferencia “mediación” de “mediatización”; la primera se refiere a la intervención de un medio en una comunicación interpersonal o grupal para facilitar la comprensión y el diálogo de un contenido, idea, etc., es decir, hace referencia a instancias particulares de comunicación; la segunda, por su parte, alude al proceso por el cual los medios de comunicación mediatizan o influyen en la sociedad y la cultura; es decir, la mediatización se

estatales tradicionales a su propia lógica. Este es el caso de las mediaciones basadas en las tecnologías de la escritura, en los documentos impresos, propias de las burocracias de oficina o del “gobierno del papel”¹² que, en muchos aspectos, son reconfiguradas por las “burocracias de plataforma” basadas en tecnologías y plataformas digitales.

El análisis de los procesos de mediatización conlleva el estudio de los medios o dispositivos que intervienen en la comunicación¹³: cuáles son sus características, cuándo y cómo se integran, se institucionalizan o se usan, con qué efectos o finalidades, en qué ámbitos, etc., es decir, demanda la formulación de preguntas por la tecnología y por las formas en que se “enredan” y transforman los procesos y dinámicas de funcionamiento, interacción e intercambio social. Además, supone y permite estudiar estos procesos al menos en dos planos: en los episodios y experiencias de comunicación situadas, recurrentes o novedosas, que hacen los sujetos en el mundo de la vida y en los cambios institucionales estructurales, culturales o materiales, sedimentados en el tiempo y el espacio. Desde esta perspectiva, el estudio de la burocracia de plataforma como proceso de mediatización involucra el análisis de “procesos” y “meta-procesos” -como sugiere Escudero Chauvel y Olivera (2022)- en que se hacen experiencias y en que se constituyen y estabilizan estructuras sociales o sistemas sociotécnicos. Siguiendo el paralelismo con las investigaciones tradicionales del campo de la comunicación, el estudio de la mediatización entre Estado y sociedad también supone esclarecer *lógicas mediáticas* (Hjarvard, 2016) a las que se ajusta o debe ajustarse el Estado o el ciudadano si quiere cumplir sus fines y planes de acción. Con ello, supone el análisis de las coacciones “silenciosas” y estructurales que imponen nuevos principios y condiciones de producción de prácticas, representaciones y relaciones sociales.

Asimismo, este giro o desplazamiento de la mirada hacia la mediatización del campo burocrático tiene en a) la cultura, b) las instituciones y c) las tecnologías sus claves estratégicas de lectura y análisis, como pretendo proponer en este artículo. En primer lugar, a) la cultura: los procesos de mediatización no pueden explicarse sin referencia a contextos, memorias y discursos sociales más amplios, es decir, se entienden en relación con el sistema cultural -internamente diverso, moldeado por el poder, vinculado a grupos o clases, etc. Así, los procesos de mediatización entre Estado y sociedad van más allá de las decisiones del gobierno: hay un conjunto de fuerzas, determinaciones y cambios más amplios que merecen tenerse en cuenta, aunque no dejen de tener importancia las representaciones e intereses de los funcionarios estatales y las élites burocráticas que moldean las políticas y las visiones y representaciones de los problemas o políticas sociales y sus formas e instrumentos para regularlas o gestionarlas. En definitiva, la comprensión de los significados y experiencias de los actores son indispensables para estudiar estos procesos de mediatización, así como también los imaginarios culturales y los discursos transnacionales que los modelan. Por otra parte, las plataformas son un objeto discursivo, cultural, no existen fuera de su construcción significativa, pero también son parte de novedosos instrumentos con los que el Estado renueva representaciones sociales, modos de conocer y sistemas de clasificación social¹⁴ a la vez que monopoliza y ejerce su poder

enfoca en procesos y cambios estructurales temporal y espacialmente abarcadores (Averbeck-Lietz, 2018), que trascienden cualquier contexto en particular.

¹² En “Government of Paper: The Materiality of Bureaucracy in Urban Pakistan” Matthew S. Hull (2012) examina cómo la burocracia pakistani se basa en la documentación exhaustiva y en la producción de papeles para ejercer el poder y controlar a la población. Argumenta que los documentos no solo son herramientas para registrar información, sino que también son instrumentos de poder y dominación, utilizados por los funcionarios estatales para establecer y mantener jerarquías, negociar relaciones sociales y regular la vida de los ciudadanos.

