

# E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA



**Susana Finkelievich**  
Coordinadora

Autores:

Adriana Causa, Susana Finkelievich, Daniel Finkelievich,  
Roxana Goldstein, Erick Iriarte Ahón, Philip Jacob, Rafael  
Juárez, Ester Kaufman, Silvia Lago Martínez, Eduardo Poggi,  
Alejandro Prince, Scott Robinson, Élide Rodríguez, Gracia  
Morena Peña Rosales, Raúl Saroka, Uca Silva

Enlazando el futuro **LINKS**

**"E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA"**

**Susana Finkelievich**

Coordinadora

Autores:

Adriana Causa, Susana Finkelievich, Daniel Finkelievich, Roxana Goldstein, Erick Iriarte Ahón, Philip Jacob, Rafael Juárez, Ester Kaufman, Silvia Lago Martínez, Eduardo Poggi, Alejandro Prince, Scott Robinson, Élica Rodríguez, Gracia Morena Peña Rosales, Raúl Saroka, Uca Silva

**Buenos Aires, agosto de 2005**

**ISSBN: 987-43-9789-6**

## **AGRADECIMIENTOS**

Nuestro más sincero agradecimiento a los autores, a los amigos y colegas que contribuyeron con sus lecturas críticas y sus comentarios a la concretización de este libro.

### **Aspectos legales, Derechos de Autor y Condiciones de Uso**

Los artículos son propiedad exclusiva de los autores referenciados en cada documento. Para copiar, reproducir y/o traducir el material que encuentra en este libro, propiedad de los autores y/o LINKS A.C. o bien de LINKS A.C., ya sea con o sin fines comerciales, se debe solicitar la correspondiente autorización a sus autores o a LINKS A.C.

Queda terminantemente prohibido el uso y la reproducción total o parcial con fines de lucro de este contenido sin el consentimiento expreso de LINKS A.C.

Solo se permite hacer un uso de este material para la realización de citas bibliográficas o referencias académicas y, en todo caso y sin excepción, debe citarse la fuente dejando expresa constancia del autor y de la dirección de nuestra página web (<http://www.links.org.ar>). Ninguno de los contenidos antes referenciados podrá ser citado para usos que contravengan o afecten la dignidad y los derechos humanos, o que puedan promover efectos discriminatorios por diferencias de raza, religión o género.

### **DESCARGO DE RESPONSABILIDAD**

El contenido de este documento no refleja necesariamente las opiniones o políticas de LINKS.

#### **LINKS**

Asociación Civil para el Estudio y la Promoción de la Sociedad de la Información  
<http://www.links.org.ar>

**INDICE**

**Introducción:**

E-gobierno y E-política: hacia la aclaración de conceptos borrosos, Susana *Finkelievich*

**Parte I: E-política: conceptos y derivaciones**

El nuevo rol del Estado con respecto a la Sociedad de la Información, *Susana Finkelievich, con la colaboración de Daniel Finkelievich*

Introduciéndonos en y a las campañas políticas online, *Alejandro Prince*

Sociedad de la Información, Democracia y Desarrollo local: Las TIC como herramientas para el fortalecimiento de procesos decisorios participativos en la gestión local, *Roxana Goldstein*

Las políticas gubernamentales para la Sociedad de la Información en Argentina, *Silvia Lago Martínez*

**Parte II: Gobernabilidad electrónica local**

E-gobierno en Buenos Aires, Argentina. De 1998 a 2003, Susana Finkelievich, Silvia Lago Martínez, Adriana Causa.

E- democracia local en la gestión cotidiana de los servicios públicos: modelo asociativo (público – privado) de gobierno electrónico local, Ester Kaufman

Desde los aportes de la comunicación. Gobierno electrónico local: idealizaciones y realidades, Uca Silva

Regulación para mundos digitales: el mundo comunitar, Erick Iriarte Ahón.

**Parte III: Modernizaciones y tecnologías**

Softwares: ¿fuente abierta, libres o propietarios? Raúl Saroka y Eduardo Poggi

Retos para la modernización de registros y catastros-el caso de El Salvador, Scott Robinson, P. Jakob, R. Juárez, G. M. Peña Rosales

Plan Provincial “Hacia el gobierno Digital”, de la Provincia de Mendoza, Argentina, Elida Rodríguez

**Biografías de los autores**

## INTRODUCCIÓN

### **E-GOBIERNO Y E-POLÍTICA: HACIA LA ACLARACIÓN DE CONCEPTOS BORROSOS**

Susana Finkelievich

¿Qué es realmente la e-política? ¿Cómo se relaciona con el E-gobierno? ¿De qué forma uno conforma y determina al otro? LINKS, Asociación Civil para el estudio y la promoción de la Sociedad de la Información ha considerado necesario reunir a investigadores y practicantes expertos en diversos aspectos de este nuevo emergente social, con el fin de servir a los ciudadanos, los gobiernos, los investigadores, las empresas, y en suma, a todos los concernidos por los beneficios que Internet puede brindar al desarrollo de nuevas formas de participación política y del gobierno electrónico.

“E-política”, “ciberdemocracia”, “democracia electrónica”, “política virtual” o “teledemocracia” son algunas de las expresiones utilizadas en los últimos años para distinguir un nuevo contexto potencial de las democracias actuales, creado bajo el impulso de las tecnologías de información y comunicación (TIC), con especial referencia a Internet.

Se han depositado grandes expectativas en el rol político de Internet: la incidencia política que la nueva tecnología de la comunicación puede forjar ha sido considerada como “gran transformación” (Grossman, 1995:149). Existe actualmente una percepción de Internet en tanto “vehículo de educación y formación de los individuos, de estímulo de la participación cívica, instrumento de medición de la opinión pública, canal de facilitación del acceso de los ciudadanos a los funcionarios de la Administración, plataforma de foros públicos, mecanismo de simplificación del procedimiento de inscripción de los votantes, e incluso factor de estímulo del propio voto” (Davis, 1999). Los que apoyan su rol político también hablan de Internet como una potente tecnología para una democracia de base, planteando que, al facilitar la discusión y la acción colectiva de los ciudadanos, insufla vigor a la democracia.

Davis (1999) señala que las afirmaciones de quienes prevén una revolución cibernética en la participación política se pueden agrupar en tres categorías: la primera concerniente a la información popular; la segunda, a la comunicación entre ciudadanos y gobierno; y la tercera, al establecimiento de políticas públicas. Podemos establecer una cuarta categoría: la organización política de los ciudadanos a través de Internet, como lo han demostrado los movimientos mundiales “globalifóbicos”, también llamados de “altermundialización”.

No pueden dejar de mencionarse las redes ciudadanas como expresión política popular de la Sociedad del Conocimiento (Finkelievich, 2002). En 1994 el fenómeno de las redes ciudadanas comenzó a tomar cuerpo en Europa, con el nacimiento de la Digitale Stad

(Ciudad Digital) en Amsterdam y de RCM (Rete Civica di Milano) en Milán e IPERBOLE (Internet PER BOLogna e l'Emilia-Romagna) en Bolonia. Las tres iniciativas han sido semilla y modelo de otras que se han desarrollado en los últimos años (Sanromá, 1999).

En lo que se refiere a la información popular, la promesa más desarrollada de Internet en tanto que vehículo de la política electrónica logra una dimensión doble: por un lado, el aumento de la información accesible para el ciudadano medio, y por otro, un mayor control individual sobre la información recibida. La conjunción de ambas facetas aseguraría la capacidad de vigilancia cívica sobre sus gobiernos. El resultado sería - contando con que la información disponible sea genuina, significativa y verificable- una revitalización de la democracia y la existencia de ciudadanos más participativos e informados. Las tecnologías disponibles para la comunicación política ostentan una nutrida gama de competencias en la forma de ejercer y concebir la práctica y el marco de la vida público-política.

Las democracias contemporáneas disponen de numerosas innovaciones, como páginas de partidos políticos en Internet, sitios web de las asambleas parlamentarias, acceso digital a la documentación y a la gestión administrativa de los diferentes organismos de la Administración Pública, canales de retransmisión continua y en directo de las sesiones de las Cámaras Legislativas, comunicación bidireccional electrónica entre ciudadanos y diputados, foros políticos y grupos virtuales de discusión e intercambio de información política, e incluso, opciones de e-voto en referéndums y elecciones. Internet permite el acceso de sus usuarios a una voluminosa cantidad de información en formato electrónico de interés o aplicación a la política: transmisión de sesiones de las Cámaras de Diputados en directo, los acuerdos firmados por el Ejecutivo, padrones electorales, resultados de las votaciones de los miembros del Congreso, textos de leyes, tratados establecidos, discursos oficiales, las transcripciones de ruedas de prensa, plataformas de partidos políticos y otros. A esto hay que añadirle los periódicos y revistas en línea, así como una gran variedad de boletines, newsletters, blogs y cadenas de e-mails de diversos orígenes.

Según los entusiastas de la e-política, los ciudadanos equipados con estos volúmenes de de información estarían preparados para debatir de manera lúcida e inteligente con los funcionarios gubernamentales y con los políticos para implementar los asuntos de su interés. En América Latina, desde los últimos años de la década de los 1990s, esta interacción electrónica comenzó a activarse entre los políticos, sobre todo en períodos de campañas electorales, y los ciudadanos que eran electores activos.

Este escenario resulta muy optimista. Sin embargo, la realidad de la participación política no siempre coincide con esa imagen. Las expectativas parten de una hipótesis basada en la posibilidad de un cambio radical en el comportamiento humano, que lo impulsaría a sostener conductas proactivas de intervención política. Anthony Corrado admite que el éxito de Internet como instrumento democrático depende de "la apetencia de un número significativo de ciudadanos por aprovechar las extraordinarias nuevas herramientas para incorporarse a la formulación de un discurso político significativo, por transformarse en electores mejor informados y por ser partícipes de la vida cívica" (Corrado/Firestone, 1996:29).

Tal como lo muestran los aportes de los autores de este libro, este cambio se está produciendo, en forma puntual, discontinua, desigual y lenta. La ciudadanía activa, bien informada, que colecta datos y se expresa por vía electrónica, describe actualmente a individuos y grupos que ya están políticamente interesados y motivados, y para los que Internet significa un enorme avance en el proceso de recopilar información, contactar a quienes toman decisiones y de debatir y definir políticas públicas. Pero está ganando terreno en personas y grupos con fuertes motivaciones políticas, como los movimientos mundiales, los ecologistas, las feministas, y en un número creciente de ciudadanos sensibilizados con sus propios intereses sociales, económicos y políticos.

El acceso a Internet es fundamental para que los ciudadanos puedan usar este potencial de interactividad política. La preocupación por la accesibilidad de los sectores con menores recursos económicos se plantea en los planes de conectividad de un alto número de gobiernos de América Latina y el Caribe. Para ello, debe garantizarse el acceso a Internet gratuito o a bajo costo a toda la sociedad, seguridad en los datos que se incorporan a la Red, la formación de los ciudadanos en el uso de esta herramienta, la existencia de sitios electrónicos de debate público, acceso a información genuina, y por último, la existencia de un “libre mercado de ideas” accesible a todo el público y no confinado a concesionarios privados.

Internet, como herramienta para la gobernabilidad en todos los niveles, se ha extendido por los gobiernos de los países de la Región: el E-gobierno o gobierno electrónico ya es un término conocido en los Municipios. El E-gobierno se refiere en general al uso que las instituciones gubernamentales hacen de las TIC, y que poseen el potencial de transformar las relaciones entre los gobernantes y los ciudadanos, las empresas, y otros niveles de gobierno. Estas tecnologías pueden dirigirse a diversos fines: optimizar los servicios gubernamentales hacia los ciudadanos, proveer nuevos servicios, incrementar la transparencia de las acciones del gobierno, mejorar las interacciones entre los gobiernos, las empresas y las industrias, incrementar la eficiencia y la capacidad de respuesta de los funcionarios gubernamentales, empoderar a los ciudadanos a través de mayor acceso a la información, disminuir los costos, combatir la corrupción, y contribuir al desarrollo nacional y local.

De manera similar al comercio electrónico, que permite a las empresas efectuar transacciones más eficientemente con otras empresas (B2B) y acerca los clientes a las mismas (B2C), el e-gobierno se orienta a facilitar y tornar menos costosas, mas transparentes, más fáciles y más efectivas las interacciones entre gobierno y ciudadanos (G2C), gobiernos y empresas (G2B), y entre diferentes agencias gubernamentales (G2G).

Existe también una noción geográfica, espacial (o de anulación de distancias), aplicada al e-gobierno: en la era pre-Internet, las interacciones entre un ciudadano o una empresa y una institución gubernamental tenían lugar en una oficina pública. Con el creciente uso de las TIC, es posible realizar cada vez más trámites a distancia, desde un telecentros, un cibercafé o desde el propio hogar o trabajo. Es sobre estos y otros conceptos, más amplios y más desarrollados, que se han escrito los aportes que se presentan en este libro.

### La voz de los autores

El libro incluye tres partes diversas pero confluyentes en sus temáticas: en la primera, *E-política: conceptos y derivaciones*, se debaten los procesos de renovación de los roles y mecanismos del Estado frente a la actual necesidad de satisfacer las necesidades de inclusión social y tecnológica, participar en los nuevos espacios de relacionamiento social facilitados por las TIC. En el primer capítulo, Susana Finkelievich y Daniel Finkelievich se preguntan cuál es el rol del Estado en la Sociedad de la Información. Sostienen que, sin renunciar a su rol como estimulador y regulador de los mecanismos de conectividad, el Estado, en los países latinoamericanos en general, y en Argentina en particular, debe poner el énfasis en la generación de medios productores de bienes y servicios de la Sociedad de la Información, porque el estímulo al consumo de estos bienes está ya generado por otros agentes sociales. Para sostener esta hipótesis, se analizan dos tipos de estrategias de satisfacción de la conectividad en Argentina: una proveniente de la Sociedad Civil, las Cooperativas Comunitarias de Telecomunicaciones, y otra que se origina en pequeños emprendimientos del sector privado: los cibercafés.

Este trabajo señala que una de las innovaciones más importantes en esta última década es la transformación del enfoque de análisis, desde un paradigma de acción que coloca al Estado y administración pública primordialmente como proveedores de servicios y ejecutores de obras de infraestructura, hacia otro enfoque más integral. Esta nueva perspectiva asume la importancia de estimular el desarrollo social y económico de las comunidades y de impulsarlas en procesos de innovación. Estos caminos incluyen ciencia y tecnología, métodos, nuevos productos, nuevas formas de administrar y producir, nuevas maneras de comercializar, nuevos esquemas de distribución, nuevas formas de alianza estratégica, etc. Pero también incluye una participación activa por parte de la comunidad nacional y de sus actores: empresas, la misma sociedad civil, y en forma cada vez más significativa, el sector de Ciencia y Tecnología.

A continuación, Alejandro Prince analiza coloquialmente el uso de la TIC en las campañas políticas, profundizando en la transformación de la política en la Sociedad del Conocimiento (SC), o e-política. En su breve texto busca comenzar un debate que, entiende el autor, deberá ser extenso e intenso, abierto y por sobre todo, interdisciplinario. Mientras define a las “campañas en línea” como a las actividades proselitistas desarrolladas por partidos o candidatos a cargos electivos, con la ayuda parcial, complementaria, o asimismo de modo integral con o sobre Internet, la World Wide Web y las herramientas TIC, Prince plantea que no se puede hablar de e-política, si una parte relevante de la gente no tiene acceso a las tecnologías de información y comunicación: para que haya e-política y *e-campaigning* debe haber ciberciudadanos, en cantidad y calidad. Insiste en que, para cualquier diseño o uso de las nuevas tecnologías es necesario comprender no solamente las actividades y percepciones actuales de sus destinatarios, sino lo que harán en línea en el futuro, pues estos factores definirán las formas y los contenidos de las cibercampañas políticas.



Antes de finalizar con un llamado a construir la Utopía, el trabajo plantea con una serie de interrogantes, entre ellos: ¿La actividad política *online* favorecerá la concentración de la oferta política, dará más poder a los medios y partidos fuertes o por el contrario ayudará a dar lugar a las expresiones menos dominantes, incluso sólo resultando importante para las posiciones más extremas? ¿Quiénes aprovecharán mejor esta herramienta, el Estado y el orden establecido, o los disidentes y anarquistas? ¿O todos, en una transformación densa y profunda?

En “Sociedad de la Información, Democracia y Desarrollo local: Las TIC como herramientas para el fortalecimiento de procesos decisorios participativos en la gestión local”, Roxana Goldstein propone el concepto del ciberespacio como nueva dimensión de relacionamiento social, que se instala en el discurso de ciertos sectores de la sociedad como el ámbito privilegiado en el que será posible alcanzar los ideales de “libertad, igualdad y fraternidad” que la democracia instaló como metas en los albores de la Revolución Francesa. Gobiernos, partidos políticos, empresas, ONGs, el sector académico participan de este proceso y se involucran en diversos grados en proyectos que les permitan cobrar “existencia virtual”; estar “presentes” en el ciberespacio.

Goldstein orienta su trabajo a través de tres premisas: a) La forma que esta nueva dimensión adquiera será el resultado de la forma en que los conflictos políticos, sociales y económicos se vayan configurando en el mundo real. b) La tecnología es una herramienta, y como tal, no induce el cambio social por sí misma, aunque puede contribuir a moldearlo en la medida en que sea portadora de características potencialmente transformadoras. y c) Dado que el mundo real y el virtual son entidades mutuamente inscriptas, no puede comprenderse uno sin tener en cuenta el otro: los procesos que ocurren a uno y otro lado de la virtualidad están mutuamente imbricados. Desde esta triple perspectiva, el capítulo analiza los procesos que están transformando el mundo real, el desarrollo del mundo virtual, y la forma en que ambos se condicionan y determinan mutuamente.

En la Segunda Parte, “*Gobernabilidad electrónica local*”, Susana Finkelievich, Silvia Lago Martínez y Adriana Causa inician el tema estudiando el proceso de modernización y de informatización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, desde la década de los 1990s hasta el año 2003. Se profundiza en particular el caso del Programa de Descentralización que se crea conjuntamente con la autonomía política de la Ciudad. Las autoras efectúan propuestas concretas; entre ellas, que para abocarse seriamente a la construcción de la Sociedad de la Información, el Estado, en este caso el Gobierno de la Ciudad, deberá ser usuario ejemplar de las TIC, en forma transparente, predecible y no discriminatoria, y promover tanto el desarrollo local de iniciativas en estas tecnologías, como el uso incremental de las TIC en todos los sectores de la economía y la sociedad, y del gobierno en todos sus niveles.

El capítulo recuerda que es necesario que organismos internacionales, y a nivel nacional, el sector académico, las ONGS concernidas por la participación ciudadana y por la Sociedad de la Información, y el sector privado, lleven a cabo la formación permanente de los

funcionarios estatales sobre las enormes potencialidades de estas tecnologías, y que se debe sensibilizar y capacitar a funcionarios municipales y empleados administrativos sobre el potencial de las TIC para facilitar su trabajo, agilizar sus respuestas a las demandas de los vecinos e incrementar su eficacia.

El texto de Ester Kaufman plantea que el gobierno electrónico local puede y debe ser mucho más que información y servicios en línea. La potencialidad interactiva de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TICs) habilita el desarrollo de mecánicas altamente participativas en lo virtual, cuyo sustrato deriva de políticas públicas convocantes en el mundo real, más fáciles de desplegar en municipios y ciudades que en los gobiernos centrales. La autora plantea que estas posibilidades son ya un hecho en muchos gobiernos: en ellos se registra una transformación en sus relaciones con la comunidad, expresada en modelos asociativos que apuntan a la arquitectura de contenidos disponibles en sus portales. En estas experiencias, los destinatarios se transforman en el centro organizador de dicha arquitectura. Pasan de ser “abstractos y universales” a ser destinatarios “concretos y diferenciados”, en un proceso de segmentación por status, intereses, estilos de vida, que sirve además para establecer modelos asociativos con las organizaciones que los representan específicamente.

La comunicóloga chilena Uca Silva, en su capítulo “Desde los aportes de la comunicación. Gobierno electrónico local: idealizaciones y realidades”, articula su reflexión alrededor de lo comunicacional: cómo ello (se) instala, modifica y transforma las nuevas relaciones sociales entre ciudadanía y Estado, a través de la implementación de las TICs. Si bien las TICs son instrumentos de información y comunicación, la reflexión sobre los vínculos e impacto comunicacionales establecidos por ellas una análisis más profundo. Silva considera que allí pueden encontrarse algunas de las claves necesarias para transformaciones de las relaciones sociales: no sólo saber cómo se ha comunicado el Estado con la ciudadanía, sino adquirir y crear conocimientos sobre las significaciones que adquiere la información para ambas partes, conocimiento cuya carencia ha limitado la posibilidad de optimizar la implementación de las TICs para responder a las ilusiones, tanto del Estado como de los ciudadanos.

La autora defiende la idea de que las TICs asumen una relevancia que exige transformar las lógicas de trabajo y de relación de los participantes del vínculo comunicacional en el espacio local. Las políticas municipales de participación deberán abandonar la exigencia de la presencia física de los participantes para la participación: es necesario modificar el enfoque tradicional, que ha llevado a que las políticas tendientes a crear espacios participativos se hayan desvirtuado en la promoción de “eventos” presenciales que dejan poco espacio para una participación pensada y efectiva.

La Tercera y final parte del libro es: “*Modernizaciones y tecnologías*”, y se dirige al análisis y propuestas concretas sobre las tecnologías más apropiadas que pueden utilizarse para cada caso y fundamentalmente, sobre cómo planificar los procesos de implementación de TICs en

los municipios de manera optima. Para concluir, Raúl Saroka y Eduardo Poggi desarrollan el tema del “Software de código abierto en la Administración Pública”, planteando que es un nuevo sistema que ofrece un producto que potencialmente es más flexible, más efectivo, de menor costo e independiente de que el proveedor decida realizar correcciones o lanzar una nueva versión. Los autores concluyen que los Estados deberían hacer esfuerzos en esta vía para poder aprovechar realmente los beneficios del software de código abierto; el desarrollo comunitario en el Estado sería un método apropiado para disminuir la multiplicidad de desarrollos similares, evitar la compra innecesaria y facilitar la interoperabilidad.

Pero, advierten, también hay que tener en claro que el uso del software de código abierto es condición necesaria para llevar adelante este proceso, pero dista mucho de ser suficiente. Llevar adelante esta propuesta supone, un profundo conocimiento de los problemas a enfrentar, de las estrategias potencialmente más adecuadas para superarlos, de las resistencias esperables, de las capacidades para establecer alianzas y convencer a los indecisos, de los recursos disponibles y de los límites hasta los que se está dispuesto a llegar para alcanzar los resultados. Dado que poner en marcha un modelo cooperativo requiere tiempo, esfuerzo, conducción, y una inteligente elección y aplicación de normas que impulsen las pautas de comportamiento deseado, Saroka y Poggi proponen que en este contexto, una ley que obligue a las instituciones públicas a utilizar exclusivamente software de código abierto no parece ser una solución.

Philip Jacob, Rafael Juárez, Gracia Morena Peña Rosales, y Scott Robinson se ocupan de un estudio de caso en su trabajo “Retos para la modernización de registros y catastros: El caso de El Salvador”. Éste es uno de pocos países en la región latinoamericana que ha enfrentado en reto de modernizar sus sistemas de registro del inmobiliario y catastro de tierras al nivel de su territorio nacional. Los autores consideran al contexto institucional y político nacional, y a las culturas del uso efectivo de las TICs como elementos catalizadores de los incentivos para la colaboración de los distintos actores y la capacitación del personal de los entes públicos involucrados en un sistema de diseño integral, llamado “catastro multifinilarario”. Este capítulo sintetiza los elementos claves del proceso actual en El Salvador y apunta hacia el diseño y administración de un sistema integral de información sobre el espacio nacional, y simultáneamente, a la creación de una cultura del uso de la información digitalizada en la administración pública.

Elida Rodríguez cierra el libro con un texto de interés indudable: la descripción de un estudio de caso concreto y actual. La provincia de Mendoza, Argentina, adoptó como estrategia de Modernización del Estado el modelo de Gobierno Electrónico. Para ello la Unidad de Reforma y Modernización del Estado, diseñó y está implementando el Plan Provincial “Hacia el Gobierno Digital” Trienio 2003-2005, por el cual se establece el uso estratégico e intensivo de las tecnologías de la información, tanto en las relaciones del propio sector público entre sí, como con los ciudadanos, usuarios y empresas del sector privado. En lo que concierne a la Sociedad de la Información, desde el punto de vista del sector público, y considerando que el conocimiento y la información establecen sus pilares fundamentales, se procura generar un marco que garantice a la sociedad en general la

igualdad de oportunidades en el acceso y uso de las TICs, con acciones tendientes a superar todo tipo de asimetrías.

Estas contribuciones están orientadas tanto a aclarar conceptos utilizados con frecuencia creciente, como a plantear nuevas preguntas y abrir continuos debates. Queda a los lectores el rol de enriquecerlos y continuarlos.

### Referencias bibliográficas:

- Alburquerque, Francisco (2001): “La importancia del enfoque del desarrollo económico local”, en: Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery, 2001 (compiladores): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Alburquerque, Francisco: *Dos facetas del desarrollo económico y local: fomento productivo y políticas frente a la pobreza*, en: Cuadernos ILPES, Santiago de Chile.
- Alburquerque, Francisco (1996): *Manual del Agente del Desarrollo Local*, Chile, Publicado en RIADEL; <http://www.riadel.cl/cataDetalle.asp?PID=312> .
- Boisier, Sergio: “Desarrollo (local). ¿De qué estamos hablando?” en: Antonio Vázquez Barquero y Oscar Madoery, 2001 (compiladores): *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*, Homo Sapiens Ediciones, Rosario.
- Castells, Manuel y Hall, Peter (1998): *Las Tecnópolis del mundo. La formación de los complejos industriales del Siglo XXI*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.
- CEPAL (2003): *Proyecto de Gestión Urbana en Ciudades Intermedias de América Latina y el Caribe*, <http://www.eclac.cl/dmaah/gucif/defcon.htm>

**PARTE I**

**E-POLÍTICA: CONCEPTOS Y DERIVACIONES**



**EL NUEVO ROL DEL ESTADO CON RESPECTO A LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN**

Susana Finkelievich

Con la colaboración de Daniel Finkelievich

**ENTRE LA PROPIEDAD Y EL ACCESO**

Ante el énfasis puesto por numerosos gobiernos latinoamericanos en la implementación de programas estatales para la conectividad de la población, este artículo pone en relieve la capacidad de la misma sociedad, mediante las acciones de diversos actores sociales, para satisfacer sus propias necesidades de acceso a las herramientas de la Sociedad de la Información. Los autores sostienen que, sin abandonar su rol como estimulador y regulador de los mecanismos de conectividad, el Estado, en los países latinoamericanos en general, y en Argentina en particular, debe poner el énfasis en la generación de medios productores de bienes y servicios de la Sociedad de la Información, porque el estímulo al consumo de estos bienes está generado por otros agentes sociales. Para sostener esta hipótesis, se analizan dos tipos de estrategias de satisfacción de la conectividad en Argentina: una proveniente de la Sociedad Civil, las Cooperativas Comunitarias de Telecomunicaciones, y otra que se origina en pequeños emprendimientos del sector privado: los cibercafés.

En “La era del Acceso”, Rifkin (2000) plantea que el traslado desde un régimen de propiedad de bienes hacia un régimen de acceso, sustentado en garantizar el uso limitado y a corto plazo de los bienes controlados por redes de proveedores, transforma radicalmente nuestras actuales nociones sobre cómo se ejercerá el poder económico en el futuro cercano. Un número creciente de parcelas del comercio estarán ligadas a la mercantilización de una extensa gradación de experiencias culturales en vez de a los bienes y servicios relacionados con la industria tradicional. Entre ellos, el juego, la música, los mundos virtuales del ciberespacio, todo tipo de entretenimiento o de utilización mediada electrónicamente “se convierte rápidamente en el centro de un nuevo hipercapitalismo que comercia con el acceso a las experiencias culturales” (Rifkin, 2000, p.17).

La importancia del acceso sobre la propiedad sugiere que en la Sociedad de la Información resultaría relativamente irrelevante la posesión de equipamientos para lograr la conectividad. En otras palabras, *el cambio en el uso de los bienes y servicios en la Sociedad de la Información, a diferencia de en la Sociedad Informacional, se está dando en la comercialización del tiempo, más que en la apropiación de los medios de producción.*

Respondiendo a una multiplicidad de intereses políticos y económicos, los gobiernos de la mayoría de los países latinoamericanos ponen el énfasis en dos aspectos del acceso en la Sociedad de la Información: conectividad y gobierno electrónico. Un estudio anterior (Finquelievich y otros, 2004) muestra que la mayoría de las políticas nacionales en los países de ALC se orientan básicamente a **reforzar la conectividad**, estimular el mercado de telecomunicaciones e informática y generar una masa crítica de usuarios en la región, con vistas fundamentalmente a la difusión del gobierno electrónico –en el sentido de la e-administración- y de las transacciones por Internet. Por lo tanto, los planes y proyectos de conectividad identificados en este trabajo, tanto sociales como económicos y tecnológicos, destinados a incrementar la penetración de servicios de Internet en las poblaciones son considerados por los gobiernos prioritarios con respecto a otros sectores (como desarrollos tecnológicos propios, o inversiones en CyT para estos propósitos). Sin embargo, estos mismos gobiernos no negocian políticas de descenso de costos telefónicos o de servidores de Internet para el acceso de la población a la conectividad.

Este artículo pone en relieve la capacidad de la misma sociedad, mediante las estrategias de actores sociales tan diversos como organizaciones de la sociedad civil y el sector privado, para satisfacer sus propias necesidades de acceso a las herramientas de la Sociedad de la Información. Los autores sostienen que, sin abandonar su rol como estimulador y regulador de los mecanismos de conectividad, el Estado, en los países latinoamericanos en general, y en Argentina en particular, debe poner el énfasis prioritariamente en la *generación de medios productores de bienes y servicios de la Sociedad de la Información*, porque el *estímulo al consumo de estos bienes* está generado por otros agentes sociales. Para sostener esta hipótesis, se analizan dos tipos de estrategias en Argentina: una proveniente de la Sociedad Civil, las Cooperativas Comunitarias de Telecomunicaciones, y otra que se origina en pequeños emprendimientos del sector privado: los cibercafés.

### **Las estrategias de conectividad del Estado y de la Sociedad Civil en Argentina**

Ciertamente, el Estado argentino no se ha desentendido del problema de la conectividad para la población. El **Programa Nacional para la Sociedad de la Información (PSI)**, de la Secretaría de Comunicaciones de la Presidencia de la Nación, tiene como misión fundamental

*“programar, desplegar y ejecutar iniciativas, proyectos y programas dirigidos a reducir la "brecha digital" entre quienes tienen o no acceso a las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Su competencia está centrada en aquellas actividades y cuestiones vinculadas al diseño e implementación de políticas públicas destinadas a promover:*

- *La universalización de Internet, La apropiación social de las tecnologías de la información,*

## E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

- *La formación de recursos humanos especializados en su gestión,*
- *El desarrollo de servicios y redes de alta complejidad computacional,*
- *El fomento de las inversiones y el desarrollo, en general, de las telecomunicaciones, la informática, la electrónica, el software y demás tecnologías afines”<sup>1</sup>.*

Parte de este programa, correspondiente a una administración anterior, implementó la experiencia del proyecto Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC), que había instalado aproximadamente 1350 CTCs distribuidos en todo el territorio nacional. A ellos se suman 1745 Bibliotecas Populares, hoy integradas al Proyecto CTC. Sin embargo, los CTCs distan de haber resuelto el problema del acceso popular. En un estudio sobre estos centros, Bassi y Rabadán (2002) reconocen que “Si bien los CTCs instalados son un hecho, el funcionamiento de los mismos según los objetivos planteados, está muy lejos de optimizarse. La mayoría presentan serias irregularidades, y los que funcionan se encuentran subutilizados”.

Bassi y Rabadán enumeran las principales dificultades detectadas en visitas a 300 CTCs y expresadas por sus coordinadores, clasificadas en dos áreas: aspectos sociales e institucionales (incluyen factores como la ausencia de un criterio de selección de las instituciones responsables acorde a los objetivos comunitarios planteados, la elección de los futuros coordinadores de CTCs por parte de dichas instituciones no respetó el perfil solicitado, ni los mismos fueron instruidos previamente con respecto a las características del proyecto, falta de definiciones e información acerca de los alcances y límites de la autogestión de los CTCs) y aspectos técnicos, como falta de conexión a Internet en aproximadamente el 50% de los CTCs instalados debido a los altos costos que implica la conexión en las localidades sin servicio de telefonía con descuento (llamado servicio 0610)<sup>2</sup> o la necesidad de contar con un soporte técnico provisto por el proyecto CTC ante la frecuente desconfiguración de las redes y otras dificultades técnicas. Evidentemente, y por óptimas que hayan sido las intenciones del Estado argentino para vencer la brecha digital e impulsar la conectividad entre los ciudadanos argentinos, las estrategias implementadas no han sido suficientes para ello, y admiten un alto grado de perfeccionamiento.

Por otra parte, el Consejo Federal de Inversiones ha puesto en marcha Centros de Acceso<sup>3</sup> en las ciudades capitales de las provincias argentinas. Son espacios físicos atendidos por personal entrenado para las actividades que se desarrollan, en los cuales se dispone, básicamente, de una sala con computadoras y de la infraestructura necesaria para realización de videoconferencias, seminarios, cursos de capacitación, etc. Entre sus objetivos que llevaron al CFI a instalar estos centros se pueden enumerar los siguientes: difundir el uso de Internet y del correo electrónico; contribuir a la formación de vínculos de cooperación entre

---

<sup>1</sup> <http://www.secom.gov.ar/>, consultado el 06 de mayo de 2005.

<sup>2</sup> El 0610 es un servicio telefónico de tarifa reducida para acceso a Internet. El PSI bonifica \$100 mensuales de la línea telefónica, lo que cubre aproximadamente 6 horas diarias de conexión a través de 0610 o en llamadas locales.

<sup>3</sup> <http://www.cfired.org.ar/esp2/eventos/acceso/acceso.htm>



empresarios; brindar una mayor integración del proceso de educación entre el medio local y el regional y fomentar la participación entre las distintas entidades representativas de la comunidad. Sin embargo, aunque eficientes, estos centros son escasos para satisfacer las necesidades de conectividad de los argentinos.

### **Plan Mi PC**

Para combatir la brecha digital, el Gobierno argentino lanzó en abril de 2005 una nueva iniciativa para alentar la venta de computadoras hogareñas y el acceso a Internet para un público de menores recursos. Llamado "Programa Mi PC", ofrece computadoras de penúltima generación, con conexión bonificada a Internet por seis meses. El precio de cada equipo oscila entre 1.300 y 1.700 pesos (contado, alrededor de U\$ 500) o en cuotas de 50 a 60 pesos, a pagar en 40 meses<sup>4</sup>. Las líneas de crédito para vender las máquinas son contribuidas primordialmente, por bancos estatales: Nación (US\$ 1.500 millones) y Provincia (US\$ 500 millones), además de un grupo de bancos privados (US\$ 300 millones). El programa está orientado a triplicar las ventas anuales de PCs, que en el año 2005 alcanzan los 700.000 equipos.

La iniciativa es apoyada por 40 empresas del sector, encabezadas por Microsoft e Intel, lo que le valió numerosas críticas por parte de los defensores del software libre y de algunos medios periodísticos especializados. Otras críticas admiten que es un primer paso para la propiedad de computadoras en los grupos de ingresos medios y bajos, pero que los costos de estas máquinas no están muy por debajo de los equipos vendidos habitualmente en el mercado, y que, cuando los usuarios terminen de pagarlos, en un plazo que ronda los cinco años, se encontrarán probablemente que han terminado de costear equipos ya obsoletos.