¹³ Desde el campo de la comunicación, el estudio de la mediatización en la administración pública puede entenderse globalmente como una suerte de desplazamiento o giro de la mirada que va, por ejemplo, de la industria cultural o de los medios masivos de comunicación a la industria computacional o a un rango más amplio y diversos de organizaciones sociales, políticas, etc.; de la obra de arte o los productos culturales (a su producción, circulación, consumo, etc.) al software, a los formularios o a las credenciales y firmas electrónicas; del libro a la página web, de las unidades textuales más o menos delimitadas y estables a los flujos de información que se actualizan en tiempo real mediante la agregación y operación algorítmica.

¹⁴ Numerosos estudios reafirman una tendencia social sostenida a “puntuar” y “clasificar” mediante tecnologías digitales: más personas y áreas de la vida social están sujetos a métodos automatizados que asignan

simbólico y su papel totalizador sobre la sociedad (Bourdieu, 2014).

En cuanto a b) las dimensiones institucionales de los procesos de mediatización, la integración y uso de las plataformas en la administración pública puede entenderse como parte de las tácticas de gubernamentalidad (Foucault) de la población y como parte también de un proceso de diseño e integración de nuevos mecanismos, técnicas o métodos de organización y operación del Estado con los que este asegura el orden social y político y se constituye y diferencia como espacio unificado y autónomo de la sociedad (Mitchell, 1999). Este proceso abarca un conjunto amplio y diverso de prácticas del campo burocrático y, no menos importante, impacta notablemente en sus capacidades y medios de distribución, de control, de guía o monitoreo del comportamiento colectivo e individual. Estos cambios pueden asociarse a nuevas formas de poder que, como en las “sociedades de control” a las que se ha referido Deleuze (Deleuze, 2006; Williams, 2015), combinan la descentralización con la centralización omnipresente y el control mediante sistemas despersonalizados capaces de expandir rápidamente “relaciones burocráticas” por todo el espacio social. En este sentido, el estudio de la institucionalización de las plataformas digitales en las organizaciones públicas debería incluir las preferencias, conocimientos, valores y prácticas de quienes programan y les dan forma a las plataformas como las controversias, negociaciones y resistencias que suscita su expansión y difusión en el campo burocrático, los cambios en el rol y las prácticas de los empleados públicos, el desarrollo de marcos legales para su implementación, la capacitación y formación del personal, las experiencias que hacen los ciudadanos de ellas, etc. Todos estos, se tornan aspectos fundamentales para comprender y analizar los procesos y nuevas formas de mediatización que interesan.

Por su parte, con respecto a c) las dimensiones materiales de los procesos de mediatización se hace referencia al tipo particular de mediación que las “pantallas” establecen. Aquí pasan a primer plano las propiedades técnicas de las infraestructuras digitales (el conjunto de hardware y de software), las formas en que funcionan o establecen patrones de relación, la manera en que hacen posible la organización y realización de operaciones masivas y automatizadas, así como el acceso a los servicios del Estado y la interacción con una población distribuida en un amplio territorio. Esta dimensión de análisis puede ayudar a comprender las formas en que la tecnología se entrelaza con la política y la burocracia y produce nuevas experiencias y posibilidades de comunicación, así como nuevas formas de gobierno y ejercicio del poder. Las tecnologías, en este sentido, configuran y establecen marcos perdurables para las actividades sociales, influyen en las prácticas políticas (Winner, 1985) e impulsan el desarrollo de nuevas condiciones y entornos operativos. En la línea de los estudios e ideas propuestas por Marshall McLuhan (Lundby, 2014a), se trata reconocer el papel el potencial de la tecnología y las formas en que afecta la manera en que los sujetos -o instituciones- perciben el mundo, resuelven problemas específicos, aseguran determinados resultados, propician o inducen tipos particulares de relaciones, etc.