La sociedad civil no está ausente de la difusión y aún de la provisión de conectividad a la ciudadanía: por el contrario, posee un papel fundamental en la definición de los nuevos tipos de relaciones y construcciones sociales que deberían desarrollarse a partir de la incorporación de las TIC. No se trata solo de una cuestión de estrategias de gobierno y empresas: es fundamental el fortalecimiento de la presencia de las OSC en la generación y gestión de las estrategias de conectividad, no solo para promover la solidaridad y confianza entre las personas, sino también para incidir en las estrategias públicas y políticas. Las OSC asumen cierta incidencia política, para influir en las decisiones y los resultados de las políticas públicas. Inciden fundamentalmente en la visibilidad de los problemas y demandas, ya que en general poseen experiencia y capacidad para descubrirlos y hacerlos públicos, en la formulación de soluciones y propuesta de políticas y en el seguimiento de las acciones emprendidas.

La actitud de las OSC hacia la gestión de la conectividad difiere según las organizaciones: algunas consideran que se debe intensificar la relación con lo público y que las propias organizaciones pueden encargarse directamente de ejecutar algunos programas con manejo

---

<sup>4</sup> <http://www.clarin.com/diario/2005/04/01/sociedad/s-04104.htm>

propio de los recursos y evaluación del Estado (sobre todo en el nivel municipal). Otras organizaciones no están dispuestas a ocuparse de las funciones que le corresponden al Estado y creen que su actividad debe desarrollarse sólo en el ámbito de lo social y en el control de lo público (Finquelievich y Kisilevsky, 2005).

Dentro de este sector, existen iniciativas provenientes de OSC, tales como las de la Fundación Equidad, que implementan centros de acceso comunitarios. Por ejemplo, un *Centro Equidad* es un lugar público, que brinda acceso a computadoras, capacitación en el manejo de aplicaciones básicas de software, navegación y servicios sociales por Internet (cursos, búsqueda de trabajo, trámites gubernamentales, diseño de páginas web, compra y venta de productos y servicios, etc.). En general, se encuentra ubicado en un espacio cedido por un centro vecinal, organización comunitaria, ONG, escuela, hogar, parroquia o club, entre otras instituciones. La gestión del centro está a cargo de la organización comunitaria y el modelo supone lograr la auto-sustentabilidad del centro brindando servicios de bajo costo<sup>5</sup>.

De todas formas, el sector asociativo argentino, debido a limitaciones fundamentalmente de tipo económico, no está aún en condiciones de proveer de acceso a la tecnología a la mayoría de la población del país: la realidad es que los ciudadanos de menores recursos, que carecen de computadoras o cuyo equipamiento informático es demasiado antiguo, una gran parte de habitantes del interior del país, y los más jóvenes, se conectan por ahora, en alta proporción, desde los cibercafés, locutorios o telecentros, lugares privados de acceso público a Internet. Por otro lado, en el interior del país, sobre todo en las poblaciones de baja densidad de habitantes o alejadas de los grandes centros urbanos, son en gran parte las Cooperativas telefónicas las que proveen el acceso.

### **LAS COOPERATIVAS DE TELECOMUNICACIONES: UNA FORMA DE DEMOCRATIZACIÓN DE LAS COMUNICACIONES**

Las cooperativas de telecomunicaciones son actualmente las proveedoras de servicios de telefonía e Internet a casi un tercio de la población argentina, sobre todo en las áreas remotas, o en pueblos pequeños o de baja densidad poblacional. Una cooperativa de telecomunicaciones, que provee telefonía e Internet, es básicamente una asociación autónoma de individuos, que unen fuerzas para resolver necesidades y aspiraciones comunes, económicas, sociales o culturales, a través de una empresa de propiedad común y administrada democráticamente. En Argentina, las cooperativas comunitarias de telecomunicaciones (CCTs) fueron creadas en los años 1960s por ciudadanos que deseaban llenar el vacío comunicacional creado por la empresa de telefonía del Estado, ENTel, que no podía proveer servicios en las áreas alejadas o de baja densidad poblacional. En 1989, ENTel fue privatizada, pero las cooperativas continuaron funcionando, y se expandieron

---

<sup>5</sup> <http://www.equidad.org/centros.htm>

hacia comunidades que, por su localización geográfica o por su escasa población, no resultaban rentables para las grandes empresas telefónicas privadas.

Estas cooperativas crecieron y prosperaron, introduciendo nuevas tecnologías, como Internet, para proveer a sus miembros de nuevos servicios con costos a su alcance. En Argentina, las dos Federaciones de Cooperativas más importantes que existen actualmente son: FECOTEL (Federación de Cooperativas de Telecomunicaciones Ltda.), y FECOSUR (Federación de Cooperativas del Servicio Telefónico de la Zona Sur). Entre las dos, representan 350 CCTs. La Federación más grande, FECOTEL, tiene 40 años de antigüedad, y entre sus miembros administran \$ 10.000 millones (US\$ 3.000 millones) en haberes. El sector cooperativo sirve a más de 2.5 millones de argentinos – aproximadamente el 8% de la población total del país - con 600.000 líneas telefónicas, factura alrededor de US\$100 millones por año, y emplea a 3,500 personas<sup>6</sup>.

### **El status legal, ética y financiación de las cooperativas**

Hasta la privatización de los servicios telefónicos en 1989, éstos fueron administrados por ENTEL, la empresa estatal monopólica, que proveía servicios con preferencia a áreas urbanas rentables, y eludía las complejidades de áreas de bajos recursos, baja densidad poblacional, o remotas. En respuesta a solicitudes de diversos grupos de ciudadanos en el país, una regulación especial permitió la creación de cooperativas telefónicas, organizaciones sin fines de lucro calificadas para suministrar servicios de telefonía en sus áreas geográficas, con la condición de que estas áreas fueran declaradas por ENTEL como no rentables. En 1960 un decreto estatal autorizó a ENTEL a construir conexiones telefónicas para éstas. Las cooperativas retuvieron sus concesiones cuando ENTEL fue finalmente privatizada, junto con otras empresas estatales, en 1989. Como todas las empresas cooperativas, las de telefonía se rigen por la legislación que las define como “empresas sociales”, para diferenciarlas de las empresas tradicionales, orientadas al mercado.

FECOTEL (2004) es muy estricta con respecto al comportamiento ético de las Cooperativas. Sus asociados deben “siempre y en todas sus acciones, respetar los principios cooperativos: membresía abierta y voluntaria; control democrático de la organización por sus miembros; participación económica de sus miembros; autonomía e independencia; educación, formación permanente e información; cooperación entre Cooperativas; y compromiso con la comunidad”.

Las Cooperativas asociadas deben “trabajar en defensa del movimiento cooperativo, y en particular del movimiento cooperativo de telecomunicaciones, representado por FECOTEL; las Cooperativas deben observar los valores cooperativos, basados en la ayuda mutua, responsabilidad, democracia, equidad, igualdad y solidaridad.... No deben actuar persiguiendo posiciones dominantes o hegemónicas”. Con respecto a las relaciones entre las Cooperativas asociadas a FECOTEL, se espera que “celebren acuerdos entre ellas, con los

---

<sup>6</sup> <http://www.bloggers.com.ar/bloggers/novedades3/8067.html> consultado el 10 de mayo de 2005.

propósitos de construcción de redes cooperativas a través de la integración de entidades que pertenecen a la economía social, para mejorar y/o incorporar nuevos servicios, y para trabajar hacia la implementación del servicios universal”. También deben “Promover la práctica cooperativa, para alcanzar los mejores servicios a los costos más bajos posibles, evitando intermediaciones innecesarias, y procurando incorporar el número más alto de usuarios a los servicios cooperativos”.

Las fuentes de financiación más importantes para las Cooperativas provienen de sus miembros o accionistas, que incluyen empresas locales interesadas en tener servicios eficientes y económicos de telecomunicaciones locales. Mientras algunas cooperativas piden créditos a bancos nacionales o locales, algunos de los informantes clave entrevistados para este trabajo plantean las dificultades enfrentadas por las Cooperativas para obtener préstamos importantes.

### **Servicios y expansión de las Cooperativas**

El grado en el que las CCTs utilizan las tecnologías de última generación varía de acuerdo a las necesidades específicas de sus comunidades y de sus posibilidades económicas. Tanto su autonomía, como, en muchos casos, el pequeño tamaño de la organización, las vuelve flexibles y les permite adaptarse a las nuevas tecnologías a un ritmo relativamente rápido. Muchas cooperativas están usando redes de datos sobre IP y transportan voz sobre IP, aunque las centrales de conmutación digitales seguirán en servicio aún por muchos años<sup>7</sup>. También utilizan IP inalámbrico en áreas de baja densidad poblacional que aún no han sido alcanzadas por las redes de cables de cobre. Algunas Cooperativas usan corDECT, una tecnología inalámbrica de loop local desarrollada por el Indian Institute of Technology y basada en el standard de Digital Enhanced Cordless Telecommunications (DECT). CorDECT fue diseñada para prestar conectividad simultánea de alta calidad en voz y datos en áreas rurales con buena relación costo-efectividad.

Las CCTs proporcionan a sus comunidades servicios de telefonía e Internet, con conexión dial-up y/o de banda ancha (ADSL o WiFi), así como telefonía sobre IP, con tarifas significativamente menores que las grandes compañías privadas que actúan en Argentina (Telefónica y Telecom). Muchas Cooperativas proveen servicios gratuitos a la comunidad, como cursos sobre tecnologías de información y comunicación (TICs), acceso gratuito a Internet para escuelas públicas, bibliotecas e instituciones públicas (cuarteles de bomberos, policía, hospitales, etc.). Según las autoridades del COMFER, (Comité Federal de Radiodifusión), la nueva legislación de radiodifusión propuesta en Argentina permitirá a las Cooperativas proporcionar también televisión por cable, lo que las tornará actores poderosos en el mercado de las telecomunicaciones. Las TV. CCTs están prontas para ofrecer un paquete que incluye TV por cable, telefonía y acceso a Internet por una tarifa mensual de US\$16 (precios de 2004).

---

<sup>7</sup> <http://www.cicomra.org.ar/eventosycursos/Eca2003/Presentacion%20A%20Maccio.pdf>

En todo el país, alrededor de 300 CCTs que proveen electricidad y/o telefonía han unido sus fuerzas para proveer servicios de telefonía celular (o móvil) a partir de año 2006<sup>8</sup> al comienzo en las Provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba. Las conexiones y una red de transmisión serán utilizadas para la red celular, así como para interconexiones locales con los pueblos y ciudades servidas. El business plan de telefonía móvil prevé tarifas bajas para las llamadas locales y para llamadas en el interior de la red. El mercado potencial para la primera fase es de 200,000 líneas; un cálculo sobre la expansión nacional supone que el servicio puede ganar 1.100.000 usuarios<sup>9</sup>. En síntesis, las CCTs argentinas están atravesando un momento sumamente favorable. Proveen 600,000 líneas telefónicas, la nueva Ley de Radiodifusión les permitirá casi seguramente ofrecer servicios de televisión por cable, así como servicios de radiodifusión, están a punto de lanzar una red de telefonía móvil y son accionistas del satélite argentino Nahuel 2, que será lanzado en el 2005. La combinación de servicios de alta calidad con tarifas bajas ha hecho de las CCTs argentinas el tercer proveedor local de telefonía, luego de Telefónica y Telecom.

### **Un rol social adelantado**

Las Cooperativas Comunitarias de Telecomunicaciones están cumpliendo un rol social pionero en los países de América Latina y el Caribe<sup>10</sup>, no sólo en tanto que proveedoras de servicios, sino también de generadoras de empleo, de factores de apropiación comunitaria de las TIC, y de democratización de las comunicaciones. En nuestra investigación, hemos identificado las siguientes diez ventajas de las Cooperativas:

1. Son los únicos proveedores de telecomunicaciones en Argentina con una base de capital completamente nacional (de las comunidades locales). Las organizaciones miembros de FECOTEL, que representan 250 de las cooperativas de telecomunicaciones de Argentina, administran alrededor de US\$3.000 millones de haberes comunitarios. El capital inicial proviene de contribuciones de sus miembros, y en algunos casos, de bancos locales o provinciales.
2. Las ganancias no son exportadas a otros países, como en el caso de las empresas privadas, sino reinvertidas en la comunidad, para ampliar e innovar servicios y reducir las tarifas. Las CCTs alientan el desarrollo socio económico local, así como la mejora del nivel de vida de la comunidad.
3. Las Cooperativas constituyen importantes centros sociales: proporcionan contenidos locales, educan a la comunidad, y alientan actividades comunitarias.
4. Son una fuente de empleo para trabajadores calificados y no calificados (3,500 personas trabajan en las CCTs argentinas, con datos de octubre de 2004).
5. Proporcionan educación y formación en los diversos usos de las TICs.

---

<sup>8</sup> [http://www.lacapital.com.ar/2004/07/17/economia/noticia\\_117081.shtml](http://www.lacapital.com.ar/2004/07/17/economia/noticia_117081.shtml)

<sup>9</sup> Fuente: EN LINEA N° 59 Julio / Agosto 2004

<sup>10</sup> Bolivia es una excepción: la Federación de Cooperativas Telefónicas de Bolivia, FECOTEL, fue creada en 1987 en Santa Cruz de la Sierra, <http://www.comteco.com.bo/cooperativa/FecEstat.doc>

6. Las sucesivas crisis económicas sufridas por Argentina no fueron usadas como excusas para despedir a los empleados.
7. Las Cooperativas son empresas de economía solidaria, por lo tanto, sus superávits económicos son reinvertidos en otros proyectos de la comunidad, contribuyendo de esta manera al desarrollo de la economía local y regional.
8. Proveen servicios de telecomunicaciones avanzados y de alta calidad, incluyendo acceso a Internet a bajo costo.
9. Son agentes de democratización y de apropiación social de las infraestructuras de telecomunicaciones.
10. Son un factor de empoderamiento de las comunidades, que ya no dependen en tan alto grado del Estado ni el sector privado para satisfacer sus necesidades de comunicación.

Las CCTs se están extendiendo y ganando poder en Argentina. Este crecimiento tiene consecuencias en el mercado de tecnologías (un número creciente de empresas se tornan proveedoras de las innovaciones requeridas por las Cooperativas), pero también en las políticas de telecomunicaciones. En el año 2004, las CCTs y el Gobierno declararon el deseo de crear una nueva “ENTel”, a partir de la unión de más de 300 emprendimientos de este tipo, que permitiría lograr una facturación de 250 millones de pesos anuales<sup>11</sup>. Así lo indicó el presidente de la Federación de Cooperativas Telefónicas (Fecotel), quien pronosticó que las 550 mil líneas que poseen en la actualidad (el 7 por ciento del total) se duplicarán en dos años. Esto colocaría a las Cooperativas en el lugar de un poderoso actor en las telecomunicaciones nacionales. Las consecuencias son difícilmente previsibles, tanto en términos de competencia con las empresas privadas como de continuación y grado de compromiso con las comunidades, pero creemos que es una pista muy interesante para investigaciones futuras.

### **Algunas lecciones aprendidas de las Cooperativas**

Las CCTs constituyen herramientas potentes para la democratización de las comunicaciones, dado que la comunidad se transforma en propietaria y administradora de su propia infraestructura de telecomunicaciones. El compromiso hacia la comunidad es un factor fundamental para el éxito de las cooperativas. Esta responsabilidad implica esfuerzos continuos para implementar nuevas tecnologías, eficiencia y transparencia gerencial y administrativa, servicios mejores y más baratos que las demás empresas, y servicios superiores a los usuarios.

Para ser replicables en otras regiones de Argentina y/o de América Latina y el Caribe, las CCTs necesitan de: una legislación adecuada, que les permita proveer servicios a las comunidades ignoradas o no consideradas por otros operadores de telecomunicaciones, y que eventualmente les admitan competir con ellos; un estatuto fiscal favorable; una gerencia talentosa y preparada, preferentemente profesional, que sea a la vez responsable y abierta a las innovaciones tecnológicas y de gestión.

---

<sup>11</sup> Ver Cityeconomika.com, <http://www.cityeconomika.com/ar/13/notes%2C13381.asp>, consultado el 23 de abril de 2005.

La creación de CCTs necesita que la comunidad realice contribuciones financieras importantes – esto no se refiere sólo a los usuarios potenciales, sino también y sobre todo a las empresas locales – así como necesita también de créditos blandos de Bancos nacionales o provinciales. Las comunidades de bajos ingresos pueden experimentar dificultades para implementar CCTs, a menos que puedan negociar las inversiones de Bancos o de organizaciones internacionales.

La participación activa de “campeones” o líderes locales lúcidos y entusiastas es esencial para el éxito de las iniciativas de creación y funcionamiento de las CCTs, no sólo en las primeras etapas, sino para la sustentabilidad en el largo plazo.

El en caso de las cooperativas, “ser muchos” es mejor. Las cooperativas pueden obtener mejores resultados, tanto cuando negocian con gobiernos, como con empresas privadas, si conforman redes o federaciones nacionales.

La construcción de capacidades es esencial para la realización a largo plazo: la formación continua del personal técnico y administrativo de las cooperativas es un factor clave para su éxito.

Las comunidades también necesitan formación para percibir y utilizar las ventajas de la Sociedad de la Información: las CCTs poseen un rol muy importante como educadoras de las poblaciones locales.

Las Cooperativas pueden proporcionar los medios tecnológicos (acceso, formación) y la información necesaria para que en las comunidades surjan emprendimientos que relativos a la Sociedad de la Información, eventualmente, *spin-offs* de las mismas CCTs.

Pero las CCTs no son los únicos agentes sociales que proporcionan acceso a gran parte de la población. Los lugares privados de acceso público, o cibercafés, numerosos y baratos, ayudan a superar la brecha digital, particularmente en grandes ciudades, áreas universitarias y centros turísticos del país.

### **UN NUEVO ESPACIO SOCIAL: LOS LUGARES PRIVADOS DE ACCESO PÚBLICO A INTERNET**

¿Pueden los cibercafés, en general pequeños emprendimientos privados, ayudar a superar la brecha digital y complementar las acciones de los gobiernos y del sector asociativo en este sentido? Este punto del trabajo, que recoge algunas de las conclusiones de la investigación de Susana Finquelievich y Alejandro Prince “El (involuntario) rol social de los cibercafés en Argentina” (2005) se concentra en responder a este interrogante.

Los cibercafés y los kioscos de Internet son equipamientos extendidos a nivel mundial, aunque tienden a concentrarse en las grandes ciudades, las localidades en las que el acceso hogareño a Internet aun no es masivo, y los lugares turísticos. Un cybercafé (también llamado cyber, Internet café, PC café, etc.) es típicamente un emprendimiento comercial en el que las personas acceden a Internet por medio de un pago, generalmente equivalente a una fracción de tiempo de una hora o minuto. Un número creciente de cafés ofrecen acceso

inalámbrico ilimitado En muchos cybers también se venden bebidas, papelería, insumos de computación, cigarrillos y golosinas, o se ofrecen servicios como fotocopias y envío y recepción de faxes.

En América Latina y el Caribe se han extendido los llamados Telecentros, financiados por el Estado, por empresas o por organismos internacionales, frecuentemente atendidos por trabajadores voluntarios; estos telecentros ofrecen con frecuencia cursos sobre TICs, y otras facilidades para la vida comunitaria. En este trabajo, cuando nos referimos a los lugares privados de acceso público, englobamos en este concepto tanto a los locutorios o franquicias de Telefónica y Telecom, como a los microemprendimientos independientes. Para comodidad del lector, nos referiremos a este conjunto como a “los cyber”.

El primer “boom” de los cyber a nivel mundial data desde los años 1995 y 1996 (Nunes, 1999)<sup>12</sup>. La prensa de la época habla de unos 100 cibercafés en todo el mundo, una cifra que en esos tiempos parecía fabulosa. Ha habido un verdadero florecimiento de cybers en los países en desarrollo y en las regiones más turísticas. Nunes (1999) estimaba que, en ese año, existían más 2300 cibercafés en 124 países, de los cuales un 25% estaban en Estados Unidos. Actualmente, en los países desarrollados, los cibercafés están cambiando: no son espacios equipados con computadoras, sino cafés o bares corrientes, que ofrecen servicio de Wi-Fi.

Durante los últimos quince años, Internet ha penetrado en las vidas de las personas. Se ha creado un espacio social de interacciones en red, que a su vez interaccionan con las relaciones en la vida presencial. El espacio social producido por estas comunicaciones en red se interpenetra con las redes sociales presenciales, y ambas se modifican mutuamente. En este espacio social, ¿cuál es el rol de los cibercafés? No –siempre– son, como los cafés tradicionales, lugares de encuentro físicos: aunque las personas estén sentadas en incómoda proximidad, la relación no se da entre ellos, sino con las personas que están “al otro lado” de las redes electrónicas, ya sea en otra ciudad, país o continente. Nunes (1999) sugiere que, en vez de servir como lugares de reunión, los cybers funcionan como “espacios de otro lugar”, en los cuales el potencial de desplazamiento en el ciberespacio resulta ser un modo de membresía. Lo que se comparte en ellos es el nomadismo electrónico entre lugares geográficamente dispersos, en lo que Manuel Castells llama “el espacio de los flujos”.

Esta circulación virtual y (en el caso de los viajeros) transgeográfica explicaría por qué, tanto en Argentina como en el resto del mundo, los cyber sirven sobre todo para enviar y recibir e-mails. Pero también son lugares donde los diversos grupos socio económicos coexisten. Algunos cafés de la Recoleta (uno de los barrios de mayores ingresos de Buenos Aires) reciben chicos de la calle en los horarios más vacíos, del mismo modo que algunas personas sin techo utilizan los cybers para “recibir” y “visitar” desde sus direcciones electrónicas. De alguna manera, la “clase cibernauta” se superpone, por unos minutos o una

---

<sup>12</sup> The Realities and Virtualities of Cybercafes, Mark Nunes, 1999, Presented at the 1999 Popular Culture Association Conference, San Diego, CA, <http://www.gpc.edu/~mnunes/cybercafe.htm>



hora, a las clases sociales. En los cybers, los hombres de negocios, los intelectuales, los estudiantes, los turistas internacionales, pueden compartir los productos tecnológicos de esta sociedad con cibernautas menos favorecidos, aunque esta coexistencia no está libre de prejuicios de clase, de género o de edad.

### **El crecimiento post-crisis de Internet**

El fenómeno del crecimiento de Internet en Argentina, relacionado en gran parte con el auge de los cybers, ilustra los conceptos de Rifkin y de Nunes. Los números del mercado argentino de Internet han mostrado a lo largo del período de crisis económico-social de 2001-2003 crecimientos bajos pero sostenidos, que llevaron en el 2004 a crecer el doble que el promedio de dicho período, revelando porcentajes superiores al 27% en conexiones y 33% en usuarios. El año 2004 muestra nuevamente la duplicación de los accesos de banda ancha, consecuencia de la fuerte competencia y la interminable lucha de promociones de precios y velocidades. Esto indica que a pesar de la crisis del sector (caída de líneas de telefonía fija y móvil), Internet, en tanto que nuevo medio de información y comunicación, llegó para quedarse. Puede decirse ambigüedades que la tecnología es un viaje de ida.

El crecimiento de los lugares públicos de acceso privado permitió que el nivel de usuarios siguiera creciendo a pesar de la crisis. Los grupos sociales de ingresos más bajos encontraron la forma de ingresar al mundo de la Web desde lugares donde por \$1 o \$1,50 (desde U\$0,30 a U\$0,50) pueden navegar durante una hora, a alta velocidad y sin tener que comprar una computadora. El caso del uso de los cybers en Argentina ilustra las hipótesis de Rifkin: el acceso (cuyo concepto es en la actualidad, para millones de personas en el mundo, la ventana a infinitas posibilidades de estudio, trabajo, organización social y política, relaciones y entretenimiento) es también una nueva manera de reconceptualizar las relaciones de propiedad, uso y nueva economía.

Según las estimaciones de Prince & Cooke (2004)<sup>13</sup>, en el año 2004 existían en el país alrededor de 7.500.000 usuarios de Internet<sup>14</sup>. Los cibernautas que se conectan exclusivamente desde los cybers representan el 35% de los usuarios, más de 2,6 millones de individuos. Los cyberbares, o “lugares privados de acceso público a Internet”, ya sean iniciativas de pequeños emprendedores o franquicias de las grandes empresas telefónicas, se han transformado en un vigoroso impulso para la popularización del uso de Internet, sobre todo entre los grupos de bajos ingresos, los habitantes de las provincias, los jóvenes y las

<sup>13</sup> Todas las estadísticas mostradas en este trabajo tienen sus fuentes en el estudio de Prince & Cooke “El Rol Social de Los Cyberbares”, Buenos Aires, 2004, <http://www.iabargentina.com.ar/images/Download/009.pdf>, salvo las que se indican específicamente como provenientes de otras fuentes.

<sup>14</sup> Por usuario entendemos a la persona física, el ser humano, que utiliza Internet, independientemente de ser o no el titular de la cuenta o de pagar o no por ese acceso. Este número incluye tanto a las personas que acceden desde sus hogares, como a las que lo hacen desde sus lugares de trabajo, y eliminando la superposición causada por un importante número de personas que se conectan desde más de un lugar (hogar, trabajo, universidad, cyberbar, etc.)

mujeres. Esto sugiere que los cybers y locutorios pueden ser equipamientos privados de acceso público democratizadores del acceso a Internet.

### **La masificación de los usuarios**

El perfil del usuario de Internet ha cambiado desde un perfil inicial más relacionado a una elite, con estudios universitarios y altos conocimientos de informática, y con una significativa mayoría de hombres al usuario actual, caracterizado por los siguientes rasgos: i) Mayor penetración de niveles medios-bajos, quienes comenzaron su ingreso entre el 2000 y 2001; ii) Los niveles educacionales descienden año a año (un 35% tiene nivel máximo alcanzado de secundario); iii) Migración histórica del lugar de acceso: en los primeros tiempos (en el período previo al 2000) fue el trabajo, luego el hogar y por último la mayor parte del ingreso se produjo en los lugares públicos de acceso privado (cybers y locutorios); iv) Equiparación de géneros en Internet: la relación entre mujeres y varones se acercó al 50%, debido principalmente a la masificación de Internet y la aparición de contenidos exclusivos para las mujeres; v) Ingreso de edades extremas: los menores de 18 años representan el 26% de los usuarios actuales. La edad promedio se redujo a 28 años; vi) Ingreso de usuarios con menores conocimientos tecnológicos, impulsados por los cybers, donde el usuario navega despreocupándose por la conexión, la amenaza de virus y el mantenimiento de la PC.

Si bien el hogar es el lugar preferido de conexión de los usuarios argentinos (52,2%), los cyber ocupan el segundo puesto (40%), seguidos de lejos por el trabajo (9,9%), las instituciones educativas (2,2%) y “otros” (0,4%). Esta preferencia se debe a diversas razones; entre las positivas: los bajos costos de los cybers, que rondan 1,50\$ (U\$0,50) por hora; la frecuencia del uso de la Banda Ancha en ellos y la velocidad de las conexiones; la no necesidad de encargarse de la vigilancia de virus, spywares, y del mantenimiento de las computadoras. Las razones negativas son el alto costo de la mayoría de servidores de cable o ADSL; la vigilancia creciente hacia el uso del e-mail y de Internet por las empresas hacia sus empleados; y la infrecuente existencia de laboratorios de informática o de telecentros al servicio de los estudiantes en los establecimientos educativos.

*Más de la mitad de los que se conectan desde un cyber lo hacen a causa de carecer de computadora en sus hogares, y el 35% porque no tienen conexión a Internet. Pero también algunos usuarios hogareños, en mucha menor proporción, usan cybers por carecer de conexión en sus hogares, o por tener conexiones lentas. Los usuarios que se conectan desde sus hogares valorizan en los cybers cuestiones como la comodidad, la velocidad y el control de los gastos.*

Para los grupos económicamente menos favorecidos, para las mujeres, los adultos mayores y los habitantes del interior del país, los cybers sirven para despegar a las computadoras y las conexiones a Internet del clásico paradigma de la propiedad y el uso individual del hardware y de las conexiones. Los cybers se contraponen a este modelo: no se basan en la *propiedad*

de la tecnología, sino en la *compra de tiempo para usarla: hacen que las personas compartan tecnología en espacios privados de uso público, en vez de en lugares individuales*. Al favorecer la presencia virtual en la red antes que la presencia física (la propiedad de la computadora), también estimulan un modelo “redcéntrico” de apropiación y utilización de las TIC.

*Entre los servicios usados desde los cybers, el mail posee indiscutiblemente la corona: 91% del uso de cybers es para el envío y recepción de mails. Le sigue, en un 60%, la búsqueda de información, el chat desde muy cerca, y en cuarto lugar, hablar a través de Internet.* Los usuarios de nivel socioeconómico alto y medio utilizan el e-mail en los cybers en una proporción levemente mayor a los de nivel bajo. La misma tendencia se repite en cuanto al uso del chat. En cambio, los de nivel socioeconómico medio y bajo buscan más información que los de nivel alto, lo que se repite en el uso de telefonía por IP.

### **El nivel socioeconómico, la edad y el género de los usuarios de los cybers**

Cuando se analizan los lugares desde se accede a Internet por nivel socio económico se ve que, si bien los niveles altos se conectan sobre todo desde el hogar y en segundo lugar desde los cyber, dejando el tercer lugar al puesto de trabajo, la proporción cambia abruptamente en el nivel medio, que prácticamente equilibra el acceso desde el hogar con el cyber. Esta tendencia se acentúa notablemente en el nivel bajo, que se conecta en abrumadora mayoría (78,3%) desde los cyber, en segundo lugar desde el hogar (8,7%) y desde el trabajo (8,7%). Es interesante notar que, si bien los niveles alto y medio acceden a Internet en muy baja proporción desde establecimientos educativos (respectivamente 1,1% y 2,3%), 4,3 % de los individuos pertenecientes a nivel socio económico bajo los utilizan. El nivel bajo muestra mayor frecuencia de uso de los cybers por día (seis veces más que el nivel alto y dos veces y media más que el nivel medio) y aún más de una vez al día (siete veces más que el nivel alto y cuatro veces más que el nivel medio) que los otros niveles socioeconómicos.

Actualmente se percibe en el uso de cybers una mayor penetración de niveles medios-bajos, quienes comenzaron su iniciación entre el 2000 y 2001. Ya en el año 2003 un artículo del diario CLARÍN<sup>15</sup> expresaba: “En la actualidad, la conexión desde los locutorios alcanza a la mitad del segmento C3 y al 82 por ciento del D, es decir, a los grupos sociales que los analistas denominan clase media baja. Hoy, los locutorios y cibercafés ofrecen PCs modernas conectadas por banda ancha, lo que los vuelve interesantes para la gente de ingresos más bajos, que no puede afrontar el gasto de una computadora y que, a veces, ni siquiera tiene teléfono”. Si se cruzan los datos sobre nivel socioeconómico y lugar geográfico de residencia, se ve que los niveles medio y bajo son los mayores usuarios de cybers en Capital y Gran Buenos Aires. Sin embargo, esta tendencia varía en el interior: los mayores usuarios son de niveles alto y bajo.

---

<sup>15</sup> Eva Rueda, A través de los “ciberlocutorios”, la clase media baja argentina se conecta a Internet, TENDENCIAS, Miércoles 10 de diciembre de 2003.

*Es significativo que casi 72% de los usuarios de nivel socioeconómico bajo se hayan iniciado al uso de Internet en cybers, contra alrededor de 50% de los de nivel medio y alto. También lo es que los de nivel alto se inicien preferentemente desde sus hogares, y sólo una minoría desde el trabajo, mientras que los usuarios de nivel medio repiten esta tendencia. Es igualmente llamativo el rol poco significativo de las instituciones educativas en la iniciación a Internet: un 10% de los usuarios de nivel alto se han iniciado en instituciones educativas, pero esta proporción baja abruptamente para los de nivel medio y bajo.*

### Los cybers en el interior de país

Los cybers se utilizan más en el interior del país (48,5) que en el AMBA<sup>16</sup> (33,5%) -sin recortar la Capital Federal-, lo que sugiere su mayor utilidad para regiones en las que las redes de cable o de ADSL no llegan o son escasas. Mientras que en el AMBA la conexión desde el hogar supera ampliamente la conexión desde los cybers, en el interior el uso de ambos lugares de acceso es similar (respectivamente 48,5% y 46,0%).

Este trabajo no efectúa un recorte entre la Capital Federal y el Área Metropolitana de Buenos Aires, pero la observación directa sugiere que existe una diferencia considerable entre el uso de cybers entre los usuarios capitalinos y los habitantes del área metropolitana, a favor de estos últimos. En el interior, los cybers no sirven sólo para los usos que se le dan en la Capital: también son esenciales para mantener el contacto con el resto del país y del mundo (diarios en línea, sitios web, familias que se escriben con jóvenes que han emigrado a otras ciudades por razones de trabajo o estudio) para seguir cursos y carreras en modalidad de educación virtual, teletrabajar y también para los acostumbrados usos de como lugares de juego o de comunicación. *La duración de las sesiones de uso de cybers es levemente más larga en el Interior que en el AMBA, atestiguando del uso más intensivo de la conectividad en los cybers del interior.*

### Uso de Internet: diferencias urbanas

Un estudio estadounidense<sup>17</sup> revela que las diferencias entre metrópolis y áreas no metropolitanas con respecto al uso de Internet no derivan exclusivamente de las infraestructuras disponibles: las diferencias en ingreso, educación, y otras variables, además de la tecnología, influyen las modalidades de uso entre las regiones metropolitanas y no metropolitanas. Dicho trabajo sugiere que el valor que se le da a la conexión a Internet desde los hogares tiende a incrementarse en tanto crece el número de hogares y empleos conectados en la misma región, debido a un efecto de arrastre. Esto indicaría que *existe a nivel cultural una tendencia de emulación: cuantos más usuarios de Internet existan en un área geográfica, más tendencia habría al incremento de los cibernautas en comparación con otras áreas de menor uso de Internet.*

<sup>16</sup> AMBA. Area Metropolitana de Buenos Aires. Incluye la Ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires.

<sup>17</sup> Brian E. Whitacre and Bradford F. Mills: **Bridging the Metropolitan-Nonmetropolitan Digital Divide in Home Internet Use**, Choices, 2003, <http://www.choicesmagazine.org/2003-2/2003-2-05.htm> consultado el 7 de marzo de 2005.

### **Las diferencias de género en el uso de los cyber**

Los contrastes de género en el uso de los cyber son claros: las mujeres son usuarias más frecuentes que los hombres (45% de ellas se conectan desde los cybers, contra 33,7% de los usuarios masculinos). Los hombres tienden a conectarse más desde el hogar (58,4%), mientras que esta proporción se reduce cuando se trata de usuarias femeninas (52,6%). Esto sugiere dos alternativas como posibles explicaciones: la primera es que las mujeres en general poseen ingresos inferiores a los de los hombres dentro de los mismos niveles socio-culturales, por lo cual menos mujeres pueden costearse computadoras o conexiones hogareñas. Una hipótesis menos clásica atribuye diferencias culturales con respecto al uso: un preconcepto muy extendido plantea que en general las mujeres le dan más importancia al uso de la tecnología para la comunicación, mientras que los hombres están también interesados en las computadoras en cuanto objeto tecnológico en sí mismo. Por lo tanto, puede pensarse que para las usuarias femeninas de Internet, no es tan importante la posesión de una computadora, como su uso. La masificación de Internet, la difusión del teletrabajo y la producción de contenidos femeninos, ya sean comerciales o de tipo comunitario (redes de mujeres, etc.) explican en parte el incremento del uso femenino de este medio.