En síntesis, plantear como objeto o problema de estudio el proceso de mediatización entre el Estado y la sociedad propiciado por la integración de plataformas digitales en la administración pública demanda establecer dimensiones de análisis y producir descripciones y explicaciones de su funcionamiento y de las transformaciones estructurales que suscitan estos dispositivos en la cultura, las institucionales y las herramientas tecnológicas que utiliza el Estado en sus operaciones y en sus relaciones con la sociedad en general. En función de estas dimensiones clave, se pueden abrir y desplegar aún más una serie de preguntas relevantes: por ejemplo, sobre las políticas de integración de plataformas a la administración pública; sobre la percepción, significados o experiencias que hacen los funcionarios públicos o los ciudadanos de estos servicios e instrumentos; sobre la manera en que en ellos se inscribe, clasifica o codifica la sociedad; sobre la historia del uso e integración de estas

membresías y categorías, que segmentan, clasifican y califican. De estas clasificaciones, en la medida que se vuelven más coherentes, sistemáticas y consecuentes, pueden tener consecuencias objetivas profundas y dar forma a las posibilidades y oportunidades sociales que tienen los individuos diferenciados por ellas, tal como sugieren Fourcade y Healy (2017).

plataformas en las distintas áreas u organismos del Estado; sobre las nociones de gobierno y ciudadanía que inducen o presuponen; sobre la demanda de nuevos perfiles y la reconfiguración de competencias y roles que supone para los empleados públicos; o sobre las resistencias y antagonismos que suscita en el campo burocrático.

A modo de conclusión

Las plataformas digitales crecen, se expanden y se constituyen en los medios y mediaciones decisivas a partir de los cuales se desarrollan los más diversos productos y servicios, se moldean las condiciones de interacción social o las formas de operación del Estado. Aún más, cabe afirmar que, en muchos aspectos, las plataformas mediatizan al Estado, lo “mecanizan”, transforman su naturaleza, lo convierten en una máquina programable, precisa, rigurosa, con una memoria descomunal, capaz de intervenir sobre procesos y relaciones y totalizar y unificar la sociedad y a la propia organización estatal aprovechando la inmediatez, la automatización, la impersonalidad, la interoperabilidad y la conectividad permanente. La plataforma Ciudadano Digital (CiDi) del Gobierno de Córdoba, a la que me refería como un caso “bueno para pensar”, es un ejemplo de todo ello. CiDi ha logrado institucionalizarse en el Estado y en la sociedad y centralizar el acceso a servicios o trámites de manera amplia y notable, y merece, junto con otros casos nacionales, provinciales o municipales, el reconocimiento y estudio por parte de las ciencias sociales.

El desarrollo de la “burocracia de plataforma” como le he llamado, representa un nuevo contexto de sentido y significado para numerosos actores (grupos, individuos, organizaciones, etc.); y supone, además, la emergencia de nuevas formas de ejercer el poder o el control sobre las formas de asociación o las prácticas de los ciudadanos, logradas, básicamente, mediante el establecimiento y la imposición de secuencias o cadenas de acciones programadas, predecibles, constrictivas, a las que aludí más arriba, y a nuevos métodos de clasificación y “puntuación” automática. Como objeto de investigación, finalmente, y teniendo en cuenta las dimensiones de análisis propuestas y la “red” de tecnologías, sujetos o instituciones que relaciona, los estudios de las plataformas en la administración pública deberían incluir descripciones y explicaciones sociológicas, culturales y técnicas, y un enfoque que reconozca los nuevos horizontes operativos que se abren para el Estado, para bien o para mal, con su institucionalización y desarrollo.

Referencias bibliográficas

ANDERSON, Benedict (1993). *Comunidades imaginadas: Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

ANGENOT, Marc (2010). *El discurso social: Los límites históricos de lo pensable y lo decible*. México: Siglo XXI.

ARCIDIÁCONO, Pilar y PERELMITER, Luisina (2021). “Asistir sin ventanillas: El trabajo estatal de trinchera en tiempos de COVID-19”, en *Estudios Sociales del Estado*, 7(13). 181-217. Recuperado de: <https://doi.org/10.35305/ese.v7i13.255> (20/8/24).

ARCIDIÁCONO, Pilar y PERELMITER, Luisina (2022). “Mediaciones sociales y burocráticas en la era digital. La política social argentina en tiempos de pandemia”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 31(2), Estudios Sociales del Estado. Recuperado de: <https://doi.org/10.26851/RUCP.31.2.3> (20/8/24).

AVERBECK-LIETZ, Stefanie (2018). “(Re)leer a Eliseo Verón: Mediación y mediatización. Dos conceptos complementarios para las Ciencias de la Información y de la Comunicación”, en *deSignis*, 29, 69-82. Recuperado de: <https://doi.org/10.35659/designis.i29p69-82> (05/10/24).

BOURDIEU, Pierre (2014). *Sobre el Estado: Cursos en el Collège de France (1989-1992)*.