Las mujeres utilizan el mail en proporción similar a la de los hombres (alrededor de 90%), pero usan menos la búsqueda de información y el chat, aunque casi se equipara en el habla a través de Internet. El hecho de no poseer una computadora pesa más para ellas que para los usuarios masculinos para utilizar los cybers. De todas formas, dado que la tendencia desde hace años es que las mujeres igualen a los hombres en el uso de Internet, así como que adopten crecientemente el teletrabajo como modalidad laboral, es muy posible que en el futuro cercano las proporciones de uso de cybers para ambos géneros se tornen más parejas.

### **Internet, el mundo joven**

Jeremy Rifkin (2000) opina que para los jóvenes de principios del siglo XXI, que él llama “la generación proteica”, el acceso es una forma de vida, y aunque la propiedad de bienes – como el hardware- continúa siendo importante, lo es más estar conectados: “Las personas del siglo XXI se perciben a sí mismas tanto como nodos insertos en una red de intereses compartidos como agentes autónomos en un mundo darwiniano de supervivencia competitiva. Para ellas la libertad personal tiene menos que ver con el derecho de posesión y la capacidad para excluir a otros, y más con el derecho a estar incluidos en las redes de interrelación. Son la primera generación de la era del acceso” (Rifkin, 2000, Pág. 23).

Los jóvenes son los consumidores más frecuentes de los cyber: los usuarios que tienen hasta 25 años de edad suman el 48,75 del total relevado. No obstante, en los últimos años se ha registrado la incorporación de edades muy bajas: los menores de 18 años representan el 26% de los usuarios actuales. La edad promedio se redujo un año – de 29 a 28 años - con respecto a los tres años anteriores. Además de actividades muy visibles, como las “de ocio”, como Chat y juegos en red, las razones que explica la presencia mayoritaria de jóvenes en los cybers son las siguientes: i) Mayor familiaridad con la tecnología, que ha entrado como una

presencia ineludible en sus vidas desde hace unos quince años, convirtiéndose en un ítem de uso irrenunciable; ii) Necesidad de uso de Internet para sus estudios, ya sea para buscar información, interactuar con otros estudiantes, cursar carreras o cursos virtuales, buscar becas, etc.; iii) Aún si algunos de estos jóvenes poseen computadoras en sus casas, las familias pueden limitar el uso de Internet debido a costos telefónicos, uso compartido de computadoras u otras razones; iv) Los cybers se han transformado en lugares donde se pasa el tiempo libre, socializando a través de la red, en soledad, o acompañados por amigos.

La carencia de computadora en el hogar es la primera razón para usar los cybers. Esta tendencia se acentúa aún más entre los que tienen entre 36 y más de 45 años. Estos usuarios también aprecian factores como la comodidad y la facilidad para controlar gastos. Por el contrario, no tener conexión a Internet es una razón para empujar a los cybers a los que tienen entre menos de 18 años hasta los 35 años. Esta franja etaria también privilegia la velocidad, y hasta los 25 años, no estar en su hogar. Los mayores de 45 años usan mayoritariamente la conexión hogareña, doblando al uso de los cybers, salvo cuando están de viaje, tienen problemas con sus conexiones, u otras razones. Sin embargo, en los últimos años se ha incrementado el uso de los cybers por personas mayores. Un grupo de usuarios de Internet que casi se duplicó en el 2002 fue el de las personas mayores de 50 años, alcanzando el 10% de los usuarios<sup>18</sup>. Además de la explicación clásica –la masificación de Internet-, algunas explicaciones plausibles para este fenómeno son:

- La emigración de jóvenes al exterior en busca de mejores condiciones laborales ha hecho que numerosos adultos mayores –padres, tíos, abuelos- que hasta ese momento no se habían interesado por el uso de las TIC comenzaran a utilizarlas con mucha más frecuencia, para mantener contacto con los emigrantes.
- El avance de la administración electrónica ha hecho posible que puedan realizarse trámites por medio de Internet, como todos los relacionados con pago de impuestos, bajada de formularios, home banking, información financiera, etc. Esto es un estímulo para los usuarios adultos.
- La explosión del desempleo en las clases medias hizo que muchos adultos que se conectaban desde sus lugares de trabajo lo hagan ahora desde los cybers.
- Muchos adultos usan los cybers para trabajar. Aún los que tienen computadoras en sus comercios, consultorios, etc., usan los cybers para conectarse con el objetivo de ahorrar en las conexiones, y evitarse las preocupaciones de renovar o mantener la computadora

La observación directa en cybers de Buenos Aires denota cierta segregación por edad: los jóvenes y los adultos no suelen elegir computadoras cercanas. Inclusive muchos cybers que han optado por un público adulto no han colocado juegos en sus computadoras, para evitar

---

<sup>18</sup> LaVaca. Org, Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, La brecha digital en la Argentina, <http://www.lavaca.org/notas/nota421.shtml>, consultada el 5 de marzo de 2005.

los usuarios más jóvenes y ruidosos, que pueden molestar a los adultos que van a utilizar el e-mail.

### **La “primera vez”: los cybers, lugar de iniciación al ciberespacio**

Los cybers son el lugar por excelencia de iniciación en el ciberespacio: el número de personas que aprendió pragmáticamente el uso de Internet en los cybers (con frecuencia, guiados por comprensivos dueños o empleados de los mismos) es ligeramente inferior al de quienes se instruyeron en sus hogares, y supera a los que lo aprendieron en sus lugares de trabajo, dejando en cuarto lugar a las instituciones educativas. Los usuarios de lugares públicos se inician en los cybers en una proporción de 65%, pero aún 21,3% de los usuarios que se conectan desde el hogar se han iniciado en los cybers. Las razones pueden atribuirse a:

- Los usuarios experimentan en los cybers para aprender de manera informal antes de instalar conexiones hogareñas.
- En los cybers, los usuarios pueden aprender a navegar en el ciberespacio aún sin ser propietarios de una computadora, o poseyendo un modelo de computadora obsoleto para la navegación.
- Se usan los cybers como lugares informales de aprendizaje, asistidos por dueños o empleados, o por otros usuarios. El uso de los cybers como lugares de aprendizaje de uso de Internet evita el pago de cursos formales.
- Los usuarios desean iniciarse en Internet sin tener que hacerse responsables de problemas como virus, spyware, etc.
- Muchos usuarios jóvenes se inician por medio de juegos o chats, en compañía de amigos y en la atmósfera social de los cybers.

La iniciación en Internet desde lugares de acceso público está directamente relacionada con la experiencia como usuarios de computadoras. Los usuarios “inexpertos” y “básicos” suman 78,3% de los usuarios de cybers, mientras que éstos se reducen a 18,1% entre los de nivel intermedio, y bajan a 6,3% entre los “avanzados” y “expertos”. A su vez, las cifras sugieren una relación directa entre el nivel sociocultural de los usuarios y la iniciación a Internet en los lugares de trabajo: los empleos que utilizan trabajadores más especializados, o las ocupaciones de orden administrativo, les brindan formación, formal o informal, en el uso de las TIC, y ponen computadoras y conexiones a su disposición, pero los individuos de nivel socio ocupacional bajo u ocupaciones manuales no disponen de esos recursos. Por estas razones, su necesidad de conexión es satisfecha por los cybers.

### **Nivel educativo y accesos**

Los mayores usuarios del acceso a Internet, ya sea desde el hogar, los cybers o los lugares de trabajo, son los individuos que han cumplido sus estudios secundarios, y los que cuentan

con estudios universitarios incompletos. Si bien las personas que sólo poseen educación primaria completa parecen conectarse indistintamente desde el hogar o los cybers (lo que indicaría, junto con el bajo porcentaje de usuarios, que se trata de niños o de usuarios de muy bajo nivel socio económico), las cifras de conexión desde los cybers se incrementan abruptamente a partir del nivel de secundario incompleto y universitario incompleto, lo que sugiere la fuerte presencia de estudiantes en los cybers. En el primer caso, secundario incompleto (10,6% de los usuarios de Internet), el acceso desde los cybers supera significativamente al hogareño; esto indica tres tipos de usuarios: i) los que no poseen computadoras, o tienen un modelo demasiado obsoleto para navegar en ella; ii) los que no pueden pagar una conexión dial-up, ADSL o cable modem, y iii): los que usan el cyber como lugar de reunión social.

En cambio, entre los que completaron los estudios secundarios (24,1% del total de cibernautas), el acceso desde los cybers supera ligeramente al hogareño, que a su vez es similar al acceso desde los lugares de trabajo. En el caso de nivel universitario incompleto, el uso de los cybers es también inferior al acceso hogareño en un 10%. Aunque en este trabajo no hemos cruzado las variables de nivel socioeconómico y nivel de estudios, puede suponerse que los estudiantes universitarios, así como en particular los usuarios con estudios universitarios completos, poseen mejores situaciones económicas y laborales para acceder a Internet desde sus hogares y sus trabajos. Los usuarios con estudios terciarios incompletos son menos del 8% de los usuarios de Internet, pero aún así, se conectan más desde los cybers que desde el hogar o el trabajo. Los que han concluido los estudios terciarios muestran relativamente mayor utilización de Internet (11,3% del total de usuarios), y se conectan en primer lugar desde sus hogares, en segundo desde los cybers, y en tercer lugar desde el trabajo.

Estas cifras sugieren que *el nivel de estudios no tiene ya una relación directa con el uso de Internet*: actualmente, como se menciona más arriba, el pico del uso se da entre los que poseen estudios secundarios completos y universitarios incompletos, pero desciende en el nivel de universitario completo y aún más en el de postgrado. Probablemente, esta tendencia está relacionada con las características de la sociedad argentina, en la que el nivel de estudios avanzados ya no garantiza un nivel alto de ingresos ni mayores facilidades para encontrar empleo.

### **¿El fordismo de la Sociedad de la Información?**

Los datos disponibles sugieren que en los próximos años Internet crecerá a ritmos parecidos a los del 2004, por la dinámica propia de la Ley de Moore y la de Metcalfe<sup>19</sup>. De acuerdo a

---

<sup>19</sup> En 1965 Gordon Moore afirmó que el número de transistores por pulgada en circuitos integrados se duplicaba cada año y que la tendencia continuaría durante las siguientes dos décadas. Más tarde modificó su propia ley al afirmar que el ritmo bajaría, y la densidad de los datos se doblaría aproximadamente cada 18 meses. Esta progresión de crecimiento exponencial -doblar la capacidad de los microprocesadores cada año y medio-, es lo que se considera la Ley de Moore. *La consecuencia directa de esta Ley es que los precios caen al*  
Links AC – <http://www.links.org.ar>



ambas leyes, es probable que la frecuencia de uso de los cybers aumente debido al creciente interés despertado en los usuarios individuales y grupales por el sistema de comunicaciones en red. Se prevé en los usuarios la continuación de una fuerte tendencia al ingreso a Internet y a las TIC a través de los lugares públicos de acceso privado, que llevarán a una penetración de usuarios sobre población total del 27% en el año 2005.

El aumento de los usuarios de cibercafés es un fenómeno típico de la nueva economía, aunque paradójicamente esto se deba *a un principio fordista de los dueños de los cybers: apuestan al incremento del número de usuarios, más que al valor alto de la unidad de tiempo utilizada*. Los cyber no sólo proveen conectividad a casi la mitad de los cibernautas argentinos: se la proveen preferentemente a los grupos socioeconómicos más bajos, a los habitantes del interior, a los jóvenes y a las mujeres. ¿Puede decirse entonces que cumplen un rol social? Sin duda, aunque este rol sea la consecuencia secundaria y no deliberada de iniciativas económicas en pequeña escala.

El rol involuntariamente social de los cybers –como el papel deliberadamente social de las CCTs- no se limita al acceso de los usuarios al ciberespacio: incide en formación, sociabilización y empoderamiento. En América Latina y el Caribe, las investigaciones académicas, los estudios de mercado, las asesorías para decisores políticos, se han enfocado prioritariamente sobre la conectividad: la atención fue puesta sobre cuáles segmentos de la población tiene acceso a Internet o son usuarios de este medio (Finkelievich et al., 2004). La famosa brecha digital ha sido conceptualizada en términos binarios: un individuo o grupo social tiene acceso o no a Internet, usa esta tecnología o no. Este enfoque ultra simplista de la brecha digital implica que, cuando en un país sube el número de habitantes conectados -ya sea debido a políticas estatales o, como en el caso argentino, a la iniciativa privada-, se declara prácticamente ganada la batalla contra esta brecha, dado que una proporción significativa de la población utiliza Internet. Este enfoque, muy popular en nuestro continente, asume erróneamente que tener acceso a Internet anula o morigerar las inequidades presentes y potenciales, consecuencia de la falta de acceso y uso de este medio. Sin embargo, más allá de la conectividad, existen factores que deben ser considerados cuando se debaten los impactos posibles de Internet en las inequidades socio económicas existentes.

Además del acceso al ciberespacio, deben ser profundizadas algunas medidas para su uso:

---

*mismo tiempo que las prestaciones crecen*: la computadora que hoy vale 3.000 dólares costará la mitad al año siguiente y estará obsoleta en dos años. Esta ley también se ha usado en otros aspectos tecnológicos, como la memoria o el ancho de banda. La ley de Metcalfe expresa que el valor de un sistema de comunicaciones aumenta proporcionalmente al cuadrado del número de usuarios del sistema ( $N^2$ ). Formulada por Robert Metcalfe, esta Ley explica muchos de los efectos de red de las tecnologías y redes de comunicación, como Internet. La ley suele ejemplificarse con el caso de aparatos de fax: un único aparato de fax es inútil, pero el valor de cada máquina de fax aumenta con el número total de faxes en la red, dado que el número total de personas que pueden enviar y recibir documentos se incrementa.

## E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

1. Medios técnicos (calidad del hardware, conexiones, defensa de virus, seguridad de datos, etc.)
2. Autonomía y facilidades de uso (costos de acceso, localización de los accesos, libertad de usarlos para las actividades que prefieran los usuarios, no discriminación de edades, género u otras para los usuarios, etc.)
3. Soporte técnico y de aprendizaje (disponibilidad de otros individuos a los que puede recurrir en busca de asistencia para utilizar Internet).
4. Posibilidad de acumular experiencia (tiempo de utilización de la tecnología, experimentación con nuevos servicios, softwares, etc.).
5. Posibilidad de compartir habilidades, experiencias e información con otros usuarios/cibernautas.

Estos factores – todos los cuales son proporcionados por los actuales cybers y Cooperativas en Argentina - contribuyen, no sólo a la capacidad de los individuos de utilizar una tecnología en forma efectiva y eficiente, sino también a la e-readiness de una sociedad.

### **COOPERATIVAS, CYBERS, TELECENTROS Y POLÍTICAS ESTATALES**

Según un trabajo anterior (Finquelievich, 2004), para beneficiarse de las oportunidades de la Sociedad Informacional, los ciudadanos deben estar preparados para las evoluciones económicas, sociales culturales y tecnológicas que transforman el mundo. La *e-readiness de los ciudadanos describe el grado de preparación de la sociedad de un país para participar como agentes proactivos en los diversos sectores y niveles de Economía del Conocimiento, y de capitalizar las oportunidades de participación ofrecidas por el nuevo ambiente económico y tecnológico* (IAP, 2000). Esta e-readiness necesita, entre otros, de los siguientes elementos:

- Acceso a las infraestructuras de TICs: hardware, software, conectividad, etc.)
- Formación en el uso de TICs (no solo alfabetización Tecnológica, sino también formación en gestión de empresas, organizaciones, etc. usando las TICs).
- Educación y formación a lo largo de toda la vida en carreras, profesiones y destrezas relacionadas con la Economía del Conocimiento.
- Acceso a Internet rápido, gratuito o a bajo costo.
- Información y creatividad para identificar las oportunidades ofrecidas por la Economía del Conocimiento (EC).

- Voluntad, información y organización social para reclamar a los gobiernos las infraestructuras en TICs, sistemas innovadores de educación, legislación e información pública, necesarios para aprovechar las oportunidades de la EC...
- Uso Efectivo de las TICs. Según Gurstein (2003), *el Uso Efectivo puede definirse como la capacidad y la oportunidad de integrar exitosamente a las TICs en el cumplimiento de objetivos propios o colaborativos.*

Se han visto en este trabajo dos casos muy diferentes de provisión no estatal de servicios de conectividad que contribuyen a la e-readiness de los argentinos. Los cybers, si bien no son garantía de factores importantes de las e-readiness, tales como la voluntad y la organización social –como sí lo son las Cooperativas - , proveen acceso a las infraestructuras y a Internet, veloz y a bajo costo, formación, acceso a la información, y oportunidades para el uso efectivo de las TICs. Las Cooperativas, además de proporcionar acceso a bajo costo, contribuyen al empoderamiento de sus comunidades y a la democratización de las telecomunicaciones.

El éxito de las Cooperativas y de los cybers en Argentina, que entre ambos satisfacen las necesidades de acceso de parte de la población más pobre, de personas del interior del país, de poblaciones de baja densidad y en zonas remotas, y de mujeres, ¿significa acaso que el impulso a la conectividad y a la e-readiness debe dejarse completamente en manos privadas o de la Sociedad Civil organizada? *No, o al menos no necesariamente, y ciertamente no sin regulaciones.* Pero estas iniciativas privadas han ocupado el lugar dejado, o ineficazmente ocupado, por las carencias o deficiencias de políticas estatales tendientes a la conectividad y a sobrepasar la tan comentada “brecha digital”. ¿Cuál es el rol del Estado en el acceso y la integración a la Sociedad de la Información?

### **La satisfacción de las necesidades sociales**

En síntesis, los cibercafés, producto en su mayoría de microemprendimientos privados, son actualmente la puerta de acceso al ciberespacio para casi la mitad –y precisamente la mitad menos favorecida- de los cibernautas argentinos. Las Cooperativas Comunitarias de Telecomunicaciones –organizaciones de la Sociedad Civil, pero gestionadas como empresas- no sólo abastecen a una proporción respetable de argentinos, sino que van en camino de transformarse en un actor de envergadura en el mundo de las comunicaciones, y en agentes empoderadores de sus comunidades. Las sociedades, según Steven Johnson (2001), poseen la posibilidad de autoorganizarse en sistemas emergentes<sup>20</sup> no jerárquicos, encontrando las mejores soluciones a sus problemas y sus necesidades. Los microemprendimientos que han dado lugar a la comunicación a través del trabajo de las Cooperativas y a la conectividad por medio de los cybers parecería una forma de autoorganización social para satisfacer una necesidad social no completamente resuelta por el Estado.

---

<sup>20</sup> Según Johnson, emergencia es lo que ocurre cuando un sistema de elementos simples se organiza espontáneamente y sin leyes explícitas hasta dar lugar a un comportamiento inteligente.

Sin embargo, sería engañoso reposar (sólo) en este concepto: dado que la implementación de cibercafés se debe fundamentalmente a iniciativas privadas en busca de lucro, no se tiene en cuenta las necesidades de acceso de la sociedad como un todo. Por esto es que son más numerosos en términos absolutos en las ciudades grandes y medianas, que poseen universidades y en los centros turísticos. Parte de una población de muy bajos recursos, o habitantes de lugares remotos o de baja densidad poblacional continúan excluidos del acceso, excepto que les sea provisto por cooperativas de telecomunicaciones o por organizaciones comunitarias. Tampoco la conectividad es suficiente por sí misma para integrar a la población a la sociedad de la información: se necesita formación de individuos y grupos, agrupamiento de las personas en emprendimientos, instrumentación de las herramientas de la sociedad de la información para el desarrollo humano, entre otros.

¿Significa esto que es el Estado quien debe asumir la tarea de la implementación y gestión de los cybers, como se ha intentado recientemente? De ninguna manera. Nuestro trabajo tiende a demostrar que no es siempre necesario que el Estado provea equipamientos sociales de conectividad, aunque sí a regular y optimizar el funcionamiento de estos equipamientos privados de uso público.

Regular significa establecer normas de equipamiento (calidad del hardware, por ejemplo), de comodidad de los usuarios, de horarios de uso, de facilitar el establecimiento de cybers en regiones de baja densidad poblacional mediante beneficios fiscales u otros, asegurar que las organizaciones comunitarias puedan establecer acuerdos con los cybers para el uso de la infraestructura con objetivos sociales, etc. Optimizar quiere decir, en este caso, incrementar las funciones de los cybers, incluyendo cursos de formación en uso de TICs, su utilización para fines sociales, etc. De este modo, el Estado se libera de la necesidad de implementar costosas infraestructuras, y al mismo tiempo se asegura de que toda la población esté cubierta por el acceso a Internet y a los servicios asociados a él.

Por otro lado, la población, ya familiarizada con el uso cotidiano de los cybers para todo tipo de comunicación, y conociendo y utilizando en la cotidianeidad los servicios de las Cooperativas Comunitarias de Telecomunicaciones, estará más dispuesta a avanzar hacia otros usos de las tecnologías, que superen el simple acceso, el mero consumo, y sirvan para el empoderamiento y el desarrollo humano, económico y social de las comunidades.

En el caso de las Cooperativas, la regulación está efectuada tanto por el Estado como por los propios reglamentos del cooperativismo. El rol del Estado, además de posible socio, como en el caso de la creación prevista de una empresa mixta de telecomunicaciones, estatal – cooperativa, pasa por el acuerdo de beneficios o exenciones fiscales, normativas, etc.

### **El nuevo rol pionero del estado en la Sociedad de la Información**

Como plantean también Gómez, Martínez y Reilly (2001), “La “brecha digital”, que usualmente se refiere a inequidades en el acceso a las nuevas TIC, especialmente Internet, no es una causa, sino una manifestación de de las brechas sociales, económicas y políticas existentes, en los niveles nacional, global, y local. Dirigirse a la brecha digital no ayudará por sí mismo a las comunidades a mejorar sus condiciones de vida, salir de la pobreza, o tener un acceso más equitativo a bienes y servicios<sup>21</sup>”. Por lo tanto, una de nuestras conclusiones fundamentales es que en los países de ALC es necesario construir una nueva economía, la economía de la Sociedad de la Información, adecuándola a las necesidades, ventajas, desafíos, obstáculos y potencialidades de la Región, aunque aún no sabemos si ésta podrá reducir efectivamente la pobreza en la Región.

Para ello, no basta con conectar a los ciudadanos, ni con expandir la administración electrónica de los gobiernos: como plantea Masitas (2003), para desarrollar y redistribuir la riqueza de la llamada Nueva Economía (o Sociedad o Economía de la Información), es necesario tener control de la misma. Contar con Internet o tener más computadoras, o aún tender redes de telecentros, no nos inserta necesariamente en ella. Esto hace peligrar las propuestas que puedan desarrollar los gobiernos, ya que sus objetivos pueden terminar dirigiéndose a saber cuán conectados se encuentran sus ciudadanos, cuántos portales de e-gobierno poseen, o el número de escuelas conectadas. Y esto, por sí solo, aunque sea un primer paso indispensable, no desarrolla una economía de la Sociedad de la Información ni mucho menos ayuda a luchar contra la pobreza.

La mayor parte de los programas gubernamentales ponen el acento en al conectividad. Algunos de ellos directamente identifican SI con conectividad. Para que las TIC puedan ejercer impactos positivos sobre los procesos de desarrollo humano, se debe tener en cuenta que la conectividad no es un fin en sí mismo, sino una herramienta que puede ayudar a construir soluciones concretas para los problemas y necesidades de la gente: empleo, salud, planes sociales, planes alimentarios, desarrollo social, desarrollo económico, generación de ingresos, organización comunitaria, participación política, etc. Lo importante no es la conectividad por sí misma, sino para qué se usa. Potenciar el desarrollo sustentable, reducir la pobreza, no se logra con el solo acceso a las TIC, sino que se necesita poder fortalecer las capacidades necesarias para usarlas, apropiárselas, producirlas. Estos aspectos son clave si se desea usar Internet como herramienta al servicio de los procesos de desarrollo humano (Finquelievich et al., 2004).

Ahora bien, para que se sobrepase la idea de que la conectividad es por sí sola un factor de inclusión en la Sociedad de la Información y se pase a una inclusión social, económica y política, resulta necesaria una transformación cultural, de prácticas, acciones y comportamientos<sup>22</sup>. Se podría decir que la especie humana debe adaptarse a las prácticas que se viabilizan con las TIC, en especial con Internet. El sociólogo Nilton Santos argumenta:

---

<sup>21</sup> La traducción es nuestra.

<sup>22</sup> Estas ideas pertenecen al investigador brasileño Nilton Santos, en un debate por e-mail sobre los conceptos expuestos en este capítulo, en mayo de 2005. La traducción del portugués es nuestra.

*“Para usar un ejemplo corriente, es ya evidente que las comunidades digitales (como los telecentros públicos o pertenecientes a organizaciones comunitarias en Brasil, Argentina, Ecuador, etc.) y Virtuales (como las listas, foros u otras) apuntan a nuevas prácticas sociales, que poseen una dinámica importante y emergente, capaces de generar un nuevo tejido (o red) social. En la mayoría de las veces, esta dinámica entra en contradicción con las prácticas del Estado y con políticas públicas que se pautan por culturas centralizadoras y jerárquicas. El resultado más frecuente de esta contradicción ha sido la paralización y el fracaso de muchas de estas políticas públicas.*

*Ocurre que, cuando estas políticas adquieren un carácter masivo, tienden a crear padrones o pautas que pueden asumir un carácter emergente e imponerse tanto a la voluntad inicial del Estado, como a las organizaciones de la sociedad civil, generando nuevas realidades. Las opciones como masificar los telecentros, viabilizar equipamientos dirigidos a grupos más activos de la población, que el Estado adopte softwares libres, tienen una dinámica que va más allá de las intenciones de los que conciben e implementan estas políticas”.*

En la evolución de carácter cíclico del sistema capitalista tardío en el que vivimos, resulta claro el rol destacado que ocupa el sector privado en la masificación de la tecnología y la reinención de los sistemas, así como el papel del sector social en la difusión y apropiación social de estas tecnologías. ¿Cual es entonces el rol del Estado en la integración social a la Sociedad del Conocimiento?

*Los autores de este trabajo plantean que el rol del Estado consiste en adelantarse a las necesidades e intereses de los diversos actores sociales y encontrarse preparado para su legislación y control. Es por esto que la práctica del gobierno de turno debe estar fijada en ser pioneros en materia de gestión de la tecnología, sociedad, y economía. La manera de lograrlo es hacer hincapié en la producción científica y tecnológica, la educación especializada, la gestión del conocimiento, y la utilización de la materia gris existente, evitando el “brain drain” y fomentando el “brain gain”.*

En la mayor parte de las políticas y estrategias identificadas en América Latina y el Caribe, sólo recientemente se consideran la creación de conocimiento y manejo de información, la creación y difusión de bienes y servicios intensivos en TIC, como fuente de riqueza, y en consecuencia, de manera de proporcionar mejores planes sociales y mejor integración de la población en general a la Sociedad de la Información (Finquelievich et al., 2004).

De acuerdo a nuestros objetivos iniciales, y a las reflexiones enunciadas más arriba, además de trabajos anteriores (ver fundamentalmente Finquelievich et al., 2004) proponemos el siguiente esquema para la participación activa del Estado en la construcción de una SI orientada al desarrollo económico, social y político:

### **1. Políticas y estrategias:**

Estudios de experiencias existentes, mejores prácticas y errores en la construcción de la SI. Estudios prospectivos. Concepción e implementación de políticas y estrategias nacionales y Regionales orientadas a la SI, con participación de los diversos actores sociales: sector público y privado, sector académico y sociedad civil. Relación de estas políticas y estrategias con las de servicios sociales y desarrollo sustentable, humano y económico.

### **2. Acceso:**

Acceso físico y cultural a las TIC. Tendido de infraestructuras apropiadas a las necesidades de cada país y de la Región. Establecimiento de normas y estándares tecnológicos comunes y compatibles. Estrategias nacionales de negociación y regulación de costos de acceso. Establecimiento de acuerdos con cooperativas, lugares privados de acceso público, etc.

### **3. Desarrollo:**

Identificación y reconstrucción de medios urbanos de innovación. Amplificación de clusters productivos de bienes y servicios de la SI. Implementación y mantenimiento de espacios urbanos de innovación para su incubación y transferencia. Generación de innovaciones tecnológicas. Asociación entre el sector público, privado, y el sector de CyT.

### **4. Uso:**

Aprendizaje sobre las TIC. Generación y difusión de contenidos propios. Utilización de las TIC para la educación formal e informal en todos los niveles. E-gobierno. E-política. Implementación de redes universitarias, científicas, gubernamentales, comunitarias, otras.

### **5. Apropiación:**

Creación de carreras para la SI. Apropiación del conocimiento sobre la generación de tecnologías. Adaptación de tecnologías existentes a las necesidades y ventajas diferenciales locales. Generación de innovaciones tecnológicas. Asociación entre el sector público, privado, y el sector de CyT.

### **6. Producción:**

Construcción de industrias tecnológicas nacionales y regionales. Asociación entre el sector público, privado, y el sector de CyT. Acuerdos entre los países de ALC sobre normas, estándares, importaciones y exportaciones, mercado Regional, mercado internacional.

Los ejes de inclusión social, género, minorías, son transversales a todos estos pasos.

## **EN SÍNTESIS, LO ÚNICO SEGURO ES EL CAMBIO**

Para finalizar, recordemos que una de las transformaciones más importantes en esta última década es la modificación del enfoque de análisis y propuesta, desde un paradigma de acción que coloca al Estado y administración pública fundamentalmente como proveedores de servicios y ejecutores de obras de infraestructura, hacia otro enfoque más integral. Esta nueva perspectiva –que continúa ocupándose entre otros asuntos de importancia fundamental, de la gestión de las obras de infraestructura y servicios en el territorio nacional- asume la importancia de estimular el desarrollo social y económico de las comunidades y de impulsarlas en procesos de innovación. Éstos procesos incluyen ciencia y tecnología, métodos, nuevos productos, nuevas formas de administrar y producir, nuevas maneras de comercializar, identificación de nuevos grupos de clientes, nuevos esquemas de distribución, nuevas formas de alianza estratégica, etc. Pero también incluye una participación activa por parte de la comunidad nacional y de sus actores: empresas, la misma sociedad civil, y en forma cada vez más significativa, el sector de Ciencia y Tecnología.

En esta nueva visión, los Estados Nacionales deben ser los promotores y usuarios de TIC más importantes, a través del e-gobierno, la e-democracia, la educación, CyT, salud pública, planes sociales y planes económicos. Pero no deben actuar solos, sino en forma articulada con la sociedad civil, las empresas privadas y el sector académico. Esto incluye<sup>23</sup>: i) fomentar la participación ciudadana en la gestión del Estado y del gobierno, incluyendo voto electrónico, referéndums, consultas a la población, informes y rendiciones de cuentas de los gobernantes, consultas de opinión pública, etc., en articulación con el acceso universal. ii) Promover la transparencia: las políticas públicas concernientes a la SI y al uso de TIC para en el desarrollo deben ser el resultado de reglas claras, aplicadas equitativamente al conjunto de la población, e informadas a la misma. iii) Crear Agencias Nacionales especializadas en la SI, integradas por miembros del sector público, del sector privado, la sociedad civil y el sector académico y de CyT. iv) Promover la economía de la SI, cambiando y/o complejizando el perfil productivo nacional, desde la producción de materias primas y servicios, al de producción de productos de base tecnológica.

La promoción de la Economía del Conocimiento, rol fundamental a cumplir por el Estado, incluye: i) Desarrollar industrias nacionales para producir bienes y servicios intensivos en TIC, dirigidos al mercado interno, al mercado ALC y al internacional; ii) Promover el desarrollo de PyMES y microempresas basadas en el uso de TIC, ya sea para producir bienes y servicios intensivos en TIC, como para su organización interna y externa; iii) Promover la participación de los gobiernos nacionales y/o locales en el desarrollo de parques de CyT y tecnopolos, incluyendo el desarrollo de incubadoras de empresas de base TICs, con articulaciones con el sector académico (R&D) y los sistemas de CyT, y las empresas públicas y privadas; iv) establecer vínculos entre los planes económicos que promueven las TIC y los planes de empleo, y v) Establecer vínculos entre los planes económicos que promueven las TIC y la producción del sector de CyT.

---

<sup>23</sup> Reflexiones y propuestas con respecto al rol del Estado en los sectores de educación, mercado de acceso a Internet y otros están expuestos en Finquelievich et al., 2004.



Es importante el rol estatal con respecto al sector de la Ciencia y la Tecnología. Para ello, proponemos: i) Incrementar el presupuesto nacional para el sector de CyT, en particular de las áreas relacionadas con la SI; ii) Detectar y definir áreas prioritarias de I&D para la CyT relacionadas con la SI; iii) Fomentar asociaciones productivas entre las Universidades, los centros e instituciones de I&D, empresas, y gobiernos regionales y/o locales; y iv) Implementar un Observatorio Regional sobre la pobreza y la SI que entre otras actividades efectúe estudios prospectivos sobre la Sociedad de la Información.

Por último, lejos de des-responsabilizarse por las infraestructuras y el acceso a las comunicaciones, le correspondería al Estado: i) Negociar la participación de las empresas privadas en la construcción, tendido y extensión de infraestructuras para la SI, a través de la creación de Fondos orientados a los usos sociales de las TIC, financiado con un porcentaje de la facturación de las empresas privatizadas; ii) Mantener la regulación estatal sobre el Mercado de telecomunicaciones, y abrirlo a un número más alto de actores e inversores, evitando los monopolios privados; iii) Asegurar el tendido de infraestructuras aún en áreas de poca densidad o consideradas no rentables; iv) Ampliar el acceso físico y cultural a Internet, por medio de la implementación de acuerdos con organizaciones comunitarias para la administración y uso de centros de acceso público a Internet, así como de acuerdos entre gobiernos nacionales y/o locales y cibercafés o centros de acceso privados para comprar “horas de conectividad” para estudiantes y población de bajos ingresos.

### BIBLIOGRAFÍA

- Bassi, Roxana y Silvia Rabadán: **Centros Tecnológicos Comunitarios: La experiencia argentina**, Congreso Apropiación Social de Tecnologías de la Información y la Comunicación en América Latina y el Caribe, Perú, 17 al 24 de marzo del 2002, <http://www.links.org.ar/infoteca/ctc-peru.rtf>
- Bridges.org (2001), “**Comparison of E-Readiness Assessment Models**, *Final draft*, v. 2.13, 14 March 2001, <http://www.bridges.org/ereadiness/tools.html>
- Castells, Manuel (2000) “Is the New Economy Socially Sustainable?” <http://www.ul.ie/~icse2000/castellsabstract.html>
- European Commission (1996), **Green Paper on Innovation**, 1996, COM(95) 688, [http://europa.eu.int/en/record/green/gp9512/ind\\_inn.htm](http://europa.eu.int/en/record/green/gp9512/ind_inn.htm)
- FECOTEL: TESTIMONIO DEL ESTATUTO SOCIAL REFORMADO DE LA FEDERACION DE COOPERATIVAS DE TELECOMUNICACIONES DE LA REPUBLICA ARGENTINA LTDA. (FECOTEL). Capitulo I. denominación, domicilio, duración y objeto. <http://www.fecoteldatos.com.ar/estatuto.doc>
- Finkelievich, Susana, y Graciela Kisilevsky: **LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ERA DIGITAL: REDES SOCIALES SUSTENTADAS POR TIC EN ARGENTINA**, Documento de Trabajo N. 41, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2005.

- Finquelievich, Susana, Coord. (2000): “**¡Ciudadanos, a la Red!**” Ed. La Crujía, Buenos Aires.
- FINQUELIEVICH, Susana; LAGO MARTÍNEZ, S.; JARA, A.; Vercelli, A. **TIC, desarrollo y reducción de la pobreza: Políticas y propuestas.** Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2004. (IIGG Documentos de Trabajo, N° 37). <<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/docs/dt/dt37.pdf>> ISBN 950-29-0797-3
- FINQUELIEVICH, Susana. **La sociedad civil en la economía del conocimiento: TICs y desarrollo socio-económico.** Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, 2004. (IIGG Documentos de Trabajo, N° 40). <<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/docs/dt/dt40.pdf>> ISBN 950-29-0829-5.
- Finquelievich, Susana (2003): ICT and sustainable development in Latin America and the Caribbean, in: Stewart Marshall and Wal Taylor, Editors: **Proceedings of 5<sup>th</sup> International IT in Regional Areas Conference 2003**, pp. xii-xxv, Central Queensland University, Rockhampton, Queensland, Australia, ISBN 186674423, 2003.
- Susana Finquelievich (2005), **Desarrollo local en la Sociedad de la Información. Municipios e Internet**, La Crujía, Buenos Aires.
- Gurstein Michael: [Community Innovation and Community Informatics Building National Innovation Capability from the Bottom Up](#), December 2003
- Lanvin, Bruno (2001) in **The Global Information Technology Report 2001-2002: Readiness for the Networked World**, Center for International Development at Harvard University, [http://www.cid.harvard.edu/cr/gitrr\\_030202.html](http://www.cid.harvard.edu/cr/gitrr_030202.html)
- Obendorf, Tricia (2000): Manuel Castells Leads Keynoters, in **Window of the World**, Issue 2, [http://www.ul.ie/~icse2000/wow/issue2/manuel\\_castell\\_keynote.htm](http://www.ul.ie/~icse2000/wow/issue2/manuel_castell_keynote.htm)
- **Stiglitz, Joseph (2003): “Los felices 90”**, Taurus, Buenos Aires.
- Tapper, Helena: **Understanding the Information Society Paradigm**, site consulted in 2004, <http://www.valt.helsinki.fi/comm/argo/argonet9/TAPPER.HTM>
- Evenson, Laura. "[Coffeehouse Patrons Get Wired Cybercafes offer e-mail, Web access.](#)" San Francisco Chronicle 2 Sep. 1996: E1.
- ECLAC (2002): *Panorama social de América Latina 2001-2002*, <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/4/11254/P11254.xml&xsl=/dds/tpl/p9f.xsl>
- Observatorio de Industrias Culturales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Boletín Nro. 4, “Internet en números. Un mercado que crece”, noviembre de 2004, <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/cultura/observatorio/boletin/gacetilla4.htm>, consultado el 5 de marzo de 2004
- Johnson, Steven: **Sistemas emergentes. O qué tienen en común hormigas, neuronas, ciudades y software**, Turner Publicaciones, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 2001.
- Rifkin, Jeremy: **La era del acceso. La revolución de la nueva economía**, Paidós, Buenos Aires, 2000.

- **INTRODUCIÉNDONOS EN Y A LAS CAMPAÑAS POLÍTICAS ONLINE**

Alejandro Prince

**¿Las transformaciones en la comunicación implican cambios en la política?**

En una secuencia de razonamiento donde aceptemos que gran parte de la actividad política incluye a la comunicación y a la información como elemento esencial, y que Internet y las TIC están transformando la sociedad y la economía en muchas de sus dimensiones, pero fundamentalmente a las comunicaciones y a los medios, hábitos y formas de información, se desprende sin esfuerzo que en mayor o menor medida, ya o muy pronto, Internet estará impactando en la política. Nada en política, y menos en la sociedad democrática, tal como afirman Hill Y Hugues, es posible sin alguna forma de comunicación.

Entre otros cambios que se están produciendo en cómo y dónde la gente se informa y comunica, un elemento no menor es el cambio del paradigma del *broadcasting* hacia lo que algunos autores denominan *pullcasting*. En pocas palabras, el modelo casi oligopólico de uno o pocos emisores, de las cadenas oficiales y los grandes grupos mediáticos, manejando generalmente una línea única o dominante de discurso (*mainstream*) está siendo penetrado por la posibilidad de que muchos más, prácticamente cada ciudadano, sea productor o coproductor de noticias, y asimismo actúe más bajo un modelo *on-demand* y personalizado de buscar noticias o información (haciendo un *pulling* en vez de sólo recibir el *push* de los grandes emisores). La interactividad (entendida como bidireccionalidad) en la comunicación así como la multimedialidad, la inmediatez y la hipertextualidad agregan complejidad e imprevisión a este cambio, a su fuerza y a su alcance.

Por otra parte, no se trata sólo de la inversión de la polaridad del *push* al *pull*, sino de la posibilidad de que esta verticalidad en la relación de paso a una mayor horizontalidad y desintermediación, es decir que las comunicaciones (emisor-receptor) entre personas (*peer to peer*) y sin intervención directa de medios pueda crecer hasta ser una parte muy importante del conjunto de mensajes cotidiano. Como dato real y cercano, desde hace más de 2 años en Argentina, más de la mitad del tráfico en Internet es del tipo *peer to peer*.

El *pull* implica asimismo la presencia inevitable de la exposición selectiva, es decir, la tendencia a que las personas busquen información y/o fuentes que coincidan con sus creencias, valores e ideología. Esta labilidad, sumada a las posibilidades técnicas de hacerlo, abre todo un frente de problemas para la esfera de lo público, tal como expresa Susstein en República.com, y en cuanto al ejercicio del disenso democrático como ya lo expusimos en nuestro trabajo sobre límites politológicos del voto electrónico y en varios foros sobre el tema.

Si algunos de los nuevos medios *online* en sus versiones “de texto” reemplazan o desplazan de modo relevante a las comunicaciones personales (o audiovisuales) en la actividad política, agregaríamos a la desaparición de la oralidad en esta comunicación como otro elemento transformador. Está demostrado que más del 90% del contenido de un mensaje es condicionado por el tono de voz y la expresión facial del emisor. Pero en realidad, a los que ponen este tema sobre el tapete les decimos que es mirar el mundo actual con el viejo paradigma, la creciente adopción de la banda ancha promete más y más comunicaciones *online*, pero multimediales, con fuerte preponderancia de la imagen.

Nos encontramos cómodamente entre los optimistas tecnológicos, pero ni queremos ni debemos caer en el determinismo tecnológico así como tampoco en cerrar los ojos a dilemas tales como si Internet y su familia han venido para ayudar a abrir o a cerrar la sociedad. Si la TIC ayuda a recrear o alimentar una sociedad mas horizontal, ascendente y abierta o fortalece al mito del Gran Hermano no es un tema que podamos evitar. Mucho se ha escrito de los efectos beneficiosos de la TIC en la Economía, de la Sociedad de la Información o, como preferimos, del Conocimiento. Del perfeccionamiento y eficientización de la Economía, así como también de la eficiencia y transparencia que la TIC aportará a la Administración Pública y a los Gobiernos en todos sus niveles y áreas.

Hoy, tratando de iluminar un poco al uso de la TIC en las campañas políticas, nos acercaremos a uno de los subtemas de la discusión sobre la transformación de la política en la Sociedad del Conocimiento (SC), e-política o como se desee denominarla. En este breve texto trataremos de iniciar un discusión que entendemos deberá ser extensa e intensa, abierta y por sobre todo interdisciplinaria. Intentaremos enmarcar a este debate desde sus mismas primeras definiciones. Enunciaremos muchas mas preguntas, que las respuestas provisorias que nos animemos a explicitar. En el anexo, damos algunos indicadores del grado de adopción y uso de las TIC en Argentina, ya que no podremos hablar de e-política, si una parte relevante de la gente no tiene acceso.

Empecemos por recordar y diferenciar algunos conceptos. Sabemos que definir es prescribir, por eso trataremos de ser objetivos aunque sea epistemológica y ontológicamente improbable que lo logremos. Quedará para ustedes, entonces, que leer sea comparar... y comparar, elegir.

### **Definiciones previas**

#### *Sociedad del Conocimiento*

Definimos a la Sociedad del Conocimiento como al estadio social caracterizado por la capacidad de sus miembros (personas y organizaciones), de acceder, distribuir, compartir, reproducir, y producir crecientes niveles de información, en tiempo real, de forma ubicua y

multimedial, y utilizando herramientas para el manejo inteligente de la misma, y de modo de acrecentar el conocimiento.

### *Economía del Conocimiento*

Definimos Economía Digital a una nueva etapa en la historia económica, en la que el activo, insumo y factor de producción principal ligado a la creación y distribución de la riqueza es la información y el conocimiento, mediante la aplicación intensiva extensiva y estratégica de las TIC a productores y consumidores, y reduciendo los tiempos, pasos, y fundamentalmente los costos de transacción. En esta economía. Los bienes intangibles y servicios son y serán preponderantes de modo creciente.

### *Gobierno Digital*

Una primera definición de Gobierno Digital (y aceptando provisoriamente esta de nominación) es la siguiente: “Aplicación intensiva y estratégica de las nuevas tecnologías de la información, las telecomunicaciones e Internet (TIC) a las actividades del Estado Nacional, los Estados provinciales, los Municipios y los Entes Estatales o Mixtos de modo tal que en sucesivas reingenierías se cumpla el objetivo de la reinención del Estado, es decir la eficientización de su actividades, las transparentización de sus actos y la mejora de su relación con administrados y gobernados, otorgándoles herramientas para su mayor participación y control de la cosa pública. De otro modo podría decirse que ese trata del uso de la TIC para lograr que la democracia representativa y la Administración Pública converjan hacia una verdadera república”. Se trata de la reinención del Estado en base a sucesivas reingenierías de base tecnológica, creando de modo incremental, valor para la Sociedad.

En una segunda definición ampliada de Gobierno Digital, preferimos darle un sentido más sociopolítico que administrativo-organizacional, en busca de un *telos* más axiológico. Se trata no sólo del uso intensivo, extensivo y estratégico de las TIC por parte del Gobierno y la AP, sino y asimismo, de facilitar y difundir el uso intensivo, extensivo y estratégico por parte de todas las organizaciones, empresas y personas de la Sociedad sin exclusiones, promoviendo la innovación, las redes y el conocimiento.

Estos usos no deben orientarse sólo a buscar la eficiencia, productividad, y transparencia de los actos y relaciones públicas y privadas, sino también a la recreación de la esfera pública y a la construcción de ciudadanía de modo tal que redunde no sólo en una mayor legitimidad de la democracia y el Estado, sino en una mejor gobernabilidad de una sociedad cada día más abierta, horizontal, ascendente y diversa.

Ese es el rol del Estado ante la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Ese es el sentido más amplio, profundo y axiológico del Gobierno Digital. Más que eso, así será el Gobierno del Conocimiento.

### *E-democracia:*

El mismo concepto de democracia tiene muchas acepciones, algunas incluso contradictorias a lo que creemos su esencia, pero esa discusión excede este texto, limitémonos a indicar que siguiendo a Barber la combinación de TIC y democracia podría presentar 3 tipologías o modelos. La *thin democracy*, la *quick democracy*, y la opción de este autor y nuestra, la *strong democracy*. La *quick democracy* sustituye a la democracia representativa por un nuevo modelo en la que los ciudadanos (internautas) participan de forma activa y directa en la vida política sin la existencia de intermediarios o representantes.

La *thin democracy* no considera importante incrementar la participación de los ciudadanos en la vida política, por su desinterés y falta de preparación. Propugna en cambio la creación de una élite que compita por los votos. En la *strong democracy* las decisiones políticas son consideradas como legítimas si han sido llevadas a cabo siguiendo un proceso y en circunstancias adecuadas. A diferencia de la *Quick Democracy*, no sólo brinda al ciudadano las herramientas para ejercitar una democracia más directa y rápida, sino que busca facilitar el acceso a la información, alimentar el debate, para conseguir que los ciudadanos opinen con criterio, conociendo del tema.

### *E-política:*

Definamos simplemente a la e-política como a la actividad política que se desarrolla online (este sería un sentido muy realista, concreto y estricto) y asimismo a la actividad política realizada con ayuda de las herramientas y medios TIC. Esta última acepción, puede ser demasiado laxa, coincidiendo con Artur Serra, antropólogo catalán especializado en los usos de las TIC (nuestra, por ahora, última cena con Artur versó sobre este límite expandido) que no es sano y menos criterioso que todo o cualquier cosa por el mero hecho de utilizar TIC en alguna parte de su proceso o realización merezca el prefijo “e-“. Que parte de la convocatoria a una manifestación multitudinaria se realice por celular o Internet hace a ésta una “e-marcha”. O en realidad, y si todo de una u otra manera directa o indirecta utilizará las nuevas tecnologías, de lo que debemos hablar es de Política en la Sociedad del Conocimiento, involucrando así por inmersión a los efectos e iteraciones que las TIC produzcan pero reservando el calificativo “e-“ puramente para lo que se realice enteramente *online*. En nuestro ejemplo, solo diríamos “e-convocatoria” sin temor a exagerar el rol transformador de la TIC y restringiéndonos a su rol como medio, herramienta, canal o soporte. Sea...si existe o no la e-política es otra de las preguntas que amenazamos con dejar abiertas en nuestra introducción. Al menos con eso vamos cumpliendo.

Claramente la e-política puede ser desarrollada por los mismos gobiernos o áreas del estado, y dada la lamentable y creciente costumbre de los funcionarios a presentarse a elecciones y estar casi entonces en campaña permanente puede confundirse desde la visión de la gente (y porque lo confunden a sabiendas los políticos) a la e-política o al mismo e-campaigning con el e-gobierno, así como se confunden ya en el mundo físico. Un acto de Gobierno y su

publicidad no debería manejarse como parte de la campaña comunicacional de una carrera proselitista. Es correcto que una dimensión de relacionamiento del Gobierno con la gente es en su rol de administrados (e-gobierno) y asimismo que la otra dimensión es política en cuanto ciudadanos, lo que denostamos es el proselitismo (un tipo particular de actividad política) desde el Gobierno.

Cuatro son los públicos principales de la política: el Gobierno, los medios de comunicación y periodistas, los grupos de interés y por supuesto el público en general, incluyendo destacadamente a los propios partidarios o afiliados. Los emisores pueden ser todos y cada uno de estos mismos cuatro públicos. Ya dijimos que puede haber e-política legítima desde el Gobierno hacia cualquiera de los otros tres sectores. Los medios y los grupos de presión, incluyendo a los partidos son otros posibles (e inevitables) usuarios de la e-política.

Finalmente, la misma gente puede -y tal vez sea en este grupo donde se vean los cambios más notables-, ser no sólo un receptor de la e-política, sino un activo emisor o “activista”. Abunda la literatura sobre el cyberactivismo y hemos incluido un par de los más relevantes textos en nuestra breve bibliografía anexa. Si queremos destacar que no compartimos la visión más estrecha de algunos autores sobre que el e-activismo favorece (o es favorecido) a - o por las actividades ilegales, o subversivas o de disidencia. Que el anonimato de Internet sea una realidad parcial y una ventaja (antes que la trazabilidad nos alcance a todos y siempre) nos parece sólo una de las opciones, un extremo. Si bien se pueden alimentar de ejemplos estas posiciones, creemos que ello obedece más a un estadio inmaduro de la e-política, hijo del aún limitado uso de la herramienta por parte de emisores y receptores. Que haya una plétora de sitios para proferir insultos a empresas o personas no implica ni una tendencia ni un uso prioritario, como algunos *graffittis* aún escatológicos no desmerecen otras y múltiples utilidades de los muros y paredes.

Más importante aún, la población que hoy está *online* y que es menos de un quinto del total, no representa a la población del mundo, ni estadísticamente ni sociopolíticamente. Por eso creemos que muchas de las predicciones que se hacen bajo métodos empíricos caen en la trampa de ser metodológicamente “correctas” pero absolutamente no válidas. Cuando, por dar una proporción, más de la mitad del mundo esté en línea, y además esos usuarios hayan desarrollado sus curvas de experiencia y aprendizaje en el uso y apropiación de la TIC, y asimismo y sin poder separarlos del análisis, lo mismo le suceda a los medios, y a los proveedores de tecnología y a sus aplicaciones no puede tomarse con certeza lo que sucede hoy en una muestra como proyección del comportamiento futuro. Sería desconocer lo mismo que afirmamos, es decir, que estamos viviendo una transformación profunda del modo de vivir en sociedad. Ese es tal vez el “*caveat*” más fuerte que podemos plasmar en este texto. La medida que debe guiar nuestras apreciaciones si no se basan en marcos o lineamientos teóricos, axiomáticos, apriorísticos y deductivos que nos permitan proyectar más desde una comprensión antropológica y psicosocial al comportamiento humano. Hace más falta una heurística que guíe las pruebas empíricas, que el mero resultado de éstas si carecen de aquél. Internet es un blanco móvil.

### *Llegamos al e-campaigning:*

Con las mismas precariedades y salvedades que hicimos para la supuesta e-política definamos al *e-campaigning*, o mejor expresado en nuestro propio idioma a las “campanas en línea” como a las actividades proselitistas desarrolladas por partidos o candidatos a cargos electivos, con la ayuda parcial, complementaria, o asimismo de modo integral con o sobre Internet, la www y las herramientas TIC.

Insistimos que para que haya e-política y *e-campaigning* debe haber cyberciudadanos, en cantidad y calidad. Y que para cualquier diseño o uso de las nuevas tecnologías debemos entender no solo que hacen hoy sino que harán mañana *online* nuestros destinatarios. Si los cibernautas son distintos al resto de la gente, al resto de nuestros electores, el diseño de la campaña debe considerarlo detalladamente.

Cuatro son las herramientas principales para la comunicación online: e-mail, páginas web, bulletin boards y chats.

Conocidos son los éxitos del ya legendario Joe Trippi en su campaña online para Howard Dean, y para ampliar los invitamos a recurrir al mismo Trippi o a Crumlish en nuestra breve bibliografía. No nos interesa en este primer intento de acercamiento al tema contar casos ni dar ejemplos puntuales.

### **Mirando adelante:**

Fieles a nuestras premisas nos resulta imposible sacar pero sobre todo presentar conclusiones sobre el tema. Sí podemos seguir alumbrando la senda de las dudas...

La actividad política *online* favorecerá la concentración de la oferta política, dará más poder a los medios y partidos fuertes o por el contrario ayudará a dar lugar a las expresiones menos dominantes, incluso solo siendo relevante para las más extremas posiciones, incluyendo las ilegales o antisistémicas? ¿El Estado y el orden establecido aprovecharán mejor esta herramienta, o los disidentes y anarquistas? ¿O todos, en una transformación densa y profunda?

¿Será, como parece a al luz de algunos estudios, que la “e-“ aplicada a las campañas solo resultará un medio complementario de comunicación o información para convocar, movilizar o solicitar aportes a los propios partidarios? ¿Y esto no motivado por los límites “tecnológicos” sino por la misma apatía antropológica del electorado, del conjunto de los ciudadanos?



La creatividad producto de la interacción de muchos (¡la mente colectiva!), el posible anonimato, los bajos costos de transacción y el mas libre y gratuito acceso a mas y mejor información ¿mejorarán el nivel de nuestras campañas políticas, de la política y de la misma sociedad y democracia hacia un ideal más republicano, cumpliendo las aspiraciones jeffersonianas?

Utopía está siempre al alcance de nuestras mentes, sino de nuestras manos, pensarla, es también hacerla.

### **Bibliografía:**

- BIMBER Bruce y DAVIS Richard, Campaign online, Oxford University Press, EUA, 2003.
- CRUMLISH Cristian, The power of the many, Sybex, EUA, 2004.
- TRIPPI Joe, The revolution will not be televised, Harpers Collins, EUA 2004.
- HILL Kevin y HUGHES John, Cyberpolitics, Rowman and Littlefield, EUA, 1998.
- McCAUGHEY Martha y AYERS Michael, Cyberactivism, Routledge, Londres, 2003.
- PRINCE Alejandro, Límites politológicos al voto electrónico, en Desarrollo local en la sociedad de la información – Municipios e Internet, La Crujía, Buenos Aires, 2005.
- PRINCE, Alejandro. Voto electrónico en Argentina, Dunken, Buenos Aires, 2005 (en imprenta, existe versión digital [www.princecooke.com/debate](http://www.princecooke.com/debate))
- PRINCE, Alejandro. Indicadores tecnológicos en Anuario de Indicadores culturales, Untref, 2002 y 2003.
- SACO Diana, Cybering Democracy, University of Minnesota, EUA, 2002.
- SUNSTEIN Cass, República.com - Internet democracia y libertad, Paidós, Barcelona, 2003.

### **Anexos**

#### **Mapa de indicadores por distrito político administrativo:**

Como puede verse, y sobre todo en función del PBI geográfico per cápita, el grado de penetración de la telefonía fija, el parque de PCs así como los usuarios de Internet difiere mucho por Provincias. La Ciudad de Buenos Aires tiene los mas altos indicadores del país junto a la Provincia de Buenos Aires en niveles similares países desarrollados, mientras que el resto del país detenta penetraciones mucho mas bajas, comparables a las de los países menos desarrollados.

E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

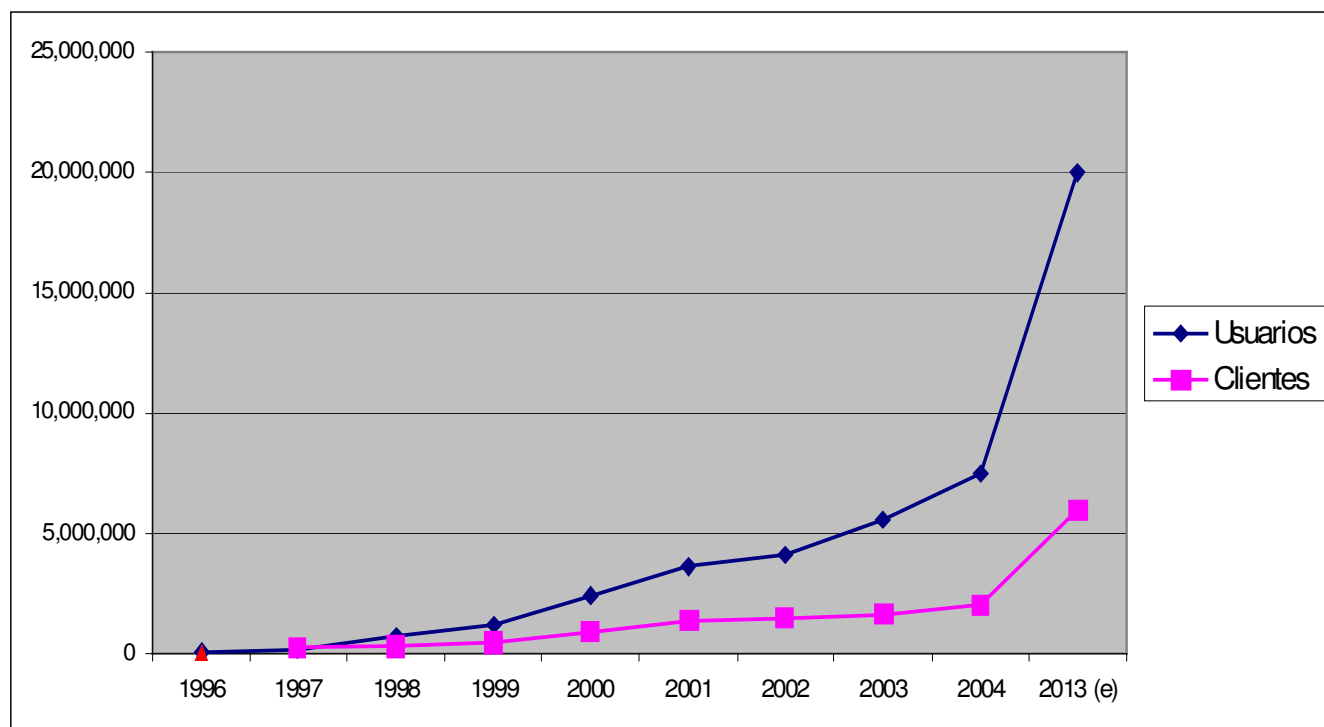
Distrito / Departamento	Total Población	PBI Geográfico (en millones) *	PBI Per Cápita (en Pesos *)	Líneas Totales (excluye Movil)	Teledensidad (cada 100 habitantes)	Parque de PC's cada 100 habitantes	Usuarios Internet cada 100 habitantes
Capital	2.729.469	67.103	24.584,8	1.730.866	63,4	27,71	42,21
Buenos Aires	13.755.993	97.679	7.100,8	3.502.715	25,5	10,11	11,06
Catamarca	330.996	1.082	3.269,9	35.419	10,7	5,74	4,95
Chaco	978.956	2.706	2.763,9	78.866	8,1	5,05	4,19
Chubut	408.191	4.329	10.605,9	89.385	21,9	13,13	11,05
Córdoba	3.052.747	20.564	6.736,2	645.169	21,1	10,21	9,13
Corrientes	926.989	2.976	3.210,8	86.955	9,4	5,74	4,87
Entre Ríos	1.152.090	5.412	4.697,2	175.547	15,2	7,92	6,41
Formosa	489.276	812	1.659,1	35.002	7,2	5,44	4,19
Jujuy	609.048	1.623	2.665,6	56.860	9,3	4,99	4,04
La Pampa	298.772	2.435	8.150,7	64.447	21,6	11,45	9,61
La Rioja	287.924	1.894	6.578,3	35.027	12,2	7,92	7,12
Mendoza	1.573.671	7.035	4.470,5	262.172	16,7	8,45	9,12
Misiones	961.274	4.329	4.503,7	84.275	8,8	7,51	5,97
Neuquén	471.825	4.059	8.602,1	93.485	19,8	12,08	9,56
Río Negro	549.204	4.059	7.390,1	104.063	18,9	11,76	9,70
Salta	1.065.291	3.788	3.555,9	100.825	9,5	7,13	5,77
San Juan	617.478	2.706	4.382,0	85.967	13,9	8,00	6,64
San Luis	367.104	4.329	11.793,0	51.945	14,2	12,42	10,05
Santa Cruz	196.876	2.706	13.743,6	40.804	20,7	15,44	12,50
Santa Fe	2.975.970	21.646	7.273,7	670.265	22,5	9,96	8,54
Santiago del Estero	795.661	1.353	1.700,3	50.684	6,4	4,30	3,61
Tierra de Fuego	100.313	1.353	13.486,7	29.584	29,5	18,94	16,35
Tucumán	1.331.923	4.600	3.453,5	139.671	10,5	6,28	5,23
<b>TOTAL PAÍS</b>	<b>36.027.041</b>	<b>270.578</b>	<b>7.510,4</b>	<b>8.250.000</b>	<b>22,9</b>	<b>10,55</b>	<b>11,38</b>

**7.2.- Evolución de los accesos a Internet y del número de usuarios:**

Desde 1997, la cantidad de usuarios de Internet ha crecido desde unos 200 mil hasta 7,5 millones a fines del pasado año. Se estima que en pocos años la mitad de los argentinos será usuario frecuente de Internet.

Fuente: Prince & Cooke, estudios varios 2004- 2005.

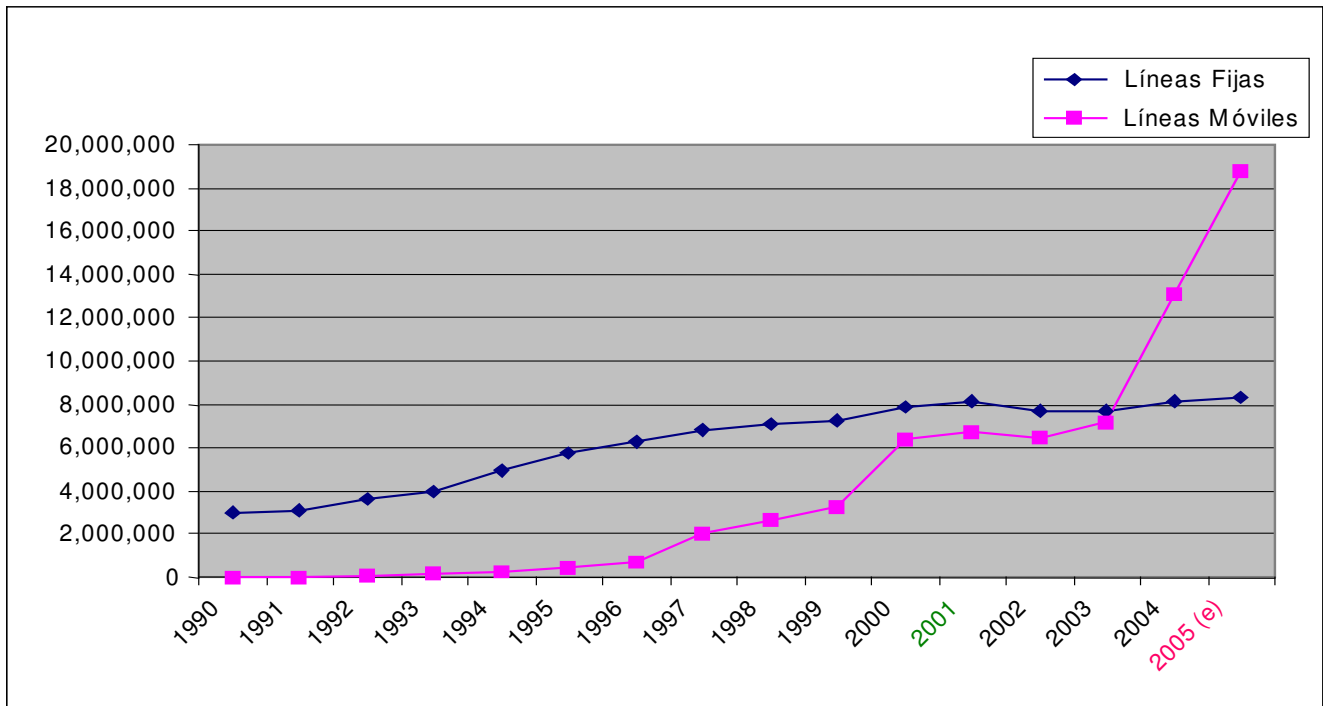
<b>Accesos a Internet</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2013 (e)</b>
<b>Cientes</b>	226,000	339,000	450,000	900,000	1,350,000	1,430,000	1,600,000	2,000,000	6,000,000
<b>Usuarios</b>	190,000	700,000	1,200,000	2,400,000	3,650,000	4,100,000	5,600,000	7,500,000	20,000,000
<b>Banda Ancha</b>					97,000	125,000	240,000	475,000	



### 7.3.- Evolución líneas fijas y móviles

Según estadísticas de la CNC, datos de las empresas y estimaciones de Prince & Cooke, la cantidad de líneas fijas y móviles en servicio en Argentina han tenido una impresionante evolución desde la apertura y desregulación. En 1990 había solo 3 millones 200 mil líneas fijas, y 15 mil líneas móviles en servicio en el país. Un lustro después, en 1995 alcanzaron a 6 millones y poco más de 400 mil respectivamente. En los siguientes 5 años, mientras las líneas fijas llegan casi a su techo actual con 8,12 millones, la evolución de los celulares se acelera multiplicándose por 10 y logrando contar con 6,55 millones. A fines del año pasado estas se habían duplicado con 13,1 millones y las fijas seguían en 8,1 millones de líneas. Para fin de 2005 se esperan más de 17 millones de móviles en servicio y alrededor de 8,3 millones de líneas fijas.

## E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA



**7.4.- Indicadores tecnológicos en hogares**

<b>Concepto</b>	<b>%</b>	<b>Cantidad en Millones</b>
Hogares	100.0	10.1
Líneas fijas de telefonía	54.3	5.4
PCs	25.7	2.6
Accesos a Internet (clientes)	14.6	1.5
Líneas celulares (al menos 1)	35.0	3.5

**Fuente:** Prince & Cooke, estudios varios 2005 y 2004

**LAS POLÍTICAS GUBERNAMENTALES PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA ARGENTINA**

Silvia Lago Martínez<sup>24</sup>

**INTRODUCCION**

A fines del Siglo XX nos encontrábamos en un *punto de inflexión en la historia*, caracterizado como transición hacia una era de información o *informacional* – como nuevo paradigma- señalaba Castells (1995, 1997). Bajo el modo de producción capitalista, surge un nuevo modo de desarrollo, en el que las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) son indispensables y se convierten en soportes electrónicos para la nueva sociedad "red". Desde otro lugar, Mattelart (2002) manifiesta que *“el paradigma tecnoinformacional se ha convertido en el pivote de un proyecto geopolítico cuya función es la de garantizar la reordenación neoeconómica del planeta en torno a los valores de la democracia de mercado y en un mundo unipolar”*.

Más allá de los debates teóricos sobre la sociedad de la información o paradigma tecnoinformacional, de lo que no cabe duda es que los gobiernos y los organismos multilaterales adoptan los conceptos de la sociedad de la información, asociados con el desarrollo de las naciones en la economía global. América Latina y el Caribe (ALC) como región se encuentran retrasados respecto a los países desarrollados en las políticas y acciones para la integración a la sociedad de la información, y nutren sus agendas de políticas y estrategias ligadas al ritmo que les imponen los organismos multilaterales. Sólo por citar sendos informes de dos organismos de alto peso regional, la CEPAL y la ALADI:

*“El concepto de sociedad de la información es muy complejo y su nivel de desarrollo es aún incipiente (...) El marco conceptual utilizado por la CEPAL se basa en las características generales de las TIC y del proceso de digitalización resultante, que son el núcleo de este paradigma emergente”* (CEPAL, 2003).

*“La sociedad de la información es una estructura que se está construyendo duramente, impulsada sobre la ola de transformación tecnológica (...) La velocidad y alcance de las transformaciones mencionadas plantean problemas nuevos a los responsables políticos y a los agentes económicos y sociales”* (ALADI, 2003)

Existe coincidencia en afirmar que las desigualdades entre los países, las regiones, las ciudades y las comunidades, lejos de desaparecer se profundizan y que las TIC, si bien

---

<sup>24</sup> Silvia Lago Martínez es socióloga, co-directora del Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información., Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

favorecen de diversas formas los esfuerzos para alcanzar el desarrollo humano, son un factor de desigualdad, una nueva brecha que se suma a todas las demás abiertas. A esta brecha se le ha dado en llamar brecha digital<sup>25</sup>.

Muchos señalan que la brecha digital es sólo una manifestación de las brechas políticas, económicas y sociales existentes en las comunidades, los países, el continente y el mundo; otros que es un slogan político; otros advierten que es peligroso pensar que la disminución de la "brecha digital" resuelve por sí sola las grandes desigualdades económicas ya existentes. En cualquier caso, la brecha digital es considerada *“como una de las barreras principales para el desarrollo de la sociedad de la información, y como consecuencia para alcanzar el nuevo paradigma de desarrollo”* (ALADI, 2003). Cómo medirla es todo un tema de investigación.<sup>26</sup> De partida se analizan dos dimensiones: la brecha digital internacional y la brecha digital doméstica (diferencias al interior de un país, enfocadas sobre segmentos socioeconómicos, niveles educativos o distribución espacial de la población). Algunos de los indicadores para medir la primera refieren al porcentaje de usuarios de Internet (80% de los usuarios de Internet se encuentran en los países de la OCDE mientras que el 20% están distribuidos en el resto del mundo), a la penetración de Internet (en los países desarrollados alcanza al 30% de la población mientras que en los países en vías de desarrollo sólo al 2%) y a la densidad de líneas telefónicas, entre otras variables.