Barcelona: Editorial Anagrama.

COECKELBERGH, Mark (2021). *Ética de la inteligencia artificial*. Madrid: Cátedra.

COECKELBERGH, Mark (2023). *Filosofía política de la inteligencia artificial*. Madrid: Cátedra.

CALLON, Michel (1998). "El proceso de construcción de la sociedad. El estudio de la tecnología como herramienta para el análisis sociológico", en Domènech y Tirado Serrano (Eds.), *Sociología simétrica: Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad* (143-170). Barcelona: Gedisa.

CASTELLS, Manuel (2008). *La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Volumen I: La Sociedad Red*. México: Siglo Veintiuno editores.

CASTELLS, Manuel (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.

CASTRO-GÓMEZ, Santiago (2010). *Historia de la gubernamentalidad: Razón de estado, liberalismo y neoliberalismo en Michel Foucault* (1° ed.). Bogotá: Siglo del Hombre Eds.

CORVALÁN, Juan Gustavo (2017a). "Administración Pública digital e inteligente: Transformaciones en la era de la inteligencia artificial", en *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, 8(2), 26-66. Recuperado de: <https://doi.org/10.7213/rev.dir.econ.soc.v8i2.19321> (20/8/24).

CORVALÁN, Juan Gustavo (2017b). "Administración pública inteligente en Argentina: Un estado de la cuestión", en *Revista de Derecho Administrativo Económico*, 25, 7-25. Recuperado de: <https://doi.org/10.7764/redae.25.1> (20/8/24).

CRUZ, Egidio Félix Quispe (2022). "Efectividad de la implementación del gobierno electrónico y digital en la gestión institucional de gobiernos regionales", en *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(5), 2079-2094. Recuperado de: https://doi.org/10.37811/cl_rcm.v6i5.3239 (20/8/24).

DANIEL, Claudia Jorgelina y CARAVACA, Jimena (2021). "Modernización Estatal e Innovación Pública durante el gobierno de Cambiemos en la Argentina. Notas desde una perspectiva crítica", en *Revista Estado y Políticas Públicas*, 9(16), FLACSO, 221-245.

DELEUZE, Gilles (2006). Post-scriptum sobre las sociedades de control. *Polis*, (13). Recuperado de: <https://journals.openedition.org/polis/5509> (05/10/24).

ESCUADERO CHAUVEL, Laura y OLIVERA, Guillermo (2022). "Mediatización: El largo recorrido de un concepto", en *deSignis*, 37, 9-21. Recuperado de: <https://doi.org/10.35659/designis.i37p9-21>

FOUCAULT, Michel (2006). *Seguridad, territorio, población: Curso en el Collège de France (1977-1978)* (1° ed. en español 2006, 2° reimpresión). México: Fondo de Cultura Económica.

FOURCADE, Marion y HEALY, Kieran (2017). "Categories All the Way Down", in *Historical Social Research/Historische Sozialforschung*, 42(1), 286-296. Recuperado de: <https://doi.org/10.12759/HSR.42.2017.1.286-296> (20/8/24).

GAIDO, Ricardo Antonio (2020). "La administración electrónica: Un desafío del derecho a la participación ciudadana", en *Ars Iuris Salmanticensis*, 8, 57-81.

HABERMAS, Jürgen (1987). *Teoría de la acción comunicativa, II. Crítica de la razón funcionalista* (M. Jiménez Redondo, Trad.). Madrid: Taurus.

HJARVARD, Stig (2016). "Mediatización: La lógica mediática de las dinámicas cambiantes de la interacción social", en *La Trama de la Comunicación*, 20(1), 235-252. Recuperado de: <https://doi.org/10.35305/lt.v20i1.572> (20/8/24).

HOUSLEY, William et al (2023). *The SAGE Handbook of Digital Society*. London: Sage Publications.

HULL, Matthew S. (2012). *Government of paper: The materiality of bureaucracy in urban*

Pakistan. Berkeley: University of California Press.

KOPITOFF, Igor (1991). "La biografía cultural de las cosas: La mercantilización como proceso" en Appadurai (Ed.), *La vida social de las cosas: Perspectiva cultural de las mercancías* (89-122). México: Grijalbo.

LATOURET, Bruno (1998). "De la mediación técnica: Filosofía, sociología, genealogía", en Domènech y Tirado Serrano (Eds.), *Sociología simétrica: Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Gedisa.