Como la brecha digital parte básicamente del acceso a la información, se la relaciona con factores como conectividad, conocimiento, educación, capacidad económica, entre otros. Soportada por este concepto, las condiciones para modificar el actual contexto de inequidad estarían dadas, entre otras cuestiones, por la capacidad de brindar servicios de telecomunicaciones a bajo costo y el acceso generalizado para todos los usuarios.

### Internet en Argentina

La consultora Prince & Cooke estimaba para el año 2000 que el número de usuarios de Internet en Argentina era equivalente al 2,4% de la población nacional total, pasando de 509.000 en 1999 a 925.000 en el 2000. En el año 2002 un estudio de Fara y Asoc. y Prince & Cooke, indicaba una relación de 11,2 usuarios por cada 100 habitantes. Según el informe

<sup>25</sup> Existen múltiples acepciones de brecha digital, ALADI (2003) la define como “la distancia tecnológica entre individuos, empresas, países y áreas geográficas en sus oportunidades en el acceso a la información y a las tecnologías de la comunicación y en el uso de Internet”. Suele definirse como la diferencia existente en el grado de masificación de uso de las TIC entre países.

<sup>26</sup> ALADI en el estudio 157. Rev.1 de julio de 2003, presenta una metodología para medir la brecha digital regional y el estado de situación de los países miembros de la ALADI. La misma se calcula en base a tres variables relacionadas: población con acceso a líneas telefónicas, penetración de computadoras y porcentaje de población que usa habitualmente Internet y complementariamente la educación del usuario.



de ALADI del año 2003 y en base a información de la ITU, en el año 2002 la penetración de Internet en el país alcanzaba al 8,8 % de la población argentina. En la región, Chile y Perú son los países con el mayor número de usuarios por computadora (2,40 y 2,39 respectivamente) mientras en Argentina alcanzaba a 1,5 usuarios por PC. En cuanto a los costos de acceso (entendido como la tarifa mensual que debe pagar una persona, familia o empresa por el servicio de conexión) Argentina se encuentra por encima del promedio considerado conveniente para impulsar el número de usuarios, el costo de acceso promedio sería de 29,3 dólares mensuales y los servicios de banda ancha variaban entre 18 y 25 dólares al mes (ALADI 2003 tomado como base el Global Competitiveness Report 2001-2002).

Según los estudios de la consultora Aresco (<http://www.aresco.com.ar>) de julio de 2000 y julio de 2001 los argentinos usuarios de Internet eran mayoritariamente hombres en el año 2000 (67 %) disminuyendo a favor de las mujeres que aumentaron al 42 % en el año 2001. El 50% de los usuarios pertenecía a los niveles socioeconómicos más altos, el 48% a los niveles medios y sólo el 2% a los sectores populares. En el año 2002 el 94 % de los usuarios argentinos pertenecían a sectores altos y medios, la edad promedio 29 años, el 45 % eran mujeres, el 71% de nivel de estudios universitarios y el 36% se conectaba a Internet desde lugares de acceso público (según estudios de Nielson NetRatings, Wall Street Journal <http://www.emarketer.com>). El censo nacional de noviembre de 2001 registró que menos del 1% de los hogares del total de país poseían computadora con conexión a Internet, mientras que en la ciudad de Buenos Aires el 27% de los hogares contaban con equipo y conexión a la red (INDEC, <http://www.indec.mecon.ar/webcenso/index.asp>).

Continuando con este razonamiento, prácticamente el total de los países de la región desarrollan estrategias para la inserción de las TIC en la sociedad a través de iniciativas públicas, o proyectos apoyados por organismos multilaterales y organizaciones no gubernamentales nacionales y/o internacionales. Aunque la meta del “acceso universal” a cada hogar parece resultar un objetivo demasiado ambicioso para América Latina, en los últimos años se comienzan a implementar programas de e-salud, e-educación, e-gobierno, e-trabajo y programas de acceso mediante recursos compartidos dirigidos a las comunidades más desfavorecidas.

Los modelos adoptados por los distintos países para los programas de acceso universal son diversos, así como el marco jurídico institucional que los regula. En general se brinda acceso a Internet mediante el establecimiento de terminales en lugares públicos y centros comunitarios. Son propiciadas, total o parcialmente, por organismos gubernamentales de cada país, o por ONGs, y se les denomina genéricamente como “telecentros.” Se han elaborado tipologías de “telecentros,” que buscan sistematizar las distintas experiencias con el objetivo de desarrollar modelos conceptuales y herramientas metodológicas adecuadas para el monitoreo y evaluación del fenómeno (Gómez y otros, 1999; Proenza y otros, 2000; Robinson, 2000). El objetivo primordial es potenciar a los sectores populares

brindando información, capacitación y promoviendo el desarrollo de habilidades y destrezas en el uso de las TIC.

### EL PROYECTO CENTROS TECNOLOGICOS COMUNITARIOS

En todos los países de la Región se registran programas de acceso comunitario: se llaman Infocentros, Unidades Informativas Barriales, Fundación Acceso, Red Científica Peruana, EcuaneX, Proyecto Chasque, Sampa.org y muchos otros. Algunos son emprendimientos gubernamentales, otros de universidades, de ONGs, o mixtos. El origen del financiamiento también es diverso, al igual que la composición de los actores sociales que participan en la experiencia. La red latinoamericana de telecentros, [somos@telecentros](mailto:somos@telecentros), apoya el fortalecimiento de los centros de acceso comunitario a Internet en la región a través de programas de formación e intercambio, producción de herramientas para su gestión en plataforma Linux, y metodologías apropiadas para seguimiento y evaluación de sus problemas y logros<sup>27</sup>.

En la Argentina se crea, en 1999, el programa [argentin@internet.todos](http://argentin@internet.todos) que por sus alcances, presupuesto asignado y objetivos propuestos, es el más importante a nivel nacional. Instaló alrededor de 1350 centros tecnológicos comunitarios (CTC) distribuidos en todo el territorio nacional<sup>28</sup>. Se suman 1745 bibliotecas populares, hoy integradas al proyecto CTC. El proyecto tiene como objetivo, según sus documentos fundacionales, extender el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación a los sectores de la población en condiciones de desventaja socioeconómica o geográfica. En la actualidad forma parte del Programa para la Sociedad de la Información<sup>29</sup>, que depende de la Secretaría de Comunicaciones bajo la órbita del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, pero su historia es la manifestación de la política errática de los sucesivos gobiernos en esta materia.

El proyecto constituía y constituye aún un emprendimiento de gran envergadura como política pública. Fue financiado por el Estado; la participación de los otros actores sociales

---

<sup>27</sup> [www.funredes.org/mistica](http://www.funredes.org/mistica), [www.funredes.org/olistica](http://www.funredes.org/olistica), [www.tele-centros.org](http://www.tele-centros.org) [www.uib.colnodo.org.co](http://www.uib.colnodo.org.co), [www.ciat.cgiar.org](http://www.ciat.cgiar.org)

<sup>28</sup> Operativamente los CTCs son definidos como "redes informáticas locales conectadas a la red Internet con contenidos y desarrollos de web comunitarias, localizadas en conglomerados humanos de nivel bajo socioeconómico o en localidades de escasa demografía o de desfavorable localización geográfica, y que se encuentran insertas dentro de un sistema general de CTC con subsistemas autónomos de capacitación y desarrollo de contenidos, cuya gestión puede ser realizada en forma centralizada por una entidad distinta a la Secretaría de Comunicaciones" (Informe de la Secretaría de Comunicaciones, Presidencia de la Nación, s/f).

<sup>29</sup> El Programa para la Sociedad de la Información incluye los siguientes subprogramas: Centros Tecnológicos Comunitarios (CTC), Apoyo Tecnológico para la Discapacidad (AteDis), Programa de Desarrollo Microempresarial en la Sociedad de la Información (PRODEMISI), proyecto CIVITAS, destinado a brindar presencia en Web a los municipios y otros organismos argentinos, proyecto TELEMEDICINA destinado a coordinar centros que brindan telemedicina. [www.psi.gov.ar](http://www.psi.gov.ar)

estuvo dada únicamente por la inserción de los centros en instituciones huésped. Los mismos se instalaron de acuerdo a la siguiente distribución: 36% en establecimientos educativos/universidades; 25% en fundaciones/asociaciones civiles; 20% en municipios/comunas; 7% en bibliotecas públicas; 12% en cooperativas, sindicatos, organismos de gobierno y otros. No se pagaban salarios para la atención y mantenimiento de los centros y esto fue resuelto de diversas formas por las organizaciones o municipios huéspedes. Inicialmente se equiparon con 5 PC, 1 scanner, 2 impresoras, 1 webcam, sillas y escritorios, software educativo y de oficina y se bonificó una línea telefónica para la conexión a Internet. A poco de andar se evaluó que varios de los centros nunca abrieron sus puertas, otros perdieron equipo en el camino y muchos fueron aprovechados con fines políticos por sus responsables.

En el año 2001, luego de dos años de iniciado el proyecto, se realizó un diagnóstico parcial y se reformularon los objetivos, pero éstos nunca se llevaron adelante.<sup>30</sup> La caída del gobierno y la crisis económica, política y social del país acentuó la ya difícil situación del proyecto. El PSI se encontraba en una situación de desfinanciación total. Las deudas que mantenía el Estado con los proveedores de Internet hicieron que se discontinuara el pago del servicio, algunos centros lo afrontaron y otros debieron abandonar la conexión. En el 2001 se calculaba que más de 700 CTC estaban en funcionamiento, la mitad de ellos sin conexión a Internet.

*“Por ejemplo en la Puna, en Pastos Chicos, no tienen conexión, entonces el coordinador baja, se conecta, levanta los mensajes y así funcionan.” (De las entrevistas a ex funcionarios)*

Según Bassi y Rabadán (2002) *“en ese contexto, los CTC se centraron más en cómo operar la herramienta informática que en el para qué usarla. En la mayoría no existe una conciencia acabada de cómo insertar el CTC en la comunidad para utilizarlo como un canal de resolución de problemas y activador del desarrollo local”*.

De acuerdo a la información de las mismas autoras, en el diagnóstico realizado en el año 2001 se detectó que los CTC que mejor funcionaban eran los instalados en organizaciones de base que ya contaban con experiencia en trabajo comunitario; aproximadamente un 30% de los centros operaba de acuerdo a los objetivos planteados y contaba con inserción en la comunidad; los instalados en localidades pequeñas lograron una mayor inserción y participación comunitaria.

Lo cierto es que los CTC fueron abandonados a su suerte. Las entrevistas realizadas en la investigación dan cuenta de tal situación y de las estrategias que utilizaron para la supervivencia, con enormes dificultades económicas y de capacidad de gestión. Algunos responsables de los centros comenzaron un movimiento en defensa de sus logros y para su

---

<sup>30</sup> La Historia de los CTC está tomada en parte del trabajo *Centros tecnológicos Comunitarios. La experiencia argentina*, realizado en marzo de 2002 por Roxana Bassi y Silvia Rabadán, ambas ex funcionarias del programa. Allí señalan que en el año 2001 se realizó una encuesta que no fue concluida y se visitaron 300 CTC.

continuidad, consecuente con el contexto de movilización general de la sociedad argentina luego de diciembre de 2001. Se vincularon, debatieron virtualmente y gestaron la actual red nacional de CTC [www.redctc.org.ar](http://www.redctc.org.ar) . Actualmente se agrupan en torno de un conjunto de “voceros” (más de 200) que representan a todas las provincias argentinas y promueve la realización de reuniones provinciales de CTC destinadas a analizar la situación y gestión de los mismos, compartir experiencias y elegir representantes. Recién en el año 2003 se retomó el programa a la luz de un nuevo proyecto político y se creó el sitio oficial de los CTC: [www.ctc.gov.ar](http://www.ctc.gov.ar). El objetivo actual es:

*“Rearticular los CTC hacia el área de la producción y el trabajo, sobre todo para los jóvenes emprendedores de los sectores más pobres de la población. Los CTC deben convertirse en nodos que detecten potenciales jóvenes capaces de llevar adelante microemprendimientos que los ayuden a generar proyectos, los que serán presentados a través del CTC. Para este fin se brindará capacitación a los jóvenes desde la Secretaría”. (De las entrevistas a funcionarios del proyecto)*

Se asignan nuevas prioridades a los CTC: que implementen proyectos surgidos de las necesidades locales, que trabajen líneas de acción orientadas a la capacitación y reconversión laboral, la comercialización, etc. Se espera que los CTC brinden acceso a las TICs a los sectores productivos, mediante acciones de aprovechamiento de la innovación tecnológica aplicada a la producción (<http://www.psi.gov.ar/ctc.htm>).

### LA INVESTIGACIÓN

Este capítulo presenta un recorte de la investigación “La apropiación social de Internet: las experiencias de los “telecentros” en Argentina y América Latina”<sup>31</sup>. Concibe a Internet como un medio con posibilidades de funcionar como un espacio democrático de participación de diferentes sectores culturales y sociales, se analiza a los Centros como espacios socio culturales que tienen como objetivo acercar a la Red a quienes están excluidos de esa posibilidad. En ese marco, se investiga al proyecto CTC como política de gobierno, sus aciertos y limitaciones. Al mismo tiempo se indaga sobre la organización y gestión de los centros, su funcionamiento, avances, continuidad y formas de capacitación, como agentes de difusión y acceso a Internet de todos los sectores sociales. Por último, el

---

<sup>31</sup> Colaboraron en la investigación y composición del artículo las sociólogas María de los Ángeles Solá Álvarez, Laura Marotías, Cristina Alonso, Mirta Mauro y Paz Alfaro y los Licenciados en Ciencias de la Comunicación Ana Marotías y Guillermo Movia. El proyecto de desarrolló en el marco del Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información del Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

uso y las prácticas que realizan los usuarios de los CTC, entendiendo por *uso* a la utilización que las personas hacen de su recepción en relación con sus prácticas cotidianas.

Para llevarlo a cabo se realizaron observaciones y entrevistas en el área metropolitana de Buenos Aires y en localidades del interior de la Provincia. Se entrevistaron a funcionarios y ex funcionarios del programa, se analizaron los sitios web de los CTC y se llevaron a cabo encuestas semi estructuradas por e-mail a los centros de todo el país. El trabajo de campo se llevó a cabo desde octubre de 2003 hasta junio de 2004<sup>32</sup>. La metodología utilizada permitió incorporar a diversos actores de la experiencia y observar la interacción entre ellos y con las instituciones.

### ***LOS ACTORES Y EL CONTEXTO: DIVERSAS REALIDADES***

El contexto y el medio social en que se insertan los CTC son heterogéneos, lo que ofreció distintas posibilidades para el desarrollo de los mismos. La mayor parte de los centros localizados en el Gran Buenos Aires se alojan en sociedades de fomento, centros culturales y clubes de barrios muy humildes donde se combina la actividad del CTC con otras propias de la institución huésped, como comedores, apoyo escolar, biblioteca barrial, cursos, etc. En la ciudad de Buenos Aires también atienden a una población de bajos recursos y los propios centros son el reflejo de las limitaciones económicas que se encuentran en el barrio donde están emplazados. Algunos de ellos no cuentan con conexión a Internet por falta de recursos para el pago de proveedores u obsolescencia del equipamiento informático y su actividad se centra en el dictado de cursos de capacitación básica y apoyo escolar.

#### **Observaciones de los Centros Tecnológicos Comunitarios**

En Olivos, el CTC se aloja en una sociedad de Fomento (La Tahona) donde funciona la biblioteca barrial, pero su principal actividad es la de comedor comunitario. Se dan las tres comidas (almuerzo, merienda y cena) a niños y ancianos. Es un barrio de nivel bajo, con alto índice de delincuencia y de desocupación. En Vicente López está alojado en la sociedad de fomento “La Alborada” donde se da de comer desde las 18 a las 20 horas, además de apoyo escolar, asesoramiento psicológico y jurídico entre otras actividades. El CTC Merlo Norte está ubicado a 10 cuadras de la estación de tren, es una calle transitada por autos y varias

<sup>32</sup> La encuesta fue remitida a todas las direcciones de e-mail de los CTC consignadas en la página oficial del proyecto [www.ctc.gov.ar](http://www.ctc.gov.ar). También se difundió a través de la red nacional de CTCs. La localización de los centros resultó muy difícil, en el área metropolitana de Buenos Aires gran parte no existen o cambiaron sus teléfonos. Las direcciones de correo electrónico en más de un 50% de los casos son erróneas, con la consiguiente devolución del mensaje sin llegar a sus destinatarios. Las dificultades fueron enormes lo que retrasó el trabajo de campo y no permitió obtener una muestra representativa en cuanto a su número, aunque muy interesante desde una mirada cualitativa. Sumando las entrevistas y encuestas se relevaron 46 centros tecnológicos de todo el país.

líneas de colectivos. El barrio es de casas bajas, varias en construcción y con comercios pequeños. En el local donde funciona el CTC se encuentra también la Cámara de Comercio e Industria de Merlo Norte, quien ha cedido el espacio al CTC. Comparten el lugar físico pero no las actividades y tareas. En la ciudad de Buenos Aires, el CTC funciona en un club barrial en una zona media baja del barrio de Palermo, donde también hay un centro de jubilados. El de Paso del Rey está alojado en una escuela sobre una calle de tierra en un barrio humilde. El colegio se encuentra en construcción y su infraestructura es, en general, bastante precaria. En Ingeniero White (10.000 habitantes) la iniciativa surge de la sociedad de fomento de la escuela técnica "...presta un servicio invaluable en la escuela porque sino no podríamos haber tenido acceso a Internet para los chicos..." (C. 7/04/04)

Se tuvo en cuenta en cuenta el tamaño de las ciudades/ localidades del país, de manera que nuestra muestra responde a una diversidad de escalas en lo que hace a su anclaje territorial, desde ciudades de más de 100 mil habitantes hasta comunas de menos de 2000 personas. En las localidades pequeñas<sup>33</sup> cumplen una función social muy importante que es asumida por gobiernos municipales, escuelas de educación primaria y media, bibliotecas populares y organizaciones sociales. Se localizan en la región del NOA, en Misiones, en Córdoba, Río Negro y en la Provincia de Buenos Aires. Allí los servicios que brindan exceden la conexión o el dictado de cursos de computación, también diseñan folletería, tarjetas, certificados, diplomas, cédulas escolares, realizan transcripciones de trabajos, construyen bases de datos o digitalizan bases que solo existen manualmente (por ejemplo de nacimientos).

Los que no se encuentran alojados en centros educativos apoyan las actividades de docentes y alumnos de escuelas de la zona y los capacitan, colaboran en las búsquedas con las bibliotecas. Prestan sus servicios a las instituciones locales: municipio, registro civil, bomberos, etc. En relación con Internet apoyan a las organizaciones de la comunidad en la búsqueda de información y facilitan la conectividad con organizaciones afines. Realizan trámites on line y hasta prestan un servicio a comerciantes y productores de revisión de su e-mail. Algunos dictan cursos con cierto nivel de complejidad (por ejemplo AutoCAD), diseño de páginas web, y los que no lo hacen tienen una fuerte demanda para ello, sumado a los cursos con reconocimiento institucional (con puntaje para docentes por ejemplo).

Principalmente en la ciudad de Buenos Aires y en su periferia (Gran Buenos Aires) las organizaciones de base asumen las actividades del CTC como un servicio más para la comunidad, sumándose a las que tradicionalmente desarrolla la organización. En algunos casos, esta línea de acción se complementa con actividades que la organización desarrolla en un área temática específica – tal es el caso de los centros culturales, las bibliotecas populares – mientras que en el caso de las uniones vecinales, las sociedades de fomento, los comedores, etc. se incorpora como un nuevo servicio. Los centros que se encuentran

---

<sup>33</sup> Nos referimos a localidades de menos de 25.000 habitantes y comunas en zonas rurales de menos de 3000 pobladores.

alojadas en instituciones educativas de nivel primario y secundario, inclusive en establecimientos de educación para adultos, tienen como población objetivo a los docentes y estudiantes, a quiénes capacitan y apoyan en tareas escolares aunque se encuentra abierto al público en general. En la mayoría de los casos es la cooperadora de la institución la que sostiene el personal, el mantenimiento y los insumos.

Las razones por las cuales las organizaciones huésped decidieron instalar un centro tecnológico tienen puntos de coincidencia que se observan muy claramente en las entrevistas y encuestas realizadas a los actores involucrados. Las expresiones relevadas dan cuenta de ello:

*“...la igualdad de oportunidades (...) que sea pobre la zona no significa que no conozcan la comunicación, pues es una zona de alto riesgo social...”*  
(GBA, zona norte)

*“...pusimos el telecentro con la idea de que la gente se capacitara porque en su momento, estamos hablando del año 99, no había esto...ciber en la calle y había muy poca gente que podía tener relación con una máquina de esta naturaleza ...”* *“...nuestro objetivo era y sigue siendo darles herramientas para que consigan laburo...”* (GBA, zona oeste)

*“...necesidad de los habitantes de contar con un centro de comunicación y aprendizaje informático...”* (Los Cocos, Córdoba, 1035 habitantes)

*“...poder brindar un servicio a esta comunidad rural y carente de ellos...”*  
(San Javier, Río Negro, 392 habitantes)

*“...no había en el pueblo ningún lugar con Internet...”* (Aristóbulo del Valle, Misiones, 20.683 habitantes)

*“...la comunidad solicitaba conocimiento en informática y sobre todo poder comunicarse dado que estamos en una zona rural...”* (Chinchinales, Río Negro, 4060 habitantes)

Lo novedoso de la iniciativa original radica en que al momento del lanzamiento del programa, no habían proliferado los cibercafés o locutorios que brindan el servicio de acceso con intereses comerciales, menos aún en las localidades pequeñas del interior del país.

*“...empezamos a trabajar en los barrios más humildes, instalamos un comedor, hay pocas villas pero pesadas. Y entonces nos convocaron para instalar el CTC (...) el programa era bárbaro. Imagínate, computadoras, Internet que no era tan común en ese momento...”* (De las entrevistas a responsables de CTCs)

No en todas las organizaciones se registra una preocupación previa a la instalación del CTC por el acceso a Internet. La forma en que conocieron y se incorporaron al proyecto no tiene grandes diferencias, la mayoría se presentó a una convocatoria, a veces en forma casual. La opinión sobre la marcha del programa es en general negativa, el aprovechamiento político

del programa y la falta de apoyo, financiamiento y seguimiento una vez instalado el CTC, hicieron que en muchos casos se desviaran los objetivos del mismo.

*“... grande fue la sorpresa cuando un diputado de la zona de Tigre que estaba en la comisión de comunicación tenía un papelito que decía CTC, y bueno los punteros políticos lo arruinaron...”*

*“...nos presentamos a una convocatoria pública y nos dieron el CTC enseguida, así de fácil. Dieron un lunch y nos invitaron a todos los que habíamos sido seleccionados para manejar un CTC, fue en la época menemista...”*

*“...hubo un cambio de gobierno en el medio, un desastre y después se reacomodaron, empezaron a escuchar, por ahí tenés alguna persona que por buena onda se enganchó...pero, como un proyecto en el que vos digas “vamos todos encaminados hacia eso” veo que recién ahora se está dando, por lo menos de palabra...a nosotros nos llegó todo esto, 3 libritos y una capacitación y después murió...”* (De las entrevistas a responsables de CTC)

### ***LA GESTIÓN DEL ESTADO Y DE LOS CTC Y EL IMPACTO EN LA COMUNIDAD***

Los centros no cuentan con financiamiento gubernamental, todos recibieron el equipamiento y la capacitación inicial, una parte continúa percibiendo el pago de la línea telefónica (hasta \$100) y algunos pocos el pago del proveedor de Internet (existe un convenio con las telefónicas), ninguno recibe fondos para el mantenimiento, los insumos y el pago de salarios. En Capital y GBA fue disminuyendo el personal que atiende el CTC y los equipos no se pueden renovar ni mantener, en consecuencia cuentan con menos PCs que las que tenían originalmente porque no están en funcionamiento. En las localidades del interior la situación es diferente, en algunos casos han incorporado o mejorado los equipos, cuentan con un mejor mantenimiento y por lo tanto han ampliado o al menos mantenido sus servicios. Esta situación obedece a las estrategias que han desarrollado para la supervivencia y a la mayor necesidad de los vecinos de mantener el centro tecnológico allá donde las fuerzas del mercado no consideran rentable la proliferación de cibercafé o locutorios. Estas estrategias van desde cobrar un abono de \$1 por mes, implementar bonos contribución, cobro de determinados servicios (impresión, navegación, cursos) con aranceles económicos (% 0,50 la hora de navegación), brindar servicios a comerciantes, productores o instituciones públicas o privadas de la zona, hasta la recepción de donaciones por parte de empresas u organizaciones de la zona. Los cursos de computación en general se pagan (en algunos casos \$5 por mes) salvo los que están dirigidos a escolares y docentes. Estas iniciativas dan como resultado que en la mayoría de estos centros se soporte el mantenimiento, los insumos y hasta el pago de salarios con recursos propios del CTC.

*“...nosotros lo que logramos con ese bonito contribución es comprar insumos, hacer alguna que otra reparación...”*

*“...Actualmente la Secretaría no brinda ningún tipo de asistencia. Nos entregaron los 5 equipos con “todos los chiches”, scanner, impresoras, los*



*discos con 4 gigas que ya eran chicos, pero de todas maneras vinieron bien, después con el tiempo se fueron poniendo fuera de época porque ya tienen 4 años y a partir de la devaluación toda mejora se hizo difícil...*

*“...No, no, nunca recibimos un solo peso de subsidio de ningún lado, de ningún lado.. (...) solamente las máquinas. Es más, cuando tuvimos alguna dificultad con las máquinas las tuvimos que arreglar nosotros...”*

*“...Todo cooperadora. Ahora a partir de este mes, los docentes de acá, vamos a poner 5\$ cada uno para poder pagar el abono, porque la cooperadora tampoco puede recaudar...” (De las entrevistas a responsables de CTC)*

El alojamiento del CTC en una organización “consolidada” en términos institucionales, los habilita para un mejor sostenimiento.

*“...vos imaginate que esto, obvio, debe ser gratuito al público, vos podés poner un bonito contribución, en realidad no está permitido pero no tenés otra forma de sustentarte. Nosotros tenemos un colegio que lo mantiene y la mayoría son adolescentes...”*

*“todas estas reparaciones corrieron a cargo nuestro, por ejemplo nunca se nos dio información sobre como se sostenía todo esto, la idea es que el proyecto de continuar continuara con un sostenimiento técnico. La cuestión que con el aporte de la Cooperativa, el equipo técnico nos daba una mano pero por convenio no se pueden abrir las máquinas y arreglarlas por nuestra cuenta, aunque teóricamente estamos en condiciones de hacerlo, pero no podemos, entonces se llevan a Siemens cuando es un problema de Siemens o a Epson”*

La dificultad mas grave que enfrentan es la conectividad. La gran mayoría se conecta por el sistema dial up, y muchos no cuentan con conexión a Internet, pero no solo en localidades del interior sino también en la Capital Federal donde esto no debería ser un problema.

Entre los servicios que brindan los CTC el apoyo a trabajos escolares es el más importante, en segundo lugar el correo electrónico, luego los cursos de capacitación y la navegación, en menor medida el diseño de página web y los otros servicios no convencionales corresponden a los centros de pequeñas localidades que fueron mencionados arriba. La mayoría espera poder llevar adelante otros proyectos que están ligados fundamentalmente a la capacitación de niños y jóvenes:

*“...estamos trabajando en dos cosas, una con los chicos que están en el plan becas, que lo usan para el estudio: hacen un taller de informática (...) otra, un proyecto destinado a mujeres ya mayores que no tienen trabajo, para capacitarlas en informática, gente que viene a través de una ONG...”*

En cuanto al desarrollo de los sitios web de los CTC, son una minoría los que tienen su propia página. Aún aquellos que han logrado su diseño y sostenimiento, no se caracterizan por la producción de contenidos propios sino más bien por la difusión de los servicios que se ofrece a la comunidad. En algunos casos el CTC integra el sitio de la institución que lo aloja como una página más, mientras que en otros, se trata de un sitio con dominio propio.

Los usuarios varían según donde se encuentra alojado el centro, aquellos que están instalados en instituciones educativas tienen como público a los estudiantes en los tres niveles, los que se encuentran en organizaciones comunitarias son visitados por los más jóvenes y los mayores. El promedio de edad es heterogéneo pero queda claro que los adolescentes y los jóvenes son la mayoría en un rango que va de 14 a 25 años. Coincidentemente predominan los estudiantes de nivel medio, son de ambos sexos por igual y provienen de un radio más amplio que el propio barrio extendiéndose, en el interior, a la Localidad. El promedio de personas que utilizan el centro por día varía bastante encontrándose en una franja que va de 30 a 50 personas aunque algunos centros reciben más de 100 personas y otros entre 10 y 20 usuarios”

*“...Vecinos en general y estudiantes, vienen más mujeres que hombres, gente común, sobre todo los más jóvenes y de clase media y media baja. Más que nada gente grande, viene gente extranjera, bolivianos y están muy agradecidos por los cursos, de nivel socioeconómico bajo, gente de 14 a 20 años y de 55 para arriba...”*

*“...mayormente los jóvenes lo usan, tenés gente adulta, hay cursos para gente que ha venido por propia inquietud... otros se hicieron para padres...”*

*“...la mayoría son chicos de la escuela...la totalidad, turno y contraturno. Después vienen algunos de afuera pero son los menos (...) han venido una o dos mamás (...) después han venido profesores...”* (De las entrevistas a responsables de CTC)

El nivel socioeconómico de los concurrentes es bajo y medio bajo, en consecuencia se registran situaciones conmovedoras que hablan del acercamiento a las herramientas de la informática e Internet como una gran experiencia:

*“...una señora se puso a llorar cuando vio la foto de su hija que tenía en España...”*

*“...es un ex convicto que no terminó sus estudios primarios y sin embargo se capacitó aunque sea escribiendo con dos dedos y trajo a sus hijos para que se capaciten.”*

*“...venían dos hermanitos y uno no sabía leer, tenía 10 años...”* (De las entrevistas a responsables de CTC)

El aporte del CTC a la comunidad, desde la percepción de los actores que operan en los centros, es coincidente: resuelve las dificultades de acceso a Internet y posibilita el vínculo y entrenamiento con las herramientas de la red para quienes no pueden hacerlo desde otro lugar: En algunas localidades del interior del país se agrega a los argumentos mencionados los servicios que pueden brindar a instituciones públicas, docentes, organizaciones comunitarias y comerciantes y productores de la zona.

*“...Ya te digo, tiene una utilidad terrible porque acá no vienen chicos del centro de Bahía Blanca, acá vienen chicos de la escuela N° 70. Te lo digo sin desprecio, de Loma Paraguaya, del Saladero... El que va a escuchar esta conversación en Buenos Aires dirá: ¿que es eso? Vos decile que esto es más o menos como Villa Fiorito, San Miguel, los Bajos, cualquier villa que se le puede ocurrir allá es un lujo comparado donde viven estos chicos que viven acá. Entonces cuando vos les mostrás Internet, pobrecitos no saben nada...”*  
*“...le pierden el miedo a la máquina, por lo menos tienen el orgullo de decir “estudié computación o después pueden mandar un mail desde un locutorio... (...) nunca pudieron tener una computadora, además porque tienen vergüenza porque cuando no sabés de algo que además te da miedo, tenés vergüenza...”*  
(de las entrevistas a responsables de CTC)

Los alcances del proyecto son variados, en algunos casos se perciben como muy limitados e inclusive señalan que perdieron concurrencia desde que comenzaron su actividad hasta ahora. Las razones son diversas, por un lado el desánimo de los vecinos y la falta de perspectiva de futuro, se capacitaron en computación cuando parecía una alternativa laboral, pero la desocupación y el aumento de la pobreza que atraviesa a la sociedad argentina va mas allá de las iniciativas por mejorar y haberse acercado a la informática no resolvió su falta de empleo. Por otro lado la falta o deterioro del equipamiento, la ausencia de personal de apoyo o de recursos para la renovación, el mantenimiento y la falta de una conexión a Internet más rápida hicieron que perdieran usuarios en favor de cibercafés y locutorios:

## E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

*“...el problema es que hay mucha gente que claudicó porque piensa: ¿para que me voy a capacitar si no hay trabajo...”*

*“...siempre estamos pensando cómo obtener mejores resultados, pero el trabajo más grande es incorporar a la gente de la villa, mucha gente me pregunta si es necesario tener secundario para hacer cursos de computación...” (CTCs del Gran Buenos Aires)*

*“...en el año '99 empezó con una concurrencia bastante importante de gente porque en aquel momento no había tantos cibers, y ahora estamos rodeados...” (CTC de Capital)*

Por el contrario, en otros casos el CTC cumple una función social muy importante en la comunidad. No se limitan a dar cursos de computación, o permitir la navegación, sino que prestan servicios fundamentales que no podrían resolverse en otra institución.

*“... ahora comienzo a trabajar con un chico que sufre hiperkinesia, al no poder cumplir el horario completo del colegio afianza contenidos por medio de la PC...” (Canals, Córdoba, 8343 habitantes)*

*“...a las ONGs se les da un servicio de búsqueda de información y facilitación de la conectividad con organizaciones afines...” (Juan Bautista Alberdi, Tucumán, 10.373 habitantes)*

Es posible identificar que algunos CTC representan espacios de articulación entre diversos actores. Esto no estaría relacionado tanto al tipo de institución huésped sino más bien a las estrategias de apertura y relacionamiento con la comunidad que se han dado.

*“...desarrollamos en conjunto alternativas de solución, trabajamos con la escuela especial, con bomberos voluntarios, jubilados, plan jefes y jefas, con escuelas tanto EGB como polimodal...” (Alberti, Provincia de Buenos Aires, 10373 habitantes)*

*“...La Municipalidad utiliza los equipos y el acceso a Internet diariamente (...) algunos comercios tienen su e-mail y nosotros cada día le revisamos y actualizamos sus mensajes mediante un abono mensual...” (Aristóbulo del valle, Misiones)*

*“...con la Biblioteca se apoya a ésta en la búsqueda del material que necesita y se le presta equipamiento para que lleven un inventario de los ejemplares que poseen. Con el Registro Civil se está creando una base de datos con los nacimientos inscriptos en la zona ya que sólo se posee un registro manual. Con la Comisión de Fomento se lleva un control de los*

*Carnets de Conductor entregados por la Comisión de Fomento y la fecha de su caducidad” (De las encuestas electrónicas a los responsables de CTC)*

### **LA CONFORMACIÓN DE REDES**

Al retirarse el Estado, entre otras estrategias para la supervivencia, los centros con mayor dinamismo conformaron la red nacional de CTC [www.redctc.org.ar](http://www.redctc.org.ar), en el año 2001. El objetivo principal es construir y consolidar una red Nacional de CTCs, horizontal, democrática e inclusiva, sobre la base de la creciente participación e interactividad de los centros y avanzar hacia su autogestión y sustentabilidad como sistema integrado.

La red considera que el camino más correcto es el basado en la participación, la inclusión amplia, la representatividad y las decisiones consensuadas. A su vez, considera de suma importancia el contacto y participación activa del Programa de la Sociedad de la Información (PSI) en tanto organización que dio origen a los CTC y es capaz de propiciar apoyo técnico, organizativo e incluso monetario para llevar a cabo las actividades conjuntas. Promueve la realización de reuniones provinciales de CTC que estén destinadas a analizar la situación y gestión de los mismos, compartir experiencias y elegir representantes. Hasta el momento se han realizado 16 encuentros regionales convocados por CTCs de la zona. Se organiza a través de la designación de voceros provinciales y en mayo de 2004 se realizó el Primer encuentro de CTC Voceros de la Red Nacional en la ciudad de Mar del Plata. La red ha logrado canalizar las demandas de los CTC para poder elevarlas a los responsables del PSI y así asegurar y redefinir los postulados de los convenios originales que dieron inicio al proyecto.

¿En qué medida la red implica un aporte a los CTCs? Muchos de ellos no están integrados a ella, pero tienen conocimiento de su existencia y de la realización de los encuentros. Los esfuerzos por mantener vivos los CTC, por dar continuidad a las actividades, por conseguir conectividad para el acceso a Internet hacen que sus intercambios estén vinculados a la realidad inmediata local. Asimismo, en su mayoría consideran muy importante la participación en una red, lo que supone expectativas de logro positivas para el trabajo llevado a cabo por los voceros provinciales.

### **COMENTARIOS FINALES**

El proyecto CTC tiene serias limitaciones, aún desde los objetivos inicialmente planteados. Se pueden mencionar diversos factores: la discontinuidad política, la crisis social, económica y política de la Argentina, y las características del proyecto. La ausencia de una política coherente orientada a la promoción y sostenimiento de los Centros Tecnológicos Comunitarios, hizo recaer sobre las instituciones la total responsabilidad de la marcha del programa. En el momento de iniciarse el proyecto, no se tuvo en cuenta la especificidad de

cada zona. Se trazaron lineamientos generales para todos los CTC. Sin embargo, la realidad que vive cada comunidad, barrio o región, es totalmente diferente.

Al tratarse de una política pública con un actor hegemónico (el Estado) no se buscó incorporar a los propios actores sociales en el diseño del proyecto sino que fue impuesto desde la dirección del mismo. En cuanto a la selección de quiénes se harían cargo de cada CTC, ésta se llevó a cabo sin tener en cuenta las razones por las que eran pedidos ni los objetivos con los que serían usados, en consecuencia las organizaciones no estaban preparadas para afrontar el desafío, ni en términos económicos ni de gestión. Esto llevó a que la subsistencia de los centros, luego del corrimiento del Estado, dependiera exclusivamente de la voluntad de cada responsable o de la institución huésped y de los servicios que éstos hayan decidido brindar. Por lo tanto, los resultados son muy disímiles, desde CTC totalmente abandonados y cuyo equipamiento ha desaparecido, hasta centros que funcionan con una gran inserción local y que se han transformado en un actor social importante en la comunidad.

Sin embargo, en la mayoría de los CTC predomina la visión del servicio a brindar y la capacitación para la búsqueda laboral. No se tiene en cuenta la inserción del telecentro en la comunidad. En consecuencia, en las zonas en las que el CTC dejó de ser el único lugar para acceder a Internet, comenzó a funcionar de la misma manera que los cibercafé, con menos capacidad técnica pero a un costo menor o nulo. Si sólo se trata de acceso a Internet y a sus herramientas ese servicio se brinda y permite a niños y jóvenes de bajos recursos conocer una PC y operarla, a hombres y mujeres desocupados abrigar la esperanza de capacitarse para obtener trabajo. De allí que los principales usuarios de los CTC son personas desocupadas y estudiantes. Los primeros los aprovechan como espacio de aprendizaje para su inserción laboral, mientras que los segundos los usan para la búsqueda de información en sus tareas escolares.

A partir del último cambio de gobierno, el proyecto CTC fue revisado y reformulado. En los objetivos originales se daba prioridad a los grupos sociales en condiciones de desventaja geográfica y socioeconómica. Estaba prevista la inserción local y el desarrollo de micro emprendimientos y proyectos productivos, pero no se trataba de la orientación prioritaria. En la actualidad, por el contrario, el proyecto se está centrando en el trabajo y apunta a transformar a los CTC en espacios para facilitar la producción local. Estos objetivos son coincidentes con la orientación de las políticas públicas en la Argentina, la mayor parte de ellas está destinada a la disminución de la desocupación y la pobreza. Parece difícil pensar que estos CTC puedan cumplir ese rol sin un reforzamiento de la capacidad de gestión, de la capacitación de los responsables, del reforzamiento del equipamiento y de los recursos humanos y económicos en general.

El potencial de los centros tecnológicos comunitarios como herramienta para el desarrollo de las comunidades, será mas efectivo en tanto se desarrolle una estrategia de gestión y coordinación que articule a diferentes actores comunitarios; ello posibilitará en mayor medida, el uso productivo y creativo de las TIC y el desarrollo de aplicaciones específicas a

las problemáticas que atraviesan las comunidades en los diferentes contextos socioeconómicos. Por otro lado, consideramos que al ampliar la posibilidad de un consumo de bienes culturales y simbólicos, los usuarios de los CTC encontrarían nuevas formas para elaborar estrategias de supervivencia, a partir de las que se generarían distintos usos de su propio espacio, de acuerdo a las características de la comunidad en la que está inserto. Se trata de una negociación entre los saberes, creencias y prácticas de los usuarios y los contenidos a los que acceden a través de Internet, sin desconocer que la posibilidad del acceso no borra por sí sola las diferencias entre las distintas comunidades y los sectores sociales, sino que se produce una hibridación entre la cultura de los usuarios y la que circula en los discursos de la red.

### BIBLIOGRAFIA

- ALADI/SEC: “La brecha digital y sus repercusiones en los países miembros de la ALADI”. Estudio 157. Rev. 1, 30 de julio de 2003.  
<http://www.aladi.org/nsfaladi/estudios.nsf/inicio2004>
- CASTELLS, M.: “La ciudad informacional. Tecnologías de información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional”. Alianza Editorial, Madrid, 1995
- CASTELLS, M.: “La era de la información. Economía, sociedad y cultura. Vol. 1: La sociedad red”. Alianza Editorial, Madrid, 1997, 1998.
- CASTELLS, M.: “La Galaxia Internet. Reflexiones sobre Internet, empresa y sociedad”. Plaza Janés Editores, Barcelona, 2001.
- CEPAL: “Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe”. Preparado por Jorge Katz, Martin Hilbert para ser presentado a la Conferencia Ministerial Regional Preparatoria de América Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (Bávaro, República Dominicana, 29 al 31 de enero de 2003) Santiago de Chile, julio de 2003.  
<http://www.eclac.cl/publicaciones>
- CEPAL: “América Latina y el Caribe en la transición hacia una sociedad del conocimiento. Una agenda de políticas públicas”. *Documento de la Reunión Regional de Tecnología de Información para el Desarrollo*, Florianópolis, Junio de 2000.
- FINQUELIEVICH, S: “Informática comunitaria: la solidaria red de redes”. *Jornadas Internet: Herramienta para el desarrollo social*. Buenos Aires, junio de 2000.
- GOMEZ, R; HUNT, P y LAMOREAUX, E: “Telecentros en la mira. ¿Cómo pueden contribuir al desarrollo social?”. *Revista Latinoamericana de Comunicación CHASQUI*, Junio 1999.
- GURSTEIN, M: *Community Informatics: Enabling Communities with Information and Communication Technologies*, Idea Group Publishing, Hershey, USA, 2000.

## E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

- KATZ, J. Y VENTURA DIAS, V: “La transición hacia una sociedad del conocimiento” *Documento de la Reunión Regional de Tecnología de Información para el Desarrollo*, Florianópolis, Junio de 2000.
- MATTELART, A.: “La Mundialización de la comunicación”. Paidós, Buenos Aires, 1998.
- MATTELART, A.: “Historia de la sociedad de la información”. Paidós, Buenos Aires, 2002.
- PROENZA, J; BASTIDAS BUCH, R y MONTERO, G: “Telecentros para el desarrollo socioeconómico y rural en América Latina y el Caribe”. *Documento de trabajo*, FAO, UIT, BID, Febrero 2001
- ROBINSON, S: “Telecentros en Latinoamérica”. Video IDRC, Cánada. <http://www.americascanada.org/politics/connectivity/connactivities/cangovt-e.asp#telecentres>
- BASSI, R. y RABADAN, S.: “Centros Tecnológicos Comunitarios: La experiencia argentina”, en *Evento sobre Apropiación Social de las TICs en América Latina y el Caribe*. Perú, marzo de 2002.
- COORDINACIÓN GENERAL DEL PROGRAMA NACIONAL PARA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN (2001): *Programa Nacional para la Sociedad de la Información. Estado inicial, informe de avance, formulación estratégica y plan de acción*. [http://www.nacion.ar/PSI/download/LIBROSI.zip] SeTCIP, Presidencia de la Nación. Bs. As. (2001).
- GARCIA CANCLINI, N.: “Negociación de la identidad en las clases populares” en *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*. Ed. Grijalbo. México, 1997.
- VERON, E.: “La semiosis social. Fragmentos de una teoría de la discursividad”. Ed. Gedisa. Buenos Aires, 1987.



**SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN, DEMOCRACIA Y DESARROLLO:  
LAS TIC COMO HERRAMIENTAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE  
PROCESOS DECISORIOS PARTICIPATIVOS EN LA GESTIÓN LOCAL**

ROXANA GOLDSTEIN<sup>34 35</sup>

## INTRODUCCIÓN

En el marco del desarrollo de la Sociedad de la Información, muchos países se han embarcado en la consolidación de programas para el desarrollo del gobierno electrónico <sup>36</sup>. La idea dominante en el discurso que define estos programas es la de optimizar la administración y gestión públicas; poner más servicios e información al alcance de la sociedad con mayor eficiencia y eficacia; acercar el gobierno a la gente; y aumentar la transparencia de la gestión pública. Estas ideas están motivadas por diversas razones, entre las cuales puede destacarse la necesidad de dar respuesta a través del aprovechamiento de las potencialidades de las TIC a los problemas acuciantes de los gobiernos ante la incapacidad de encontrar soluciones frente a las transformaciones económicas, políticas y sociales que se disparan como consecuencia del pasaje del paradigma industrial al paradigma informacional que atraviesa todas las formas de organización de la sociedad a escala global.

La emergencia del ciberespacio como nueva dimensión de relacionamiento social, que rompe las barreras del espacio y del tiempo, con sus propias reglas, prácticas y actores, se instala en el discurso de ciertos sectores de la sociedad como el ámbito privilegiado en el que será posible alcanzar los ideales de “libertad, igualdad y fraternidad” que la democracia instaló como metas en los albores de la Revolución Francesa. Gobiernos, partidos políticos, empresas, organizaciones de la sociedad civil, la academia, y demás actores sociales no son ajenos a este fenómeno, y se embarcan, en mayor o menor medida y según sus posibilidades, en proyectos que les permitan cobrar “existencia virtual”; estar “presentes” en el ciberespacio. Pero el ciberespacio no es más que una construcción social, es decir, humana.

A partir de esta idea central, tres premisas orientan nuestras indagaciones:

---

<sup>34</sup> Este trabajo fue realizado con la generosa orientación y guía del Licenciado Rubén Darío Ibáñez, a quien agradezco enormemente haberme brindado la oportunidad de participar de este estimulante proyecto. Su dedicación y paciente tutoría forman parte inseparable de este trabajo.

<sup>35</sup> La autora es Licenciada en Sistemas de Información (UBA), Licenciada en Sociología (UP-Buenos Aires), se desempeña como Consultora en Sistemas de Información, con experiencia en el campo privado. Actualmente enfoca su especialización hacia las aplicaciones TIC orientadas al Desarrollo Humano. Colabora en proyectos de aplicación e investigación en esta área, y continúa su formación permanente a través de instituciones como FLACSO Argentina; el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña; la Universidad Oberta de Catalunya, entre otras.

<sup>36</sup> Según el Informe de UNPAN sobre E-Government (UNPAN; 2003) aproximadamente 170 países

- La forma que esta nueva dimensión adquiera será el resultado de la forma en que los conflictos políticos, sociales y económicos se vayan configurando en el mundo real.
- La tecnología es una herramienta, y como tal, no induce el cambio social por sí misma. Puede contribuir a moldearlo en la medida en que sea portadora de características potencialmente transformadoras, pero la aplicación de esas características en uno u otro sentido será producto de la particular constelación de fuerzas sociales, políticas y económicas que se presenten en cada momento histórico, y de la forma en que los conflictos den paso a consensos en el proceso construcción social. Las TIC no escapan a esta premisa.
- Mundo real y mundo virtual son entidades mutuamente inscriptas. No puede comprenderse uno sin tener en cuenta el otro. Los procesos que ocurren a uno y otro lado de la virtualidad están mutuamente imbricados.

Desde esta triple perspectiva, el presente trabajo intenta comprender los procesos que están transformando el mundo real, los procesos de desarrollo del mundo virtual, y la forma en que ambos se condicionan y determinan mutuamente. Particularmente, nos interesa indagar en los elementos de ambos mundos que pueden contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas, a ampliar las capacidades y oportunidades de la vida humana, en suma, a aumentar el desarrollo humano instalado como meta en la Declaración del Milenio<sup>37</sup>, cuyos objetivos parecen difíciles de alcanzar, al menos, en el plazo previsto. Consideramos que un elemento clave en el complejo proceso de transformación política, social y económica que está ocurriendo a nivel mundial, es el sistema político.

Por ello es necesario resolver algunos interrogantes tales como:

- ¿Cómo poner a la democracia al servicio del desarrollo humano?
- ¿Qué formas virtuales y reales contribuirían a potenciar este proceso?
- ¿Qué relaciones existen entre ambas?
- ¿En qué ámbito se articulan?

La comprensión de tres procesos paralelos y a su vez relacionados, enmarcados en el proceso de globalización política, social y económica que estamos transcurriendo, puede acercarnos algunas respuestas:

- La evolución de la democracia
- La conformación de la Sociedad de la Información
- La evolución del concepto de desarrollo

Ante este planteo el capítulo analiza algunos elementos de las características que han ido adquiriendo estos procesos, y algunas de sus manifestaciones en las distintas escalas (global, regional, nacional y local), buscando indicios que permitan comprender hacia dónde deben orientarse para contribuir a generar un orden más inclusivo en el que más personas puedan

---

<sup>37</sup> Para consultar la Declaración del Milenio, que engloba las metas de desarrollo comprometidas para el 2015 por los 191 Estados Miembro de las Naciones Unidas ver: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>

encontrar sentido a la vida en sociedad. Interesa pensar estos problemas desde la circunstancia de “Argentina, país latinoamericano en los albores del siglo XXI”, caracterización que encierra infinitos aspectos que hacen a la cultura; los recursos; las instituciones; la historia; los sistemas políticos, económicos y sociales y los imaginarios colectivos que conforman la identidad de una sociedad. Particularmente en Argentina, indagaremos sobre las instancias específicas en que estos tres procesos se manifiestan:

- La democracia delegativa, y su crisis de representación
- La forma particular que está adquiriendo la Sociedad de la Información, considerando al gobierno electrónico y la democracia electrónica como componentes de ésta
- El “desarrollo local” como proceso privilegiado para la construcción de consensos, en el marco de los Programas de Descentralización del Estado iniciados en los '90.

Consideramos el ámbito local como el espacio de confluencia natural y privilegiado donde los tres procesos pueden combinarse a través de sus instancias participativas, inclusivas y plurales, para abrir caminos que conduzcan al desarrollo social, político y económico de nuestras sociedades. Profundizaremos el análisis de la situación actual para el caso particular de la Ciudad de Buenos Aires, ya que se pueden constatar circunstancias particularmente favorables que deben ser aprovechadas para superar las limitaciones y hacer esto realidad. No dudamos de la pertinencia y oportunidad de este análisis, ya que:

- Se constata un incipiente y casi nulo grado de desarrollo de los servicios de e-gobierno orientados a promover la participación ciudadana en los procesos de elaboración y toma de decisiones <sup>38</sup>
- Existe un creciente interés que despierta la utilización de las TIC como plataforma de desarrollo de servicios desde el gobierno a la sociedad

Esta conjunción de circunstancias permite pensar que este es el momento en que se hace necesario comprender adecuadamente la complejidad del presente, analizar minuciosamente las potencialidades de las TIC como herramientas de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano, y elaborar participativamente las estrategias de desarrollo de la e-participación en el marco de programas de e-gobierno orientados a desarrollar una Sociedad de la Información inclusiva y plural que amplíe las capacidades y oportunidades de la vida en sociedad.

### **UNA MIRADA AL PASADO RECIENTE PARA COMPRENDER EL PRESENTE**

---

<sup>38</sup> Informe UNPAN sobre E-Government (UNPAN; 2003) Este informe mide el desarrollo del e-gobierno en todo el mundo. En cuanto a la e-participación, intenta medirla en términos de involucramiento ciudadano en procesos consultivos más que la participación directa en procesos de toma de decisiones, asumiendo la casi inexistente oferta de e-participación directa y el desarrollo de la e-participación en una instancia rudimentaria. (Pág. 19). “Sólo 13 países, que representan un 8% de los que tienen presencia en la WEB, cuentan con políticas claras en sus websites para animar la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisión. Y aún en éstos, la correspondencia entre el soporte interno para estos procesos y la retórica de sus websites debería ser testeada”. (traducción propia)

### **Los '90: La construcción de una sociedad dual**

Los procesos de desarrollo y modernización encarados durante la década del '90 han sido moldeados por distintos factores del contexto que se corresponden con procesos políticos, sociales y económicos globales y que han provocado la transformación de las relaciones sociales en los contextos locales. La globalización económica, la mundialización de la cultura, la emergencia de la Sociedad de la Información, la posmodernidad, el predominio del discurso único neoliberal son los factores más relevantes de ese contexto internacional.

Esta conjunción de factores y sus manifestaciones en los ámbitos locales, nacionales y regionales dieron como resultado:

- la anomia social
- la indiferencia estatal
- la creciente consolidación de la corrupción como modelo de acumulación política
- el predominio de lógicas de decisión alejadas de las demandas sociales
- el debilitamiento de los Estados-Nación como espacios privilegiados para la articulación de actores sociales en la resolución de conflictos de agenda pública
- La profundización de procesos de achicamiento del Estado, centrados en la delegación desde el Estado hacia la sociedad de responsabilidades y casi nunca de recursos (económicos, humanos, de gestión, conocimiento) necesarios para satisfacer adecuadamente las demandas sociales.

¿Cómo impactan estos fenómenos en las dimensiones que estudiamos en este trabajo?

### **La dimensión del Desarrollo Local. Un modelo de desarrollo que polariza a la sociedad**

Los procesos de descentralización de la gestión pública encarados bajo estas circunstancias se han orientado hacia la privatización de actividades con alto valor económico y estratégicas para el desarrollo de la sociedad (por ejemplo, los servicios públicos), generalmente en condiciones ampliamente ventajosas para los grupos beneficiarios de la explotación de esas actividades, con prebendas, privilegios y protecciones que adquirieron características únicas en nuestra región, producto del predominio de una lógica de "lobby" como estrategia de articulación de intereses para nutrir la toma de decisiones a la hora de administrar la cosa pública.

Los procesos de descentralización ocurridos en LAC en la década de los '90 se han caracterizado por estar conducidos por un Estado urgido por desentenderse de la responsabilidad de cumplir funciones estratégicas para la sociedad; poderes económicos globales ávidos de aprovechar las oportunidades de grandes negocios que dejaba abierto el retiro abrupto del Estado; el abandono de temas cruciales para el desarrollo social, político, humano de la sociedad que no fueron vistos como oportunidades de negocios; una sociedad civil sin preparación para enfrentar esta situación.

¿Cuál es el escenario donde todas estas realidades toman cuerpo? ¿Qué forma adquieren? Los gobiernos locales durante los '90 en América Latina se embarcan en procesos de desarrollo local ligados a la idea de insertar a las ciudades en el mercado global. De la mano

de los procesos de globalización de la economía y fundamentalmente de los flujos financieros, el desarrollo local es entendido como la conversión de las ciudades en centros de servicios avanzados para ser ofrecidos a las grandes corporaciones multinacionales. En la búsqueda de inversiones extranjeras, se busca atraer a las grandes multinacionales para que instalen sus oficinas centrales de mando en las grandes ciudades proveedoras de servicios avanzados, mientras descentralizan su producción a lo largo y ancho del globo según su circunstancial conveniencia. En la carrera por convertir a las ciudades latinoamericanas en ciudades globales a la manera de las grandes ciudades del primer mundo, como describe Saskia Sassen<sup>39</sup>, los decisores locales convierten a las megalópolis latinoamericanas en mercadería, bajo la aplicación de modelos de Planeamiento Estratégico Urbano orientados a lograr mayor “competitividad urbana” a la hora de disputar por inversiones, recursos humanos calificados, nuevos servicios y negocios en el mercado globalizado<sup>40</sup>.

Los efectos de estos planes pueden comprobarse en la reestructuración metropolitana que sufre la RMBA (Región Metropolitana Buenos Aires) durante la década de los '90. La ciudad se fragmenta en “áreas ganadoras” receptoras de infraestructura e inversiones e insertadas en el mundo globalizado, y “áreas perdedoras” no rentables, desintegradas, degradadas. Esta fragmentación urbana está dada por “el grado de incorporación funcional de cada porción del espacio urbano al nuevo orden económico y a la nueva red global de relaciones económicas” (Ciccolella, Mignaqui; 2000: 2) Una ciudad fragmentada en sectores integrados y excluidos, reflejo a su vez de la fragmentación social. Una ciudad que busca desengancharse de los problemas del resto del país, acentuando la ya tradicional brecha que se abre en las fronteras de la ciudad. La concreción de este modelo de rediseño urbano “depende en gran medida del destierro de la política y de la eliminación del conflicto y de las condiciones de ejercicio de la ciudadanía”<sup>41</sup> (Vainer; 2000: 78). Como señala este autor, la “ciudad-mercadería”, dominadas sus políticas públicas por la lógica del mercado, destruye a la “ciudad-polis”: espacio de la política y de la construcción de ciudadanía, “de un lado la *city* (...) como espacio y sujeto y objeto de negocios; del otro lado la *polis* (...) como espacio de encuentro y confrontación entre ciudadanos”<sup>42</sup> (Vainer; 2000: 101).

La consecuencia de este proceso es una “trialéctica que determina la reorganización del espacio metropolitano de Buenos Aires: virtudes europeas, vicios norteamericanos, contrastes latinoamericanos” (Ciccolella, Mignaqui; 2000:15). La evolución que sufre la RMBA es paradigmática para visualizar el “proceso de extranjerización del control sobre el espacio urbano y el debilitamiento del Estado-Nación sobre la ciudad que succiona más del 55% de la Renta de la economía nacional.” (Ciccolella, Mignaqui; 2000:16), es decir, como

---

<sup>39</sup> El concepto de “Ciudad Global” lo desarrolla Saskia Sassen en: Sassen (1992) y Sassen (1997).

<sup>40</sup> El concepto de “ciudad-mercadería” lo desarrolla Carlos Vainer en Vainer, Carlos. (2000).

<sup>41</sup> Traducción propia. La frase original en portugués es: “este projeto de cidade implica a direta e imediata apropriação da cidade por interesses empresariais globalizados e depende, em grande medida, do banimento da política e da eliminação do conflito e das condições de exercício da cidadania”.

<sup>42</sup> Traducción propia. La frase original en portugués es: “De um lado, a *city*, impondo-se à cidade como espaço e objeto e sujeito de negócios; de outro lado, a *polis*, afirmando a possibilidade de uma cidade como espaço do encontro e confronto entre cidadãos”.

definen estos autores, el problema de la gobernabilidad en el marco de la globalización. ¿En qué contexto se toman las decisiones de políticas públicas que habilitan estos procesos?

Desde la perspectiva de José Arocena<sup>43</sup>, las políticas públicas se ven determinadas por una lógica de acción local compuesta por tres grandes sistemas:

- Un sistema político-administrativo de tipo sectorial-vertical (ministerios especializados, monopolio de las competencias, municipios relegados a los servicios públicos, dependencia del poder central)
- Un sistema empresarial orientado a la concentración y al gigantismo
- Un sistema socio-territorial dominado por una lógica militante crítica y orientada a la satisfacción de necesidades básicas, que se debate entre la autonomía y el clientelismo; una lógica de voluntariado circunscripta a obtener recursos para los problemas sociales identificados; una lógica profesional orientada a la intervención técnica experta y una lógica política orientada a dar respuesta a las autoridades centrales.

La forma en que estos sistemas articularon la relación entre los actores locales durante los '90 contribuyó a posibilitar una reestructuración urbana que profundizó las desigualdades, acentuando la distancia que separa a los representantes de sus representados.

### **La dimensión política. Un régimen democrático que aleja a los representantes de sus representados**

A lo largo de las últimas décadas del siglo XX, un proceso de enorme potencia transformadora ocurrió en el campo económico: “la transformación del modelo de producción industrial: del taylorismo (basado en la división del trabajo) al toyotismo (basado en tecnología ahorrativa de fuerza de trabajo)” (Mires; 1994: 89) provocando un desfasaje entre el régimen político y el régimen de producción. Este fenómeno común a todo el mundo desarrollado, impacta también en Latinoamérica, donde la relación entre Estado y Sociedad, basada en una matriz estado-céntrica da paso a una matriz sociopolítica centrada en el mercado dando paso al estado post social<sup>44</sup>. Se rompe el esquema de relacionamiento político en el que el Estado es “mediador entre un empresariado industrial y un sindicalismo obrero muy organizado” (Mires; 1994: 89). En Argentina, las relaciones entre cúpulas políticas, empresariales y sindicales que se tejen durante la vigencia de esta matriz centrada en el estado en un contexto de delegación más que de representación, permiten un proceso de desarticulación del Estado de Bienestar que deja a los individuos indefensos y aislados, y al conjunto de la clase dirigente (políticos, empresarios, sindicalistas) autonomizada del resto de la sociedad y profundamente cuestionada. El sistema político pierde su lugar central como mediador representando la voluntad general de la política y deviene gerente de oportunidades a cambio de un mayor poder delegativo en el Estado<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Estos conceptos se encuentran desarrollados en el Capítulo 3 de la obra de referencia (Arocena; 1995)

<sup>44</sup> Cavarozzi, Marcelo (1993)

<sup>45</sup> Mires, Fernando (1994). Pág. 91

¿Qué tradiciones de participación política dominaron la escena argentina del último siglo y condicionan la forma que ésta adquiere en el presente? En Argentina, según describe Marcelo Cavarozzi<sup>46</sup>, durante la vigencia de la matriz estado-céntrica (MEC) como forma de relacionamiento social y político el Estado cumple un fuerte rol intervencionista, imponiendo un “patrón estatista de hacer política” (Cavarozzi; 1993: 11). Esto fortalece una cultura política fuertemente presidencialista con debilitamiento de las instituciones republicanas (tanto parlamento como partidos políticos) facilitando una organización de tipo corporativa, donde los intercambios entre distintos sectores se da más a través de las acciones del Poder Ejecutivo y del Estado que a través del voto<sup>47</sup>. Durante este período la convivencia de mecanismos de representación heterogéneas (voto, amenazas de golpe, influencias sobre la burocracia, movilización callejera, clientelismo) fueron explotadas por los distintos sectores según su capacidad para obtener ventajas. En los '70 se inicia un proceso traumático de desmantelamiento del Estado de Bienestar y de la MEC, que destruye la capacidad de resistencia de la sociedad civil, impidiendo un cambio cultural que permita a la sociedad acompañar el proceso hacia la configuración de una nueva matriz de relacionamiento socio-político centrada en el mercado, provista de mecanismos defensivos que le hubieran permitido incidir para dar forma al nuevo modelo de Estado Post social.

El retorno a la democracia en los '80, bajo regímenes tutelados (Przeworski; 1986) está marcado por una cultura presidencialista y de bajo responsabilizamiento por los actos de gobierno y de la administración de recursos, y la discusión del modelo a implementar se subordina a los condicionamientos de la gobernabilidad.

La segunda fase de desmantelamiento del Estado de Bienestar comienza a fines de los '80, con la privatización de los servicios públicos. En esta etapa clave de construcción de los mercados, la sociedad civil no tuvo ni la fuerza, ni la práctica, ni las instituciones adecuadas para generar una red social que la defendiera de los abusos del mercado. El estado perdió capacidad de control sobre la economía local, y fue permeable a las exigencias de los capitales y conglomerados económicos internacionales, que junto con los grupos de poder locales insertados en la comunidad globalizada y desvinculados ya de los avatares de la economía local, no repararon en la destrucción del mercado interno. Altos grados de corrupción y falta de rendición de cuentas ayudaron a alejar a la sociedad civil de la política, favoreciendo el surgimiento de líderes políticos con características de “caudillo minimalista”<sup>48</sup> que ofrecían hacerse cargo de todo a una sociedad dispuesta a delegar todas las decisiones concernientes al manejo de la cosa pública.

¿Cómo se manifiesta esta democracia delegativa en el ámbito local? En el marco de los municipios, la formulación de políticas públicas durante los '90, estuvo determinada por la lógica del “acuerdo” entre mercado y Estado complementada con la lógica de la delegación representativa y la “apropiación del saber” propias de la tecnocracia. Estos mecanismos han operado en conjunto para moldear las relaciones entre los diversos actores, condicionando la

---

<sup>46</sup> Cavarozzi, Marcelo (1993)

<sup>47</sup> Cavarozzi, Marcelo (1993).

<sup>48</sup> Cavarozzi, Marcelo (1993)

forma que las ciudades han adquirido tanto desde el punto de vista de su configuración urbana, como en el plano de las relaciones sociales, políticas y económicas que en ella cobran vida.

Un juego de presión de los “lobbies” empresariales, intereses personales de los políticos y manipulación de la sociedad civil hizo posible la reconversión de áreas urbanas según las necesidades de las grandes corporaciones transnacionales en el marco de la globalización económica, paralelamente con el abandono de otras áreas donde el retiro del Estado se hizo manifiesto. Como resultado de esta conjunción de modalidades de hacer política, el sistema democrático tradicional deja de ser mediador entre estado y sociedad. Se autonomiza de la sociedad, y el poder se convierte en un fin en sí mismo. El poder político se convierte en la vía para lograr los objetivos personales de los que acceden a él.

Qué transformaciones sociales acompañaron este proceso durante los '90? Este proceso fue acompañado en el plano social por la conformación de una sociedad dual: incluidos y excluidos del sistema social, político y económico<sup>49</sup>. El fenómeno no es privativo de la Argentina, sino que es mundial y como tal es entendido dentro del contexto de la globalización económica. La brecha separa naciones ricas y naciones pobres pero también se reproduce hacia el interior de ambos tipos de países.

El aumento de las diferencias se acompaña por el descomunal crecimiento de los grandes conglomerados económicos transnacionales concentrados en los países desarrollados. Este es un factor determinante de la crisis de los Estados-Nación; estos actores económicos tienen el poder suficiente como para determinar las decisiones nacionales.

Una sociedad dual es por definición una sociedad desintegrada. La dualidad es sinónimo de la existencia de dos Argentinas de diferentes velocidades. Una, insertada en la economía global, cada vez más desvinculada del mercado interno; la otra, atada a un mercado interno en franco retroceso y sin red de contención social, política ni económica.

Esa sociedad de segunda velocidad va perdiendo la posibilidad de integrarse a la primera en la medida en que la pobreza, el retiro del estado y las distorsiones del mercado la privan de educación, salud y trabajo. Los lazos sociales se debilitan, lo que se evidencia en el aumento de la violencia urbana.

### **La dimensión info-comunicacional. Una Sociedad de la Información que instala la “divisoria digital”**

El proceso de inserción de Argentina en la Sociedad de la Información está moldeado por la estructura que adquirió el mercado de las telecomunicaciones, por el desarrollo de la industria informática y por la difusión de las TIC en la sociedad. En 1990 se privatiza la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTeL), en ausencia de un organismo regulador, ya que la Comisión Nacional de Telecomunicaciones se crea con posterioridad. Se adjudican dos zonas de explotación monopólica para la provisión de telefonía fija a

---

<sup>49</sup> Ver detalle de la evolución de la Brecha de Ingresos en (PNUD-Argentina; 2002: 74 y 121).



sendas empresas transnacionales. Éstas mantienen la exclusividad durante un período que garantiza condiciones ventajosas para alentar la inversión necesaria para la reconversión tecnológica de la infraestructura disponible: digitalización y ampliación del servicio para cubrir una demanda insatisfecha de considerable magnitud.

Las empresas sobredimensionan esta inversión en busca de posiciones ventajosas de cara a la apertura del mercado pautada para fines de 1999 (Celani; 2000: 14). Por otro lado, las empresas monopólicas buscan posicionarse estratégicamente a través de fusiones, adquisiciones y alianzas que les permitan controlar el mercado ante la inminente liberalización. Este proceso es coincidente con lo que ocurre en el mercado de las telecomunicaciones a nivel global, y responde al proceso de convergencia tecnológica e industrial que se acelera en la segunda mitad de los '90. El mercado local se estructura, al igual que el mercado internacional, mediante un número reducido de operadores importantes y “un subconjunto de empresas más pequeñas especializadas en nichos de mercado donde las condiciones así lo permiten.” (Celani; 2000: 37). A fines de la década, la Secretaría de Comunicaciones establece un marco regulatorio para encarar el proceso gradual de liberalización del mercado, se introducen gradualmente nuevos competidores en los distintos segmentos y se establecen obligaciones de ampliación del servicio en áreas rurales y telefonía pública, pero el resultado de este proceso de liberalización termina siendo la conformación de un mercado oligopólico<sup>50</sup>.

Este proceso se complementa con la privatización de los medios de comunicación masiva que estaban en manos del estado (canales de televisión, emisoras radiales, etc.), junto con la entrada en el mercado de otros actores privados, como por ejemplo la televisión por cable. La industria de los medios de comunicación también responde durante este período a un proceso de concentración y convergencia con el ingreso al mercado local de grandes corporaciones de los medios de comunicación masivos.

Tanto el mercado de las telecomunicaciones como el de los medios de comunicación masivos sufren la transnacionalización, y adoptan patrones de estructuración tendientes a la convergencia y concentración (integración vertical y horizontal) de las tecnologías y de las industrias que responden a las pautas seguidas industrias en los países desarrollados, y determinan la forma que adquiere la base estructural sobre la que se monta la red de red. Esta es a su vez la base material para la Sociedad Global de la Información, en la que las sociedades de los países no desarrollados están buscando un lugar.

La digitalización de las telecomunicaciones resulta crucial en todo este proceso. Es la llave tecnológica que acelera la convergencia de las industrias de las telecomunicaciones, la informática y los medios de comunicación. La informática se coloca así en el centro de la convergencia tecnológica, favoreciendo la convergencia de las industrias, los procesos históricos de su evolución y sus tradiciones de negocios (Becerra; 2003: 100). La evolución de las TIC en Argentina responde a esta estructuración, dando como resultado una

<sup>50</sup> Al respecto se puede consultar en (Becerra; 2003), página 106.

distribución desigual de recursos tecnológicos: tanto líneas telefónicas fijas, servicios de telefonía celular, computadoras (Castro y otros; 2002: 83 y sig.), como los accesos a Internet se distribuyen respondiendo a la lógica del mercado, concentrándose en las zonas donde se encuentran los mercados más rentables (Región Metropolitana Buenos Aires; grandes ciudades del interior).

La evolución del mercado de Internet en Argentina está condicionada por las características de la industria de las TIC, por las posibilidades de acceso a la infoestructura<sup>51</sup>, y también por las pautas culturales y el acceso a la infocultura<sup>52</sup> por parte del conjunto de la población. El usuario característico de Internet tiene un nivel socio-económico medio a alto, nivel educativo medio a alto, conocimiento previo del uso de tecnologías informáticas, accede desde su hogar o desde su oficina o centros de acceso públicos o privados (Prince & Cooke; 2000).