LAVADO, Sofía Gabriela Cosquillo (2021). "Gobierno digital y la gestión municipal en la municipalidad provincial de Tarma", en *Revista Científica*, 6(22), 332-344. Recuperado de: <https://doi.org/10.29394/Scientific.issn.2542-2987.2021.6.22.17.332-344> (20/8/24).

LUNDBY, Knut (2014a). "Mediatization of Communication", en Lundby (Ed.), *Mediatization of communication* (3-38). Berlin; Boston: De Gruyter Mouton.

LUNDBY, Knut. (2014b). *Mediatization of communication*. Berlin; Boston: De Gruyter Mouton.

MARTÍN-BARBERO, Jesús (1987). *De los medios a las mediaciones: Comunicación, cultura y hegemonía*. México: Ediciones G. Gili.

MATTELART, Armand (2002). *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona: Paidós.

MEDINA-QUINTERO, José Melchor; ÁBREGO-ALMAZÁN, Demian; ECHEVERRÍA-RÍOS, Osiris (2021). "Satisfacción, facilidad de uso y confianza del ciudadano en el gobierno electrónico", en *Investigación administrativa*, 50(127). Escuela Superior de Comercio y Administración del IPN, 23-41. Recuperado de: <https://doi.org/10.35426/iav50n127.04> (20/8/24).

MITCHELL, Timothy (1999). "Society, Economy, and the State Effect", en Steinmetz (Ed.), *State/culture: State-formation after the cultural turn* (76-97). Ithaca, N.Y: Cornell University Press.

NAVARRETE, Noelia Macarena (2022). "Digitalización del Estado y su impacto en la comunicación gubernamental", en *Avatares de la comunicación y la cultura*, 24, Universidad de Buenos Aires, 1-16.

PEETERS, Rik y SCHUILENBURG, Marc (2022). "Algorithmic Governance: Technology, Knowledge and Power", en Housle; Edwards; Beneito-Montagut y Fitzgerald (Eds.), *The SAGE handbook of digital society* (439-457). London: SAGE Publications, Limited.

PÉREZ-SALMERÓN, Gloria (2003). "Algunas propuestas para propulsar la administración en línea: La biblioteca pública como portal de acceso al e-government", en *El profesional de la información*, 12(3). Recuperado de: <https://doi.org/10.1076/EPRI.12.3.226.16888> (20/8/24).

RAMÍREZ BROUCHOUD, María Fernanda (2009). "Las reformas del Estado y la administración pública en América Latina y los intentos de aplicación del New Public Management", en *Estudios Políticos* (34), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 115-141. Recuperado de: <https://doi.org/10.17533/udea.espo.2810> (20/8/24).

VILLALOBOS RISCO, Oscar Moisés y LINAREZ ARIAS, Juan Alberto (2023). "El gobierno electrónico y su eficacia en la mejora de los servicios públicos: Revisión sistemática", en *LATAM Revista Latinoamericana De Ciencias Sociales Y Humanidades*, 4(1), Red de Investigadores Latinoamericanos, 1077-1087. Recuperado de: <https://doi.org/10.56712/latam.v4i1.319> (20/8/24).

ROSETH, Benjamín; REYES, Ángela y YEE AMÉZAGA, Karla (2021). *Servicios públicos y gobierno digital durante la pandemia: Perspectivas de los ciudadanos, los funcionarios y las instituciones públicas*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://doi.org/10.18235/0003122> (20/8/24).

SAMORA, Paul Alfonso (2022). "Gobierno electrónico para el desarrollo de la calidad de servicio público latinoamericano en tiempos de covid – 19: Revisión sistemática de la literatura", en *Ciencia Latina Revista Científica Multidisciplinar*, 6(4), Asociación Latinoamérica para el Avance de las Ciencias, 3293-3315. Recuperado de: https://doi.org/10.37811/CL_RCM.V6I4.2834 (20/8/24).

SANMIGUEL, Nancy Nelly y RODRÍGUEZ, Rubén Rivera (2022). "Gobierno digital en el nuevo paradigma de la Gestión Pública Digital", en *Revista Dycs Victoria*, 3(2), 23-36. Recuperado de: <https://doi.org/10.29059/RDYCSV.V3I2.124> (20/8/24).

SANTIAGO GARCÍA, Jesús; VALENCIA LÓPEZ, Oscar David; TAPIA FERNANDEZ, Joselito y GAETA RENTERÍA, Rafael (2021). "Gobierno electrónico y economía digital en la sociedad de la información y el conocimiento: Una revisión conceptual", en *Encrucijada Revista electrónica*, 38, Centro De Estudios En Administración Pública, 1-17. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/fcpys.20071949e.2021.38.78411> (20/8/24).

SILVERSTONE, Roger (2004). *¿Por qué estudiar los medios?* Buenos Aires: Amorrortu Editores.

SRNICEK, Nick (2018). *Capitalismo de plataformas*. Buenos Aires: Caja Negra.

TOACHE, Eugenio (2022). "Las etapas de desarrollo del gobierno electrónico: Revisión de la literatura y análisis de las definiciones", en *Entreciencias: diálogos en la sociedad del conocimiento*, 10(24), Escuela Nacional de Estudios Superiores, Unidad León, de la UNAM, 1-16. Recuperado de: <https://doi.org/10.22201/ENESL.20078064E.2022.24.81028> (20/8/24).

VENIER, Emiliano (2021). "Gubernamentalidad, datos y algoritmos. La modernización del Estado Argentino bajo el modelo de las plataformas digitales", en *Administración Pública y Sociedad (APyS)*, (11), Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Córdoba, 156-175.

WILLIAMS, Alex (2015). "Control Societies and Platform Logic", en *New Formations*, 84(84), Lawrence and Wishart, 209-227. Recuperado de: <https://doi.org/10.3898/neWf:84/85.10.2015> (20/8/24).

WINNER, Langdon (1985). "Do Artifacts Have Politics?", en MacKenzie & Wajcman (Eds.), *The Social shaping of technology: How the refrigerator got its hum* (26-38). Milton Keynes; Philadelphia: Open University Press.

ZUBOFF, Shoshana (2020). *La era del capitalismo de la vigilancia. La lucha por un futuro humano frente a las nuevas fronteras del poder*. Barcelona: Paidós.

Fuentes consultadas

DECRETO NRO. 1280/2014 (2014). *Boletín Oficial de la Provincia de Córdoba*. Gobierno de la Provincia de Córdoba. (2019). Ley N° 10.618 – Simplificación y modernización de la administración.

LA VOZ DEL INTERIOR (2015, febrero 23). Hay que ser "ciudadano digital" para tramitar el Boleto Educativo. [La Voz del Interior]. Recuperado de: <https://www.lavoz.com.ar/ciudadanos/hay-que-ser-ciudadano-digital-para-tramitar-el-boleto-educativo/> (20/8/24).

GOBIERNO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA (2021). Decreto N° 680/2021. ----- (2019). Decreto N° 855/2019.

----- (2019). Decreto N° 750/2019.

----- (2014). Decreto N° 1280/2014.

----- (2015, junio 26). Digitalizan certificados de capacitación para estatales. [Noticias del Gobierno de Córdoba]. Recuperado de: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion->

general/digitalizan-certificados-de-capacitacion-para-estatales/ (20/8/24).

----- (2022, octubre 24). Manuel Calvo: “En Córdoba seguimos avanzando con la transformación digital”. [Web de Noticias - Gobierno de Córdoba]. Recuperado de: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/manuel-calvo-en-cordoba-seguimos-avanzando-con-la-transformacion-digital/> (20/8/24).

----- (2014, noviembre 19). ¿Qué es Ciudadano Digital? [Noticias del Gobierno de Córdoba]. Recuperado de: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/que-es-ciudadano-digital/> (20/8/24).

----- (2022, enero 23). En 2021 se realizaron más de 400.000 e-trámites a través de Ciudadano Digital. Recuperado de: <https://prensa.cba.gov.ar/informacion-general/en-2021-se-realizaron-mas-de-400-000-e-tramites-a-traves-de-ciudadano-digital/> (10/04/23).

Cita sugerida: PINQUE, Germán (2024). “Burocracia de plataforma: nuevas mediaciones entre gobierno y sociedad. Aportes para una agenda de investigación” en *Argonautas. Revista de Educación y Ciencias Sociales*, Vol. 14, Nº 23, 41-53. San Luis: Departamento de Educación y Formación Docente, Universidad Nacional de San Luis. <http://www.argonautas.unsl.edu.ar/>



Recibido: 27 de setiembre de 2024

Aceptado: 2 de octubre de 2024