El número de usuarios de Internet en Argentina para fines del 2000 no supera el 10% de la población total, con una distribución muy desigual entre las grandes ciudades, especialmente Buenos Aires y su región metropolitana, y el resto del país<sup>53</sup>. En cuanto a las empresas, el uso es mayor en las grandes que en las Pymes, producto de contar con una mayor infraestructura en TIC y de una mayor inserción internacional (Castro y otros; 2002: 89). Esta desigual distribución geográfica y social del acceso a Internet es lo que se conoce como brecha digital. Las principales barreras para el acceso a Internet son los altos costos de acceso a los recursos tecnológicos (conexiones, y equipos de hardware y software); la falta de contenidos relevantes; la falta de capacitación para el uso de las herramientas (alfabetización digital). La brecha digital se superpone y refuerza la brecha social preexistente.

Sobre la base de esta estructura de las industrias TIC, la evolución del mercado de Internet está fuertemente marcada por el comportamiento de los actores privados; cobra mayor fuerza inicialmente el desarrollo de servicios orientados a las necesidades de las empresas (Finquelievich; 2000) (desarrollo de *e-commerce*, *e-business*), favoreciendo la ampliación

---

<sup>51</sup> Seguimos la definición del IDH Venezuela 2002 (PNUD-Venezuela; 2002: 14-15):

Infoestructura: “Se incluyen, entre otras, las tecnologías de las telecomunicaciones, del almacenamiento y recuperación de información, de las interfaces, de la digitalización, de la conmutación, integradas y potenciadas por las tecnologías de la comunicación. Incluye lo que se conoce como “hardware”, junto con todo el universo de programas básicos y de aplicación (“software”), y los registros de contenidos en las distintas áreas de aplicación”.

<sup>52</sup> Seguimos la definición del IDH Venezuela 2002 (PNUD-Venezuela; 2002: 14-15): Infocultura: “Es aquella parte de la cultura orientada a comprender y usar de la mejor manera la infoestructura para resolver los distintos problemas que se presentan en el devenir de la sociedad. En el estrato cultural se destaca la importancia de la organización, de las regulaciones, de las competencias, de los contenidos, de las actitudes y de las responsabilidades”.

<sup>53</sup> El total de población accediendo a Internet para fines del 2001 se estima en un 10% de la población total (3.6 millones de personas). La ciudad de Buenos Aires concentra el 29% de esa población, mientras que la Provincia de Buenos Aires concentra un 38%. El índice de población con acceso a Internet para la misma fecha es de 10/100 habitantes promedio para Argentina, con valores cercanos a 39/100 habitantes en la Ciudad de Buenos Aires. (Prince & Cooke; 2001)

de mercados, disminuyendo costos operativos, ampliando la integración de procesos, favoreciendo el intercambio de información. Los usuarios individuales aprovechan mayormente las posibilidades de acceso a información ligadas al entretenimiento y a la información que ayude a resolver problemas cotidianos concretos; y al correo electrónico para establecer contacto con amigos o familiares.

Hacia fines de la década de los '90 el Estado comienza a ocuparse de la brecha digital. Se crean diversos y numerosos programas en los distintos niveles de gobierno orientados a favorecer el uso y la apropiación social de las TIC, que corren distinta suerte. Se crean diversos organismos orientados a promover este tipo de acciones, pero se evidencia superposición de funciones y atribuciones, además de dificultades para articular propuestas (Ibáñez y otros; 2002). Hacia fines de la década se observa en Argentina una aceleración del incremento de hosts orientados a dar servicio de conexión a Internet, superando la tasa de crecimiento de la región. (Castro y otros; 2002: 89 y 90)

### **CRISIS DEL MODELO. ARISTAS DEL CAMBIO.**

#### **Emergencia de Nuevas formas de “hacer política”**

En Argentina, la corporización más contundente de la crisis de representatividad de la clase dirigente fueron los “cacerolazos” de fines de 2001. Al respecto puntualiza Norma Giarraca<sup>54</sup> que la salida a la calle en estas manifestaciones callejeras representa la suspensión de las identidades sectoriales. Esta emergencia dramática de una crisis de múltiples dimensiones (social, política y económica) que estalla por el colapso del sistema económico y financiero, hace visible la crisis de representatividad subyacente, crisis del régimen político<sup>55</sup>, que ya venía manifestándose a través de altos índices de apatía, disminución de la participación en actos electorarios, y a través de la opinión pública<sup>56</sup>.

El combustible fue fundamentalmente la corrupción generalizada en todos los niveles de gobierno, con la consecuente pérdida de credibilidad de las instituciones democráticas tradicionales. Parlamentos y partidos políticos, tradicionales instituciones de la democracia, mediadoras entre Estado y sociedad en el esquema democrático representativo, dejaron de

---

<sup>54</sup> Estos conceptos fueron vertidos por Dra. Giarraca (Instituto Gino Germani – UBA) en el III Seminario Internacional “Gestión democrática de las Ciudades: Metodologías de participación, redes y movimientos sociales”, en Buenos Aires, Jul-Ago 2003.

<sup>55</sup> Seguimos la conceptualización de “régimen político” y de su crisis de Joan Prats (Prats; 2001): Sistema de reglas y procedimientos “a través de los que se toman decisiones de autoridad y los actores estratégicos resuelven sus conflictos...-formales o informales ... Su grado de institucionalización (como grado de acatamiento a procedimientos abstractos independientemente de las personas) determina su horizonte de duración, y este condiciona la gobernabilidad...Las reglas y procedimientos de la gobernabilidad serán tanto más duraderas cuanto mayor grado de conflicto entre los actores estratégicos sean capaces de contener y procesar pacíficamente”. La absorción de conflictos produce la dinámica de las reglas: “a mayor eficiencia adaptativa de las fórmulas, mayor será el grado de procesamiento de los conflictos, mejor será el aprendizaje colectivo y el desarrollo incremental de nuevas fórmulas y, en definitiva, mayor la calidad de la gobernabilidad existente.”

<sup>56</sup> Ver en Informe PNUD Argentina 2002 (PNUD-Argentina; 2002). Cap.3 “La democracia y los argentinos”

cumplir esta función: “ya no producen ni decisión ni control. Se ha abierto una brecha entre poder y voluntad popular” (Dahrendorf; 2003: 98), convirtiendo al sistema político en una democracia que no da respuesta ni a las demandas políticas ni a las demandas sociales de la sociedad<sup>57</sup>.

El resultado inmediato de esta crisis fue la emergencia de nuevas formas de protesta (política en las calles) y la consolidación de nuevos actores: los piqueteros, como expresión de los excluidos<sup>58</sup>, operando en red y a nivel nacional; y las Asambleas barriales, fundamentalmente en la Ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires, como expresión de la “nueva pobreza”<sup>59</sup>. Es el momento en el que surgen también movimientos de ahorristas, que reclaman por el avasallamiento de sus derechos de propiedad<sup>60</sup>, bastión de los valores de la clase media.

### **Surgimiento de Nuevos movimientos sociales**

Durante los '90, la sociedad civil comienza a organizarse desde los fragmentos que dejó el proceso de desmantelamiento del Estado de Bienestar, aglutinándose en torno a intereses particulares, ligados a la dimensión local, movidos por preocupaciones específicas. La sociedad civil comienza a despertarse del shock, pero ya no busca luchar por el poder, sino que lo interpela y pretende incidir en las decisiones que afectan sus intereses. Inicialmente esos intereses están ligados a situaciones cotidianas que transcurren en el nivel micro social-político-económico, corporizándose en reclamos hacia los poderes políticos locales. Primero lentamente y luego con un crecimiento exponencial, un “tercer sector” comienza a cobrar forma haciéndose cargo de los temas sociales abandonados por el estado y nunca contemplados por el mercado. La urgencia que impone el tipo de problemas que quedan desatendidos, además de la magnitud que alcanzan, empuja a la sociedad a actuar para resolver sus problemas. La distancia que separa a los dirigentes de las necesidades de la gente, y el descreimiento y la desconfianza de la sociedad respecto a sus representantes, instan a buscar nuevas formas de incidencia. La forma en que la sociedad civil se organiza para actuar también responde a lógicas arraigadas en la sociedad, y dependerá del origen de los grupos que se organizan<sup>61</sup>.

---

<sup>57</sup> Al respecto señala la Dra. Giarraca (ver ref. anterior) que entre el '90 y '95 la protesta social creciente estuvo dominada por una lógica de diálogo entre los actores (el aumento de las protestas en los momentos de elecciones serían una señal de la existencia de este diálogo), y los actores sociales estaban aún fuertemente representados por gremios, sindicatos, con fuerte peso todavía. Desde el '95 al 2001, emergen en el escenario político nuevos actores sociales, no representados en sindicatos y gremios: los piqueteros, representantes de los desocupados. Durante la década del '90 el Estado fue indiferente a las protestas (93% no tuvieron respuesta, del restante 17% un 25% fue reprimido).

<sup>58</sup> Excluidos en este caso hace alusión a la condición de desocupados, sin posibilidades de reinserción económica y social, con bajo nivel educacional y NBI insatisfechas (condiciones de pobreza estructural)

<sup>59</sup> La “nueva pobreza” es la expresión que agrupa a los grupos sociales de clase media antes protegidos por el Estado de Bienestar, y que luego de su desarticulación caen a niveles de ingreso por debajo de la línea de pobreza, conservando niveles educativos altos y pautas culturales propias de la clase media.

<sup>60</sup> Como consecuencia del quiebre del sistema financiero en Diciembre de 2001, el gobierno toma medidas de incautación de todos los depósitos.

<sup>61</sup> Por ejemplo grandes empresas que toman el modelo de “fundaciones” que son pantalla para lavar su imagen frente a la sociedad y licuar ganancias; las clases altas orientadas más por la lógica de la beneficencia y explotando su poder de lobby; las clases medias “medias” son tal vez las más desorganizadas en ese sentido

Sociedad civil organizada en torno a problemas concretos, excluidos buscando poner en la agenda pública sus problemáticas relegadas en pos de la gobernabilidad, clases medias empobrecidas reclamando por la defensa de sus valores tradicionales. Nuevos actores políticos con características propias, diferenciadas y nuevas. El “pueblo” reclama ahora desde su diferenciación más que desde su unidad, ampliando el número de jugadores (Mires; 1994: 96).

### **Una nueva esfera pública**

La irrupción de las TIC en el campo de los medios de comunicación masivos, fundamentalmente con la veloz difusión de Internet a partir de los segundos ‘90, contribuye a la transformación de la esfera pública. La convergencia tecnológica e industrial de las TIC (informática, telecomunicaciones y medios de comunicación), las TICs y métodos aplicados a la medición de la opinión pública, la apropiación de estas nuevas condiciones por parte de los partidos políticos tradicionales y de los sectores económicos dominantes de estas industrias reformulan la escena política dando lugar a nuevas relaciones, reglas y prácticas que transforman los procesos a través de los cuales las sociedades resuelven el conflicto de la lucha por el poder. En una democracia delegativa, el espacio de la comunicación política, en la cual se articulan partidos políticos, medios de comunicación y la opinión pública, es el escenario en el cual se disputa el poder conferido a través del voto (Wolton; 1992).

Sin embargo, la democracia no acaba allí. La política, como espacio de elaboración y toma de decisiones sobre temas de importancia para el conjunto de la sociedad, se enriquece también por la trama de relaciones entre diversos actores que intentan incidir en las decisiones de políticas públicas. El voto, como expresión cabal de la democracia delegativa centrada en la individualización de cada uno de los miembros de la sociedad, también se corroe como forma única de participación. La sociedad comprende que limitarse sólo a emitir un voto periódicamente no puede ser la única forma de participar. Delegar todas las decisiones en sus representantes tradicionales deja de ser una opción válida. Se comienzan a tejer nuevas relaciones sociales a través de las cuales los individuos aislados buscan construir su identidad, buscan transformar su realidad, buscan incidir en las decisiones políticas sobre los temas que condicionan su futuro. Estas nuevas formas de hacer política y de participación en la esfera pública comienzan a llenar la escena pública de nuevos actores, otorgando mayor densidad a los procesos de toma de decisiones políticas. Partidos políticos, medios de comunicación de masas y una opinión pública permanentemente sondeada en torno a su intención de voto ya no son los únicos actores de este escenario. La sociedad civil comienza a movilizarse en torno a problemas concretos del universo local, pero también en

---

porque carecen de una tradición de organización social y tienen un patrón mucho más individualista; las clases medias bajas (espacio de emergencia de la nueva pobreza) es donde empiezan a articularse muchas ONGs; las clases bajas (desocupados con NBI, pobres estructurales) son los más fácilmente cooptados por las lógicas clientelísticas, por los aparatos partidarios, tienen una lógica más confrontativa con el Estado, buscan autoorganizarse hacia adentro y luchar hacia afuera para obtener recursos del estado (generalmente subsidios para desocupados) .

torno al riesgo percibido de la pérdida de valores universales. Las TIC, la Internet y una lógica de organización en red facilitan la conformación de un entrelazamiento, un tejido de lazos sociales entre individuos y organizaciones que van conformando nuevos movimientos sociales, expresión de la diversidad y complejidad de problemáticas que enfrentan hombres y mujeres en este comienzo de milenio<sup>62</sup>. Estos nuevos movimientos sociales responden también a la crisis de representatividad de la política tradicional. Y si bien en algunos casos utilizan los medios tradicionales para incidir en las decisiones (protestas callejeras, acercamientos al poder, prebendas o *lobbies*), también son dueñas de un poder creativo que ponen en juego a la hora de buscar nuevas prácticas de participación política.

Los nuevos movimientos sociales, aunque limitados por sus recursos y posibilidades de acceso, comienzan a apropiarse de la potencialidad de las TIC como herramientas habilitadoras de interacción, y de la Internet como medio de comunicación interactivo y democratizador tanto del acceso como de la producción de información. Una nueva esfera pública comienza a rodar: el ciberespacio. Una nueva dimensión de relación y comunicación humana mediada por las TIC. Un nuevo escenario de interacción con sus propias reglas, prácticas y actores. Una nueva dimensión en esencia global, heterárquica, democrática, igualadora de oportunidades. Un nuevo espacio que rápidamente es ganado por el sector privado y por las industrias convergentes de las comunicaciones<sup>63</sup> al amparo de políticas, planes y programas de desarrollo de la Sociedad de la Información diseñados por los gobiernos de los países desarrollados para enmarcar un nuevo modelo de desarrollo centrado en el paradigma informacional (Becerra; 2003).

En esta nueva dimensión también cobran “entidad virtual” los gobiernos y la democracia. Muchos gobiernos latinoamericanos se encuentran hoy en día embarcados en el desarrollo de políticas tendientes a delinear la forma de insertarse en la Sociedad de la Información. El desarrollo del e-gobierno y de la e-democracia forman parte sustancial de estos proyectos.

### **Una nueva concepción del desarrollo local. Nuevos instrumentos políticos**

El modelo de desarrollo industrial centrado en el crecimiento económico ilimitado entra en crisis en los '70. Y junto con él, estalla toda una cosmovisión que acompañó el proceso de conformación de la sociedad de “masas” y la modernidad. Paralelamente, la globalización económica y su efecto desmoronador de los Estados-Nación como ámbito de decisiones políticas van corriendo la mirada hacia “lo local” como el espacio ideal para pensar el desarrollo.

En Latinoamérica, ante la traumática ruptura del Estado de Bienestar y el avance de los procesos privatizadores encarados en la región, conjugados con altos índices de corrupción, y de los cuales Argentina es un ejemplo paradigmático, algunos sectores de la sociedad comienzan a percibir la necesidad de reconstruir el tejido social a través del florecimiento de nuevos actores, de su mayor interrelación y de la construcción de nuevos vínculos con el

---

<sup>62</sup> Al respecto ver Finkelievich., Susana (2002); y Lago Martínez, Silvia; Jara, Alejandra (2001)

<sup>63</sup> “Industrias infocomunicacionales” (Becerra ; 2003)

Estado. En los ámbitos académicos comienza a cobrar forma el análisis del desarrollo local concebido como la posibilidad de planificar las acciones locales teniendo en cuenta la historia y la cultura de la sociedad local; la participación de los actores locales; la democratización de los procesos decisorios; el conocimiento de las necesidades locales; la relación de esa sociedad local con el sistema global y su identidad colectiva<sup>64</sup>. Esta concepción del desarrollo presenta una nueva mirada desde la cual se intenta pensar el desarrollo local como instancia superadora de la dualidad entre público/privado y entre estado/mercado. El desarrollo local pasa a ser entendido como un proceso capaz de integrar ambas visiones en decisiones consensuadas entre los diversos actores locales, en el marco de la búsqueda de soluciones para los complejos problemas que enfrentan las sociedades. Fuertemente ligados al concepto de desarrollo local están los conceptos de descentralización de la Administración y toma de decisiones públicas, la generación de actores y redes locales, y la afirmación de las identidades locales. El desarrollo local es entendido desde una perspectiva integral que permite interrelacionar cultura, necesidades, recursos, capital humano, actores y entorno. Esta nueva comprensión del desarrollo local permite pensar nuevos escenarios desde donde hacer posible la generación de proyectos que articulen estos elementos en pos del desarrollo humano local. Se comienza entonces a indagar sobre nuevas formas institucionales que construyan el andamiaje de estas nuevas formas de organización social, orientándose por la premisa de que estado y sociedad deben coparticipar en la elaboración de soluciones para los problemas sociales<sup>65</sup>. Para estos años se comienza ya a trabajar en algunas áreas barriales de la Ciudad de Buenos Aires en la generación de espacios de articulación de intereses, como es el caso, a título de ejemplo, de las Redes mixtas de gestión asociada del Oeste (Redes GAO)<sup>66</sup>, o la “Mesa de Trabajo y Consenso” del Parque Avellaneda<sup>67</sup>.

Lo que se persigue desde estos espacios de experimentación social, es generar un sistema de acción política más horizontal, más participativo en la elaboración y toma de decisiones, más inclusivo al incorporar una diversidad de nuevos actores, y más sostenible al generarse soluciones más cercanas a las demandas sociales. Las claves de estos procesos son la generación de consensos; la resolución de conflictos a través de opciones de ganar-ganar; el enfoque multidimensional para tratar los problemas; la densificación de las redes de actores participantes; la revalorización de las comunidades locales y de la identidad.

---

<sup>64</sup> Ver Arocena, José. Ob. Cit. Seguimos la definición de “sociedad local” de este autor: Entendemos que “un territorio con determinados límites es sociedad local cuando es portador de una identidad colectiva expresada en valores y normas interiorizados por sus miembros, y cuando forma un sistema de relaciones de poder constituido en torno a procesos locales de generación de riqueza” “un sistema de acción sobre un territorio limitado, capaz de producir valores comunes y bienes localmente gestionados” (Arocena; 1995: 20).

<sup>65</sup> El concepto de “comunidad de pares ampliada” (Funtowicz; Ravetz; 1993) resume la necesidad de ampliar la diversidad de actores en la toma de decisiones políticas, abriendo espacios de participación a todos los involucrados en los complejos problemas que requieren tratamiento.

<sup>66</sup> Para ampliar la información sobre las Redes GAO se puede consultar en (Poggiese; Redín; 1997)

<sup>67</sup> Para ampliar la información sobre la “Mesa de Trabajo y Consenso” del Parque Avellaneda, consultar en: CESAV-GAO-FLACSO-MCBA, “Plan de Manejo de Parque Avellaneda”, Bs. As. 1996.

Estos nuevos escenarios para la elaboración y toma de decisiones para la administración de la “*res pública*” constituyen nuevas formas de hacer política que dan lugar a la emergencia de nuevas formas de democracia, más participativa y más amplia, que se manifiestan en forma incipiente y que conviven con la tradicional democracia representativa, devaluada y en profunda crisis. Estas instancias de participación democrática son percibidas como la oportunidad de reconstruir una red de contención social que vuelva a colocar a los individuos en un entramado de relaciones que les permita reconstruir su identidad y que a la vez devuelvan el sentido a la política (Mires; 1994: 101), además de promover la recuperación del rol del Estado como copartícipe en la elaboración de soluciones.

El pasaje del “pensar global y actuar local” al “pensar local y actuar global” marca un punto de inflexión que habilita a imaginar nuevas formas de desarrollo local en el marco de la globalización, y resume el cambio que comienza a operarse en el transcurso del proceso que aquí se describe.

### **ESCENARIOS DEL PRESENTE. DESARROLLO LOCAL, DEMOCRACIA PARTICIPATIVA Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES.**

En la actualidad, el desarrollo local ha cobrado forma a través de la formación de ámbitos de articulación de los intereses de diversos actores en torno a las necesidades originadas en las distintas áreas barriales que conforman la Ciudad de Buenos Aires. Desde principios de los '90 sectores académicos y sindicales<sup>68</sup> vienen propulsando la generación de escenarios participativos para la búsqueda de consensos que permitan articular las demandas y objetivos de los diversos actores locales, tanto privados como gubernamentales, abriendo espacios de participación ciudadana tanto en la toma de decisiones como en la elaboración de alternativas, y recuperando el rol de copartícipe necesario de un estado que abandonó su rol de garante de los derechos sociales. Estos escenarios incipientes donde se experimentan nuevas formas de resolución de conflictos y de generación de saberes colectivos, prefiguran una nueva forma de relacionamiento entre Estado y Sociedad, y constituyen el germen de nuevas formas de participación política. Lo novedoso de estos nuevos movimientos sociales es que se basan en la solidez de sus métodos<sup>69</sup> para generar auténtica participación en la

---

<sup>68</sup> En la Ciudad de Buenos Aires: Instituto de Estudios y Formación de la Asociación de Trabajadores Argentinos (IDEP-ATE/CTA); Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada PPGA-FLACSO; Poder Ciudadano, entre otros.

<sup>69</sup> Se citan como ejemplo la familia de metodologías PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada), elaborada y experimentada por FLACSO, GAO, SurCo y otras redes (Redín, Morroni; 2002; 6)

1. Planificación Participativa para escenarios formalizados de planificación gestión;
2. Gestión Asociada para implementación estratégica y/ o gestión intersectorial de la complejidad y/ o gestión de redes;
3. Planificación gestión con Información, Consulta y Consenso (ICC) para políticas públicas, programas gubernamentales y proyectos de alcance y participación masiva y/ o para proyectos simultáneos y múltiples;



elaboración y toma de decisiones, integran ciudadanos y gobierno (son cogestivas), parten de las demandas ciudadanas para la búsqueda de soluciones a través de la generación colectiva de conocimiento, buscan la integración de los actores que intervienen en la lógica local, intentan igualar las posibilidades de incidencia de todos los actores, se centran en la comprensión integral y multidimensional de las problemáticas, y se estructuran en forma de red, permitiendo una flexibilidad que democratiza las oportunidades. Estos escenarios es que se instituyen a través de acuerdos explícitos entre los actores, adquiriendo una legitimidad que fortalece las posibilidades de sustentabilidad en el tiempo. Las características de su funcionamiento permiten crear las condiciones para un adecuado control sobre la gestión pública, transparentando decisiones y procesos<sup>70</sup>.

Otro elemento interesante a destacar es el Presupuesto Participativo, que funciona en la Ciudad de Buenos Aires desde el año 2002, en el marco del proceso de descentralización de la gestión de la Ciudad. En el 2003, se reunieron 43 foros barriales, correspondientes a las áreas barriales en que se dividió a cada uno de los 16 Centros de Gestión y Participación (CGP. Estas áreas barriales tienen en cuenta las identidades culturales y centralidades barriales no totalmente contempladas en los límites de los CGP.

### **Foros barriales y temáticos**

Durante el desarrollo del Presupuesto Participativo se realizaron foros barriales y foros temáticos en los que los vecinos debatieron en torno a demandas y propuestas para los problemas locales, y se realizaron numerosas reuniones con funcionarios de gobierno. El Presupuesto Participativo constituye una nueva forma de participación en la elaboración y toma de decisiones en el ámbito microregional, y se instituye también como un espacio de búsqueda de consensos entre diversos actores locales con participación del gobierno. Los vecinos tienen la oportunidad de determinar su propio reglamento, participar y ser escuchados, aprender sobre el funcionamiento del gobierno y sobre las complejas problemáticas de su entorno. De los foros surgen las propuestas de cada área barrial, las que son priorizadas por votación, y luego jerarquizadas para su ejecución en función de la densidad de población y participación de cada área. Con esta información se crea una matriz presupuestaria para el año siguiente, de carácter vinculante para el Poder Ejecutivo<sup>71</sup>. En el

4. Prospectiva Participativa aplicada a escenarios de planificación gestión (escenarios futuros en escenarios presentes, por retrosección);
5. Audiencias Públicas participativas;
6. Consenso intersectorial para conflictos urbano-ambientales;
7. Planificación-acción con participación comunitaria para la elaboración de Mapas de Riesgo

<sup>70</sup> Al respecto se puede consultar (Poggiase, Redín, Alí; 1999). Se pueden citar como ejemplo las redes GAO y SURCO, que se sustentan en la metodología de gestión asociada de FLACSO.

<sup>71</sup> Ver Navarro, Jorge. "Presupuesto participativo de Buenos Aires". Seminario de Gestión democrática de Ciudades. Porto Alegre, Brasil. Nov. 2002.

Para ampliar la información sobre el funcionamiento del Presupuesto Participativo de Buenos Aires se puede consultar: "Presupuesto Participativo. Reglamento". Secretaría de Descentralización y Participación ciudadana". Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

año 2003 participaron cerca de 10.000 vecinos y se determinaron 800 propuestas que serían ejecutadas en el año 2004<sup>72</sup>.

El Presupuesto Participativo está previsto en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, sancionada en 1996, y su Ley reglamentaria aún no ha sido sancionada. También la ley Nro. 70 de la CBA de “Sistemas de Gestión, Administración Financiera y Control del Sector Público”<sup>73</sup> prevé la participación vecinal en la elaboración y control presupuestario y en el Plan de Inversiones.

La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires introduce además una variedad de instrumentos de democracia participativa directa y semi-directa, como ser las Audiencias Públicas; los Consejos Consultivos Honorarios; la participación en la elaboración del Plan Urbano Ambiental, en el Consejo de Seguridad y Prevención del Delito, en el Consejo de la Juventud; el derecho de iniciativa para la presentación de proyectos de ley; la consulta popular mediante referéndum; la solicitud de Revocatoria de Mandatos; la Defensoría del Pueblo y la Defensa del Consumidor<sup>74</sup>. En función de estas pautas constitucionales, la voluntad política, indispensable para su concreción, hizo posible que se iniciaran diversas iniciativas tendientes a hacer realidad la participación de los vecinos en las decisiones, generándose el ya comentado Presupuesto Participativo; las Asambleas de Vecinos para el Plan de Prevención del Delito; las reuniones barriales para el Plan Urbano Ambiental.

Este proceso de cambio tiene su origen en la decisión de encarar la descentralización de la gestión urbana para la Ciudad de Buenos Aires. En un primer paso se comienza a desconcentrar algunas funciones de la Administración Pública, creando 16 CGP que serían los gérmenes de las futuras comunas. La Ley de Comunas, que debe reglamentar la descentralización de la gestión y administración, aún no ha sido sancionada.

Los procesos de transformación institucional han sido escasamente articulados con el avance de la Sociedad de la Información. Los vecinos y organizaciones que participan en los procesos de Presupuesto Participativo y en las redes de cogestión utilizan el correo electrónico y el acceso a la información a través de las TIC en la medida de sus posibilidades pero no existe un plan integral de implementación de aplicaciones orientadas a dar soporte electrónico a estos procesos. Por su parte el Gobierno de la Ciudad provee información sobre los procesos a través de su página web, pero no se ha avanzado en la implementación de aplicaciones que permitan el aprovechamiento de las TIC para profundizar la participación.

---

<sup>72</sup> Ver Victoria Tatti. “La gente hizo 800 pedidos que la Ciudad debe cumplir”. Edición Diario Clarín, 1 de Agosto de 2003. Buenos Aires.

<sup>73</sup> La Ley Nro. 70 de la Ciudad de Buenos Aires puede consultarse en <http://www.cedom.gov.ar/es/>

<sup>74</sup> Ver “Constitución de la Ciudad de Buenos Aires”. Disponible en: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/com\\_social/constitucion/](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/com_social/constitucion/)

Es importante señalar que la Ciudad de Buenos Aires no cuenta actualmente con un plan de desarrollo e implementación de Centros Tecnológicos Comunitarios, desde donde los vecinos podrían acceder al uso y apropiación de las TIC en forma complementaria a los procesos de ampliación de la ciudadanía<sup>75</sup>. Tampoco se dispone en el ámbito de la Ciudad de un plan integral de incorporación de las TIC para uso social. Existen interesantes iniciativas dentro de las áreas de desarrollo económico y desarrollo social, que han incorporado el soporte tecnológico en un grado incipiente, fundamentalmente para brindar información a los potenciales beneficiarios. La implementación del e-gobierno en la Ciudad responde en la actualidad más a la posibilidad de brindar información que a la prestación de servicios vía electrónica o a la participación ciudadana<sup>76</sup>. La incorporación de aplicaciones orientadas al uso social de las TIC responden a iniciativas particulares de los funcionarios de cada área, alcanzando un grado interesante de desarrollo en el sector educativo, con una diversidad de programas orientados a integrar a las distintas escuelas municipales y a sus comunidades a la Sociedad de la Información no sólo como consumidores de información, sino también como productores de ella.

A Diciembre del 2001, las mediciones disponibles indican un 30% de la población de la Ciudad accediendo a Internet<sup>77</sup>, contando además con indicadores de acceso a Internet y de parque de PC por población muy superiores al resto del país<sup>78</sup>. La pauta de difusión del acceso a Internet respondió inicialmente a los sectores socioeconómicos altos, con formación universitaria y con conocimiento previo de informática<sup>79</sup>, actualmente se percibe una lenta incorporación de sectores medios, especialmente a través de telecentros privados, y para uso fundamentalmente del e-mail, entretenimiento y búsqueda de información<sup>80</sup>.

### **EN BUSCA DE UN DESARROLLO LOCAL SUSTENTABLE, INCLUSIVO Y HUMANO EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN**

#### **¿Por qué atrasa nuestra modernización?<sup>81</sup>**

Partiendo del concepto de gobernabilidad democrática para el desarrollo humano (Prats; 2001) como marco indispensable para la consolidación de una democracia genuina en Latinoamérica, y particularmente en Argentina, nos propusimos analizar en que forma la e-democracia, en el marco de los programas de desarrollo del e-gobierno, pueden fortalecer la gobernabilidad democrática y contribuir al desarrollo humano de la sociedad.

---

<sup>75</sup> Al respecto se puede consultar: (Finquelievich, Susana y otros; 2003); (Finquelievich, Susana; 1999); (Finquelievich y otros; 2002); (Del Gizzo, Florencia; 2003) citados en Referencias Bibliográficas.

<sup>76</sup> Página Web de la Ciudad de Buenos Aires : [www.buenosaires.gov.ar](http://www.buenosaires.gov.ar)

<sup>77</sup> Prince & Cooke; 2001. Otros estudios hablan de un 21% de población de la CBA accediendo a Internet. Ver <http://old.clarin.com/suplementos/economico/2003/11/30/n-00604.htm>

<sup>78</sup> PNUD - Argentina; 2002. Pág. 205.

<sup>79</sup> Prince & Cooke; 2000.

<sup>80</sup> Para ampliar esta información se puede consultar en "Retrato de la Argentina Digital". La Nación Line. 4 de Noviembre de 2003. Disponible en: [http://www.lanacion.com.ar/informatica/0348/si\\_547464.asp](http://www.lanacion.com.ar/informatica/0348/si_547464.asp)

<sup>81</sup> Esta pregunta se la hace Néstor García Canclini, en (Canclini; 2002), página 46.

Comenzamos nuestras indagaciones a partir de la idea inicial de que la afirmación de la democracia tiene una relación muy estrecha con el desarrollo humano. Coincidiendo con el Informe del PNUD “Profundizar la Democracia”<sup>82</sup>, creemos que la democracia permite contar con instrumentos que garanticen el responsabilizamiento de los gobiernos; la participación de las personas en las decisiones que determinan su vida; la posibilidad de impugnar al poder. La apropiación de estos instrumentos por parte del conjunto de los ciudadanos es el camino para obtener satisfacción de las necesidades sociales y políticas, que pueden resumirse en un aceptable nivel de vida; la garantía de la subsistencia y la salud; disponer de conocimientos y educación que habiliten a la toma de decisiones y al debate abierto e informado y la participación en la vida comunitaria, en la toma de decisiones y en el control de la gestión pública. (PNUD; 2002: 58).

¿Por qué nuestra democracia parece estar tan lejos de alcanzar este ideal?

Sabemos que en Argentina, la presente crisis social, política y económica pone en tela de juicio la legitimidad de las decisiones tomadas en un contexto de democracia delegativa cuando los intermediarios tradicionales del sistema democrático han transgredido las reglas de juego vaciando de contenido a las instituciones. Si “la legitimidad es la variable dependiente producida por una *governance*<sup>83</sup> efectiva” (Prats; 2001), con una *governance* no efectiva y una legitimidad cuestionada, ¿qué ocurre con la gobernabilidad<sup>84</sup> de este sistema democrático? ¿Qué capacidad de absorción de conflictos tienen las actuales reglas de juego? ¿Cuál es la calidad de ese régimen político para adaptarse a los nuevos conflictos, absorberlos y permitir resolverlos pacíficamente brindando herramientas que aumenten las capacidades y oportunidades del conjunto de la sociedad, es decir, que promuevan el desarrollo humano? La gobernabilidad no siempre está al servicio del desarrollo humano. Un régimen en el que los conflictos se resuelven absorbiendo a los nuevos actores dentro de la coalición de poder a través de prácticas prebendarias y clientelistas bloquea el desarrollo. Una gobernabilidad al servicio del desarrollo debe permitir el surgimiento de nuevos actores

---

<sup>82</sup> PNUD; Informe Mundial sobre Desarrollo Humano. “Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”. 2002. Disponible en: <http://www.undp.org/hdr2002/espanol/>

<sup>83</sup> Seguimos la definición de « *governance* » de Joan Prats (Prats; 2001) : Entendemos como *Governance*: “instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la construcción y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil)” El concepto de “*Governance* tiene dos dimensiones: a) una dimensión estructural, que hace referencia a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural”. “La *governance* puede verse como la pauta o estructura que emerge en un sistema sociopolítico como el resultado conjunto de los esfuerzos de interacción de todos los actores intervinientes”.

<sup>84</sup> Seguimos la definición de gobernabilidad seguida por Joan Prats (Prat ; 2001) : Gobernabilidad: “un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales – que pueden registrar diversos niveles de institucionalización – dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias”

autónomos y la evolución de las reglas de juego para adaptarse a los cambios y servir como instrumento de resolución pacífica de conflictos<sup>85</sup>. ¿Qué ocurre cuando el desbalance de poder es tal que un actor estratégico que controla varios recursos de poder bloquea la dinámica adaptativa del régimen político cooptando a los potenciales nuevos actores a través de mecanismos clientelistas, populistas, prebendarios y la mayoría de las veces a espaldas de la opinión pública? En Argentina, los resultados están a la vista. Esta forma de funcionamiento característica de la democracia delegativa, como la que alcanzó su apogeo en la década del '90, condujo al país a la más dramática crisis social, política y económica de su historia. Un alto grado de gobernabilidad que no estuvo al servicio del desarrollo humano permitió, en sólo 10 años, imponer una transformación que destruyó las posibilidades y esperanzas de varias generaciones de argentinos<sup>86</sup>.

Prats se centra en comprender los procesos de transformación de las instituciones democráticas necesarios para relegitimar la representación política instituida a través del voto, dentro del marco de la democracia liberal<sup>87</sup>. ¿Pero que está ocurriendo más allá de la frontera de este concepto? ¿Está la sociedad sufriendo una transformación tal que se produzca una conjunción de procesos políticos, sociales y tecnológicos que haga posible el ideal de democracia directa? Los “tecnófilos”<sup>88</sup> prometen que sí. Los “tecnófobos”<sup>89</sup> consideran que éste es el mejor camino para hacer realidad la fantasía del “control total”. Entre unos y otros, los “partidarios de un uso razonado”<sup>90</sup>, conscientes de la no neutralidad de la tecnología, se muestran partidarios de un uso controlado de las TIC (Breton; 2000:

---

<sup>85</sup> Al respecto afirma Joan Prats (Prats; 2001): “el conflicto puede resolverse – positivamente- en nuevas reglas de juego que incentiven el desarrollo mediante los cambios institucionales necesarios o –negativamente- mediante la ampliación de la coalición distributiva a los nuevos actores, sin alterar la institucionalidad – patrimonialista, populista, clientelar, caudillista, mercantilista, corporativa (...) - que bloquea el desarrollo.”

<sup>86</sup> La descripción que hace Joan Prats (Prats; 2001) parece resumir perfectamente el caso argentino: “Las democracias delegativas parecen tener las mismas características que las democracias liberales pero son instituciones huecas y frágiles. Los votantes son movilizados por vínculos clientelistas, populistas, personalistas (más que programáticos); los partidos y los grupos de interés son débiles y fragmentados. En lugar de producir un medio efectivo de representación de los intereses populares, las elecciones delegan una autoridad amplia y en gran parte irresponsable en quien gana las presidenciales. En muchos países, el Presidente electo puede gobernar por decreto o construir mayorías congresales mediante la compra de congresistas en base a los enormes poderes de ingerencia discrecional en la economía. ...El punto clave es que la democracia delegativa no es sólo una estructura sino también un proceso que con el tiempo tiende a acentuar la debilidad de las instituciones políticas y la personalización del poder político”

<sup>87</sup> Seguimos el concepto de democracia liberal de Diamond, citado por Joan Prats (Prats; 2001): Los elementos de una democracia liberal: control del estado por autoridades electas; poder ejecutivo limitado por otras instituciones autónomas estatales (poder judicial, parlamento); presunción de alternancia en el poder; respeto a las minorías culturales; múltiples canales de expresión y representación de los intereses y valores de los ciudadanos; fuentes alternativas de información; igualdad política de los ciudadanos bajo la ley; protección estatal de los derechos humanos; constitución ordenadora a la que se sujetan todos los ciudadanos y los poderes del estado.

<sup>88</sup> Versión original en francés: “technophiles”, descriptos como “les partisans du tout-Internet” (Breton; 2000: 14).

<sup>89</sup> Versión original en francés: “technophobes” (Breton ; 2000 : 16)

<sup>90</sup> Versión original en francés: “Les partisans d’un usage raisonné” (Breton ; 2000 : 18)

19)<sup>91</sup>. Profundizando el análisis de la relación entre TIC y democracia, Stefano Rodotà se interroga sobre los efectos de la incorporación de las TIC en la arena política, facilitando la realización de la “democracia continua” “entre los temores por la implantación de una democracia plebiscitaria y las esperanzas en el advenimiento de una democracia “deliberativa”” (Rodotà; 2000: 10). ¿Democracia continua, deliberativa o plebiscitaria? ¿Democracia de baja intensidad o democracia consolidada? ¿Reforzamiento de mecanismos clientelistas y plebiscitarios o genuina participación en la elaboración de propuestas y procesos de decisión públicos?

Como bien señala Rodotà, la vía plebiscitaria se presenta como más factible, “en virtud de la reducción o de la eliminación de los procedimientos de efectiva participación y control, sustituidos por situaciones de neta investidura o de confirmación de decisiones ya adoptadas. La superposición de las tecnologías a este esquema refuerza su capacidad de acortar los tiempos de respuesta, lo vuelve más dependiente de las formas de comunicación inmediata y elimina la necesidad de toda mediación” (Rodotà; 2000: 11). Esta descripción es apropiada para lo que podría ocurrir con el esquema de gobernabilidad dominante en Argentina, con sus prácticas cooptativas e inhibidoras de genuina participación y debate informado sobre problemas cruciales para la sociedad. En ese sentido, las aplicaciones basadas en TIC que se propongan en el terreno de la e-democracia tienen que orientarse claramente a la desarticulación de los mecanismos corrosivos que caracterizan a la democracia delegativa, para dar paso a la consolidación de una democracia plena<sup>92</sup>.

¿Qué barreras para el Desarrollo Humano hemos detectado a través del análisis encarado en este trabajo?

. *El fracaso del modelo de desarrollo local basado en el Planeamiento Estratégico Urbano orientado a construir “ciudades globales”.*

Este modelo se torna inviable en tanto las empresas multinacionales globalizadas que son invitadas a instalar sus oficinas centrales en ciudades como la de Buenos Aires, no reinvierten sus ganancias en el país o ciudad que las recibe. La ciudad es apenas un eslabón más en la cadena de flujos financieros, pero nunca el destino final para inversiones productivas. En ese sentido es importante el efecto a mediano y largo plazo de políticas de flexibilización laboral y desmantelamiento del sistema de protección social, que hipotecan a futuro el capital social de la sociedad que las cobija.

---

<sup>91</sup> El autor cita entre estos a Ignacio Ramonet; Dominique Wolton; Joseph Weizenbaum (Breton; 2000: 19)

<sup>92</sup> Consideramos que una democracia plena debe contar con los siguientes elementos (adaptado de Prats; 2001)

- elecciones competitivas como medio para alcanzar el poder (“democracia electoral” de Schumpeter)
- elementos que garantizan la igualdad política como capacidad de los ciudadanos de influir igualmente en las políticas de estado (“poliarquía” de Dahl): participación efectiva; igualdad de voto; posibilidad de entendimiento informado; ejercicio del control final sobre la agenda; un sistema institucional a cargo de representantes electos; que garantiza elecciones libres, limpias y frecuentes; que garantiza la libertad de expresión; que provee información alternativa; que permite la libertad y la autonomía asociativa; que incluye en la ciudadanía a la totalidad de los adultos.

Por otro lado, el desmantelamiento del aparato productivo local determina una actividad económica basada sólo en servicios, generando una situación de polarización social entre los pocos incluidos en la prestación de servicios y los muchos excluidos que no tienen posibilidad de reinserción laboral. Esto afecta las condiciones de seguridad que califican como competitiva a una ciudad global.

La falta de estabilidad política, social y económica característica de estas latitudes, que en Argentina hace eclosión en Diciembre de 2001, provoca la huida de las sedes de las empresas que se instalaron e hicieron grandes negocios durante la vigencia de la “convertibilidad”<sup>93</sup>. Estructuras rápidamente desmontadas dejan a las “áreas ganadoras” de las ciudades en vías de ser “ciudad global” como escenarios más parecidos a “ciudades fantasma”. La pseudo “ciudad global” latinoamericana no puede desentenderse de la suerte que corra su Estado-Nación. Inseguridad jurídica, violencia urbana y altos grados de conflictividad social se cuelan permanentemente para recordar a los “globalizados” locales su real circunstancia. Los problemas desatendidos por estado y mercado, tienen efectos sobre la calidad de vida de todos.

- *El fracaso de la democracia delegativa.*

Con su secuela de efectos adversos sobre las prácticas y cultura políticas:

- Escasa responsabilización por las acciones públicas
- Escasa rendición de cuentas de los funcionarios
- Altos grados de corrupción en todos los niveles de gobierno
- Autonomización de la clase dirigente: políticos, empresarios y sindicalistas
- Alianzas corporativas entre la clase dirigente local y los intereses transnacionales
- Permeabilidad del Estado ante las presiones internacionales
- Cultura delegativa, desinterés del ciudadano por la “cosa pública”
- Falta de compromiso general con el destino colectivo
- Compromisos débiles, identidades inestables
- Exacerbación de la competencia y falta de cultura colaborativa
- Excesiva dependencia de los liderazgos políticos
- Fortalecimiento del régimen presidencialista, con su consecuente desequilibrio entre los poderes.

- *El Fracaso del modelo de inserción en la Sociedad de la Información guiado por el mercado.*

Puede resumirse en la idea de que la brecha social potencia las desigualdades preexistentes.

Esto ocurre a través de:

---

<sup>93</sup> La “convertibilidad” es el Régimen Monetario que rigió entre 1991 y 2001 en la Argentina. “Estos instrumentos legales fijaron la paridad cambiaria y obligaron al Banco Central a mantener reservas en proporción no inferior al 80% de la base monetaria (...). Asimismo, se fijaron adicionalmente fuertes límites al crédito al gobierno y a los redescuentos del Banco Central, y se convirtió a esta institución en una entidad independiente” (Heymann; 2000: 51). Para una rápida comprensión de sus efectos sobre la economía argentina se puede consultar “Qué fue la convertibilidad. Entrevista con Guillermo Vitelli”. Brecha, Enero de 2002, Uruguay. Disponible en: [http://www.lainsignia.org/2002/enero/ibe\\_077.htm](http://www.lainsignia.org/2002/enero/ibe_077.htm)

## E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

- Tarifas inaccesibles para amplios sectores de la población
- Acceso desigual a la infoestructura y a la infocultura (desigual cobertura geográfica y social)
- Potenciación de los servicios avanzados orientados a los mercados más rentables, y escaso desarrollo de contenidos y servicios que faciliten la apropiación social de las TIC por parte de los sectores más relegados
- Amplia cobertura de servicios orientados al entretenimiento y al consumo, y escaso desarrollo de aplicaciones orientadas al desarrollo humano
- Orientación del desarrollo de la “nueva economía” bajo el criterio exclusivo de industria dinamizadora de la economía, sin complementar con los criterios de industria facilitadora del desarrollo humano
- Inserción en la economía global respondiendo más a la lógica de “ofrecer un mercado de oportunidades” que a la de “aprovechar las oportunidades del mercado”. Nos insertamos más como consumidores que como productores de bienes y servicios globales
- Ampliación de oportunidades para los integrados a la economía global, debilitando el mercado interno y la inserción de las pymes y de los excluidos

Hemos intentado comprender en profundidad y arrojar algo de luz sobre los complejos procesos que llevaron a nuestra sociedad a la actual crisis. Conocer algunos de estos elementos nos hace pensar que existen posibilidades de capitalizar esta experiencia para revertir la situación actual y superar la crisis generando alternativas que permitan aumentar la calidad de vida y las oportunidades de desarrollo humano de nuestras sociedades. Creemos que este momento de transición hacia el paradigma informacional nos brinda oportunidades para revertir el atraso crónico de nuestras sociedades.

### **ALGUNAS RESPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE UNA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LA SI**

¿Cómo generar un círculo virtuoso de desarrollo en el marco de la Sociedad de la Información?

¿Cómo pueden, los instrumentos de la Democracia Participativa, la Sociedad de la Información Inclusiva y el desarrollo local endógeno, conducir al Desarrollo Humano?

Se debe pensar en un proceso de Desarrollo Local que integre aspectos cualitativos y cuantitativos, que integre la eficiencia con la equidad social<sup>94</sup>; que plantee a mediano y largo plazo el desarrollo local de capacidades competitivas genuinas y sostenibles; que provea bienes y servicios adaptados a las necesidades locales; que se proyecte hacia el mundo para ofrecer productos y servicios de valor agregado; que cuente con nutridos espacios de generación de consensos entre múltiples actores; que enfoque multidimensionalmente el problema del desarrollo; que articule su desarrollo integralmente con el desarrollo nacional, regional y global.

---

<sup>94</sup> Arocena, José (1995)



Se debe pensar en una democracia participativa que articule la representatividad con la participación directa; que provea instituciones sólidas y legitimadas para facilitar la participación ciudadana y el control de la gestión pública; que provea regulaciones adecuadas a las necesidades de la sociedad; que esté basado en un régimen transparente, legítimo y horizontal para la articulación de intereses de los diversos actores; que fortalezca a los actores locales redistribuyendo el poder; que garantice la paz y la seguridad jurídica, urbana y ciudadana.

Se debe pensar en una SI que provea infoestructura e infocultura para todos; que provea capacitación para participar; que potencie el desarrollo de las industrias TIC en un esquema mixto de habilitadoras de desarrollo humano y dinamizadoras de la economía; que provea información y servicios adecuados para ampliar los mercados locales y globales y para resolver los problemas de desarrollo humano de la sociedad; que facilite el desarrollo de un entramado social a través de redes colaborativas de múltiples actores locales, nacionales, regionales y mundiales; que cuente con programas de desarrollo de la Sociedad de la Información, el e-gobierno y la e-democracia integrales, inclusivos y definidos participativamente.

Retomando el punto inicial, en este círculo virtuoso de desarrollo, ¿Cuál es la relación entre la e-democracia y el desarrollo humano? ¿Cómo vincular la e-democracia con la democracia real? Mundo virtual y mundo real se complementan. Esta fue una premisa básica al comenzar este trabajo. El recorrido que hemos hecho por la historia y el presente de nuestra sociedad, analizados desde distintas ópticas, refuerzan esta idea. Es por eso que creemos que la e-democracia debe ser un producto de la aplicación de las TIC para potenciar los instrumentos democráticos reales que enriquezcan la participación ciudadana genuina, sostenida y sustentable.

En el contexto actual, con el advenimiento del ciberespacio y su aporte a la transformación del espacio público, las aplicaciones de TIC orientadas a la e-democracia deben articularse fuertemente con la democracia participativa real, enriqueciendo el campo de relaciones mediadas entre ciudadanos y gobierno. Imaginamos una Democracia Real que provea instituciones participativas; ideas y conceptos que nutran el debate; organización e infraestructura adecuada y flexible; pluralidad de actores articulados en procesos de gestión asociada entre estado y sociedad; partidos políticos transparentes y representativos de la diversidad; voluntad política para ampliar el desarrollo humano.

Complementariamente, pensamos en una e-democracia que permita a la democracia real superar las barreras del espacio y el tiempo, incluyendo más actores y ciudadanos en los procesos participativos y en las redes ciudadanas; que proporcione procesos de información adecuados para el acceso, la utilización y la elaboración de contenidos locales; que provea procesos de consulta para la toma de decisiones; que provea procesos de difusión de las demandas sociales; que provea procesos de participación en la elaboración de propuestas y en la toma de decisiones de gobierno; que provea facilidades para el surgimiento de redes

virtuales que faciliten la conformación de redes ciudadanas locales, nacionales, regionales y globales; que provea la infraestructura necesaria para la articulación de redes de cogestión entre estado y sociedad con multiplicidad de actores y con enfoque integral de las problemáticas del desarrollo.

Pensamos en ciudadanos y funcionarios preparados para nutrirse y participar en ambas dimensiones: virtual y real. Dotados de conocimientos apropiados, de habilidades cognitivas, pero también de formación en valores ciudadanos y con capacidad de integrarse colaborativamente en procesos de elaboración conjunta de soluciones para el desarrollo humano del conjunto de la sociedad. La nueva esfera pública adquiere así características más complejas pero también más ricas, potenciando los procesos participativos y facilitando el involucramiento ciudadano en la elaboración de propuestas; en la toma de decisiones que condicionan su vida; y en el control de la gestión pública. Pero también reforzando la cohesión social, la pertenencia y la identidad.

Creemos que la Ciudad de Buenos Aires presenta condiciones favorables para implementar un programa integral de desarrollo local participativo, inclusivo y con una inserción favorable en la Sociedad Global de la Información, ya que se cuenta con incipientes pero sólidas experiencias participativas locales; voluntad política para institucionalizar la participación; y experiencias exitosas en el campo de las TIC, que sirven como antecedente para continuar expandiendo estas posibilidades. Sin embargo, no deja de ser un desafío pendiente la implementación de políticas públicas articuladas y consistentes orientadas a la aplicación de las TIC para la superación de las barreras para el Desarrollo Humano detectadas en este trabajo, que apunten a la reducción de la brecha digital, a la democratización del acceso a la infoestructura y la infocultura, al desarrollo de actores locales y a la promoción de la participación y control ciudadanos.

### **CAMBIAR LAS REGLAS DE JUEGO PARA RECUPERAR LA LEGITIMIDAD**

La presente crisis multidimensional que atraviesa la Argentina la ha llevado a una encrucijada. La representatividad perdió credibilidad y legitimidad. Se puede intentar recuperar la fe en estos mecanismos atacando las debilidades de la democracia delegativa<sup>95</sup> a través del control de la corrupción; la mayor responsabilización de los funcionarios públicos; la mayor difusión de los actos de gobierno; la mayor transparencia de los procesos decisivos, todos éstos procesos en los que las TIC están llamadas a jugar un rol relevante, pero también pueden abrirse espacios para nuevas formas institucionales de participación genuina no delegativa y sí vinculante como el Presupuesto Participativo, la planificación participativa y la consolidación de redes mixtas de gestión asociada entre sociedad y estado,

---

<sup>95</sup> Según Joan Prats (Prats; 2001), las carencias de las democracias delegativas son: falta de contrapesos entre los poderes independientes del estado; falta de rendición de cuentas horizontal y continuada; instituciones políticas menos desarrolladas que limitan la rendición de cuentas vertical y el involucramiento de las fuerzas organizadas de la sociedad civil; menor control de los abusos de poder; políticas menos estables; incapacidad para evitar las crisis repetidas; incapacidad para evitar la indiferencia popular” (adaptado de Prats; 2001).

entre otras, procesos en los que las TIC no han sido tenidas en cuenta hasta ahora como recurso estratégico, por parte de algunos actores que participan de dichos procesos.

En un contexto de crisis institucional como el descrito, el perfil que vayan adquiriendo los proyectos de e-gobierno y e-democracia en los ámbitos nacionales y locales de los países latinoamericanos y particularmente de Argentina, serán clave para consolidar el aporte de las TIC al desarrollo humano de sus sociedades. Amartya Sen<sup>96</sup> afirma que “vivimos y operamos en un mundo de instituciones (...) Nuestras oportunidades y perspectivas dependen en gran medida de las instituciones que existen y de cómo funcionan.” En ese sentido, el aporte que las TIC pueden hacer al desarrollo humano a través de la e-democracia, será aquel que contribuya a consolidar las instituciones de una genuina democracia participativa, en la que sea posible recrear las condiciones necesarias para una auténtica democratización del acceso no sólo a la infoestructura y la infocultura, sino también a la salud, la educación, la libertad, la justicia, la participación en la elaboración y toma de decisiones de la vida comunitaria, y en el debate informado de la esfera pública.

Coincidimos con José Arocena<sup>97</sup> cuando afirma que en Latinoamérica, “la democracia está sometida a la prueba del desarrollo”, particularmente en Argentina, donde la ciudadanía “tiende a concebir a la democracia más en términos sociales y económicos que políticos”<sup>98</sup>. Esquirlas de una cultura política paternalista, personalista y clientelista<sup>99</sup> que inhibe el desarrollo de nuevas prácticas políticas que demandan mayor compromiso y responsabilidad de todos. El compromiso y la toma de responsabilidades de los ciudadanos en prácticas continuas, consistentes y maduras de participación democrática es lo que puede determinar un cambio en la ecuación de poder dentro de la sociedad. Estas prácticas participativas constituyen el terreno donde el aprendizaje colectivo y colaborativo y la democratización de saberes puede dar poder a los ciudadanos. Para ello se requiere un profundo cambio cultural. Se requiere una transformación en las representaciones sociales para que se vuelvan a privilegiar las acciones compartidas frente a las individuales; la participación en las decisiones políticas frente a la pasividad y el retiro al mundo privado; la visión integral de la complejidad actual frente a la visión fragmentada; la complementariedad frente a la indiferencia; el compromiso con el destino colectivo frente a la inmediatez; una clase dirigente de raíz local frente a la autonomización de la clase dirigente; el valor de las instituciones frente al vaciamiento institucional.

No existen fórmulas mágicas ni modelos a copiar. Las soluciones que se adopten tendrán sustentabilidad en la medida en que se ajusten a las demandas de la sociedad y que surjan de un proceso de construcción colectiva, horizontal y plural donde la creatividad se ponga en

---

<sup>96</sup> Sen, Amartya. (Sen; 2000)

<sup>97</sup> Arocena, José. Ob. Cit. Pág. 36.

<sup>98</sup> PNUD-Argentina; 2002. Ob. Cit. Pág. 228.

<sup>99</sup> Al respecto se puede leer en (PNUD-Argentina; 2002: 260): “El clientelismo como vicio político no es una particularidad argentina, pero se destaca por su magnitud, lo que suma a las distorsiones generadas por un sistema de afiliación partidaria que genera dudas sobre su legitimidad”.

juego. Las soluciones producto de una reingeniería social impuesta desde “afuera” o desde “arriba” están condenadas al fracaso<sup>100</sup>.

La emergencia de “la sociedad red” cuestiona todas las estructuras que sostienen la organización económica, social y política a escala planetaria. La crisis entendida como cambio, confronta las viejas y las nuevas prácticas. Tanto los detentores del poder en el antiguo régimen, como los deseosos de acceder a él a través de nuevos mecanismos intentarán hacer uso de las ventajas de las tecnologías disponibles para concretar sus fines. Las formas que las instituciones adquieran, y la forma en que las TIC contribuyan a uno u otros fines a través de las aplicaciones concretas que se implementen, estarán condicionadas por los vaivenes propios de esta lucha entre viejas y nuevas formas, entre viejos y nuevos actores sociales. Pujas por el poder y por el control de recursos. Y las TIC son recursos estratégicos cuya orientación hacia el desarrollo humano se jugará en el terreno de las políticas públicas que definan la forma que la Sociedad de la Información adquiera para cada sociedad<sup>101</sup>.

Esas políticas públicas deberán surgir también de procesos participativos, plurales, horizontales y democráticos. Y dependerán de la voluntad política tanto de gobernantes como de gobernados que estén dispuestos a comprometerse en la construcción de un proceso de desarrollo cogestivo, sustentado en la historia que hace a nuestra identidad; en los sistemas sociales en los que estamos insertos; y en la cultura que nos es propia, donde la creatividad y el potencial de nuestro capital humano sea puesto en juego para construir un futuro alternativo que corporice el “desarrollo como libertad”<sup>102</sup>.

### REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

<sup>100</sup> Según el informe de UNPAN 2003 Sobre E-Government (UNPAN; 2003) bajos índices de uso de los servicios e información provistos por los gobiernos a través de aplicaciones *on line* se relacionan directamente con la relevancia de estos servicios e información para la solución de problemas concretos del ciudadano centrados en sus necesidades ligadas al desarrollo humano (calidad de vida, bienestar). Información y servicios que no se ajustan a estas necesidades son irrelevantes para los ciudadanos. (UNPAN; 2003: 66)

<sup>101</sup> “El proyecto de la Sociedad de la Información impacta de modo muy dispar en las sociedades. Si hay una diferencia entre la morfología que va adquiriendo la Sociedad de la Información en Europa y América Latina, es que las políticas europeas tienen como preocupación la garantía de cohesión socioeconómica, mientras que en la América Latina posdictatorial de los años ochenta, la fractura social y económica pasó a ser un fenómeno estructural. Esta tendencia no ha sido, hasta el presente, modificada por el advenimiento del modo de desarrollo informacional sino que, precisamente, la creciente importancia de la información como insumo y proceso productivo acompaña, muchas veces profundizándolas, las líneas señaladas” (Becerra; 2003: 13). “En efecto, entre 1965 y 1995, en lo relativo a la distribución del ingreso mundial, “se duplicó la relación entre la proporción correspondiente a los más ricos y a los más pobres (PNUD; 1996:2). Los treinta años de diferencia en los que se multiplica esa brecha son el escenario de la revolución informacional” (Becerra; 2003: 49)

<sup>102</sup> Sen, Amartya; 2000. Ob. Cit.

- AROCENA José, (1995) "Las lógicas de acción local y la emergencia de nuevas formas de regulación", en El desarrollo local. Un desafío contemporáneo, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay. Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
- BECERRA, Martín. (2003) "Sociedad de la Información: proyecto, convergencia, divergencia". Grupo Editorial Norma. Buenos Aires. 2003.
- BRETON, Philippe (2000). "Le culte de l'Internet. Une menace pour le lien social?". Éditions La Découverte. Paris. 2000
- CASTRO, Jorge; Battaglino, Jorge; González, Lucas; Saguier, Marcelo. (2002) "El acceso de la Argentina a la sociedad del conocimiento". Fundación Bank Boston. Catálogos. Buenos Aires. 2002.
- CAVAROZZI, Marcelo. (1993) "Transformaciones de la política en la América Latina contemporánea". ALAS, Caracas. Congreso latinoamericano de sociología, 1993.
- CELANI, Marcelo. (2000) "Determinantes de la Inversión en Telecomunicaciones en la Argentina". En "La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas". Tomo II. Daniel Heymann; Bernardo Kosacoff (editores). CEPAL. Eudeba. Buenos Aires. Diciembre de 2000
- DAHRENDORF, Ralf; POLITO, Antonio. (2003) "Después de la Democracia". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 2003
- DEL GIZZO, Florencia. (2003). "Informe Preliminar. Programas y Acciones que Promueven el Uso Social de las TIC del Actual Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires". Sin publicar. 2003.
- FINQUELIEVICH, Susana. (1999). "Redefinición de herramientas para la gestión municipal: La informática y el gobierno local". Conferencia ANPUR, Porto Alegre, Brasil. 1999. Disponible en: <http://www.links.org.ar/infoteca/anpur99.pdf>
- FINQUELIEVICH, Susana. (2002). "Social organization through Internet. Citizens Assemblies in Argentina". ITIRA Congress. Australia. Agosto 2002. Disponible en: <http://www.links.org.ar/infoteca/social%20organization%20through%20the%20Internet.pdf>
- FINQUELIEVICH, Susana; LAGO MARTÍNEZ, Silvia; CAUSA, Adriana (2003). "Informe E-gobierno a nivel municipal. Caso de estudio: Buenos Aires, Argentina, 1998-2003". Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales. UBA. (IIGG-UBA).
- FINQUELIEVICH, Susana; LIMONAD, Ester; RANDOLPH, Rainer; LAGO MARTÍNEZ, Silvia; JARA, Alejandra; BAUMANN, Pablo; PÉREZ CASAS, Alén; ZAMALVIDE, Martín; FRESSOLI, Mariano; TURRUBIATES, Raquel. (2002) "E.gov. Gobierno electrónico en las ciudades del Mercosur". Diciembre de 2002. Disponible en: [http://www.quadernsdigitals.net/apli/qd.php?accionMenu=biblioteca.VisualizaLibroU.visualiza&filtro\\_categorias=&libro\\_id=786](http://www.quadernsdigitals.net/apli/qd.php?accionMenu=biblioteca.VisualizaLibroU.visualiza&filtro_categorias=&libro_id=786)
- FUNTOWICZ Silvio y JEROME Ravetz (1993) "Epistemología Política, ciencia con la gente". Ed. CEAL, Colección Fundación de las Ciencias del Hombre, Buenos Aires, 1993.

- GARCÍA CANCLINI, Néstor. (2002). “Latinoamericanos buscando lugar en este siglo”. Editorial Paidós. Buenos Aires. 2002.
- HEYMANN, Daniel. (2000) “Políticas de Reforma y Comportamiento Macroeconómico”. En “La Argentina de los Noventa. Desempeño económico en un contexto de reformas”. Tomo I. Daniel Heymann; Bernardo Kosacoff (editores). CEPAL. EUDEBA. Buenos Aires. Diciembre de 2000
- IBÁÑEZ, Rubén; FAZIO, María Eugenia (Colaboradores: Polimeni, María Florencia; Rozengardt, Adrián). (2002). “Informe preliminar del observatorio argentino sobre iniciativas para la difusión social de las TICs” Grupo Redes – Argentina. (6/2002).
- Disponible en: <http://www.funredes.org/olistica/documentos/doc4/>
- LAGO MARTÍNEZ, Silvia; JARA, Alejandra (2001) “Ponencia: Internet en el Sector Social”. Segundo Encuentro de Investigación y Desarrollo del Sector Social. Abril de 2001. Córdoba. Argentina. Disponible en: <http://www.links.org.ar/infoteca/paperCordoba.pdf>
- MIRES, Fernando. (1994) “La reformulación de lo político”. Nueva Sociedad Nro. 134. Nov-Dic 1994.
- O’DONNELL, Guillermo. (1997) “Democracia en la Argentina. Micro y macro”. Buenos.Aires. Ed. Paidos. 1997
- PNUD Argentina. (2002). “Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina / 2002”. PNUD. Buenos Aires, Argentina. Abril de 2003. Disponible en: <http://www.desarrollohumano.org.ar>
- PNUD. IMDH (2002). Informe Mundial sobre Desarrollo Humano. “Profundizar la democracia en un mundo fragmentado”. 2002. UN Plaza, New York, USA. Ediciones Mundi-Prensa. 2002. Disponible en: <http://www.undp.org/hdr2002/espanol/>
- PNUD Venezuela. (2002). “Las tecnologías de la Información y la Comunicación al servicio del Desarrollo”. Venezuela. 2002. Disponible en: <http://www.undp.org.ve/idh/venezuela.asp>
- POGGIESE, Héctor (1994). "Metodología FLACSO de planificación gestión". Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 163, FLACSO, Bs.As. 1994
- POGGIESE, Héctor (2000). “Alianzas transversales, reconfiguración de la política y desarrollo urbano: escenarios del presente y del futuro”, presentado en Grupo de Trabajo Desarrollo Urbano de CLACSO. Quito, diciembre de 2000 (mimeo)
- POGGIESE, Héctor; FRANCONI, María del C. (1993) “Escenarios de gestión asociada y nuevas fronteras entre el estado la sociedad”, FLACSO sede Argentina. 1993
- POGGIESE Héctor; REDÍN María Elena. (1997) “La Región Oeste de la Ciudad de Buenos Aires. La gestión asociada en la red regional”, Serie Documentos e Informes de investigación n° 220, FLACSO, Buenos Aires. 1997
- POGGIESE, Héctor; REDÍN, María E.; ALÍ, Patricia (1999) “El papel de las redes en el desarrollo local como prácticas asociadas entre estado y sociedad” en Los Noventa, D. Filmus comp. Eudeba/FLACSO: Buenos Aires 1999.

- PRATS, Joan. (2001) “Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano”. Marco conceptual y analítico”. Instituciones y Desarrollo Nro. 10. Octubre de 2001. Instituto Internacional de Gobernabilidad. Disponible en: [http://www.iigov.org/revista/?p=10\\_04](http://www.iigov.org/revista/?p=10_04)
- PRINCE & COOKE (2000). “Internet en la Argentina: perfil del usuario y cuantificación” (Agosto 2000). Disponible en:  
[http://www.princecooke.com/pdf/Internet\\_y\\_comercio\\_electronico\\_en\\_Argentina.pdf](http://www.princecooke.com/pdf/Internet_y_comercio_electronico_en_Argentina.pdf)
- PRINCE & COOKE (2001). “Mapa de indicadores de TIC por distrito”. Disponible en: [http://www.princecooke.com/pdf/mapa\\_indicadores\\_tic\\_2001.doc](http://www.princecooke.com/pdf/mapa_indicadores_tic_2001.doc)
- PRZEWORSKI, Adam. (1986) “La democracia como resultado contingente de los conflictos”. Zona Abierta Nro 39-40. Madrid. 1986
- REDÍN, María Elena; MORRONI, Walter (2002). “Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana”. En “Gestao Democrática das Cidades, metodologías de participación, redes y movimientos sociales”. 2002.
- RODOTÁ, Stefano. (2000). “Tecnopolítica. La democracia y las TICs de la comunicación”. Editorial Losada. Buenos Aires. Mayo de 2000.
- SASSEN, Saskia (1992) “La ciudad global”, en ALFOZ nro. 90, pág. 35-42, Madrid. 1992
- SASSEN, Saskia (1997) “Las ciudades en la economía global”, simposio La Ciudad Latinoamericana y del Caribe en el nuevo siglo, BID, Barcelona, España. Marzo 1997.
- SEN, Amartya. (2000). “El desarrollo como libertad”. Editorial Planeta. Buenos Aires. Agosto de 2000
- TORGERSON, Douglas (1993). “Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas”. En El Estudio de Políticas Públicas. Luis Villanueva (comp.), cap.6, Editorial Porría. México. 1993.
- UNITED NATIONS (UNPAN). (2003). “World Public Sector Report 2003. E-Government at the crossroads”. United Nations Publications. New York, USA. Octubre de 2003. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012733.pdf>
- VAINER, Carlos (2000). “Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano”. En “A cidade do pensamento único. Desmanchando consensos”. Otilia Arantes; Carlos Vainer; Herminia Maricato. Editora Vozes. 2da. Edición. Petrópolis, RJ, Brasil.
- WOLTON, Dominique. (1992) “La comunicación política: construcción de un modelo”. El nuevo espacio público. Gedisa, Barcelona, 1992
- WOLTON, Dominique. (1999). “Internet et après? Une théorie critique des nouveaux médias”. Flammarion. Francia. Marzo de 1999.

**PARTE II:  
GOVERNABILIDAD ELECTRÓNICA LOCAL**





**E-gobierno en Buenos Aires, Argentina. De 1998 a 2003**

Susana Finkelievich, Silvia Lago Martínez, Adriana Causa

**El e-gobierno en periodos de transformaciones nacionales**

La sociedad argentina está atravesando - desde la década de los 1980s, el fin de la dictadura militar y el retorno a los gobiernos democráticos - un período de reconfiguración, que se ha incrementado desde el estallido de la crisis político-económica, en diciembre de 2001. La relación entre los ciudadanos y el gobierno (en todos sus niveles) -ya carcomida por las evidencias de corrupción, la cultura institucional conservadora, que mantiene gobiernos municipales más volcados hacia su propio interior que a las necesidades de los ciudadanos, y los escasos canales de participación existentes- se había deteriorado aún más, dificultando la articulación y cooperación entre los diversos actores sociales. ¿Cuál era la relevancia del gobierno electrónico en la Argentina del año 2003, aún castigada por una de las peores crisis de su historia?

En Argentina, los discursos de los funcionarios gubernamentales<sup>103</sup> indican que el gobierno electrónico es percibido como un medio de revitalizar las políticas democráticas, de disminuir la burocracia e incrementar la transparencia de los gobiernos municipales. Aún no se lo ve como un medio de participación de la sociedad civil, ni de optimizar la economía local ni regional: existe una cierta miopía sobre el potencial del gobierno electrónico para atraer a la ciudad empresas innovadoras, influir sobre el turismo, facilitar los negocios y motivar la producción bienes y servicios *ad hoc*, como ser el hardware y software que se necesita para la implementación del gobierno electrónico. Se revela en todos los sectores de la sociedad (sector público, privado, sociedad civil, academia) la necesidad de usar y optimizar las oportunidades que presentan las TIC para mejorar la gobernabilidad, para implementar nuevos canales de comunicación entre gobiernos y ciudadanos, para tejer y reforzar redes comunitarias, para controlar la corrupción de algunos funcionarios y asegurar la transparencia gubernamental, para ingresar en forma proactiva a la Sociedad de la Información, para no quedar al margen de la nueva economía. Se necesitan formas innovadoras de interacción entre ciudadanos y gobernantes locales, nuevas concepciones de la política local, utilizando medios electrónicos. En el caso de las políticas locales en Argentina, las transformaciones de ciudades como Buenos Aires en nodos de comunicación por medios telemáticos, y los procesos de cambio del gobierno municipal –descentralización y modernización-, se combinan con tentativas de la sociedad civil de incorporar diversas

---

<sup>103</sup> Por ejemplo ver “Puntos salientes del mensaje de Aníbal Ibarra al inaugurar el 4to. Período de Sesiones de la Legislatura Porteña, [http://elbuenosaires.com.ar/guia\\_ejecutivo.htm](http://elbuenosaires.com.ar/guia_ejecutivo.htm)

formas de interacción y participación, como las asambleas barriales que florecieron durante el año 2002<sup>104</sup>.

En cuanto al concepto de gobierno electrónico, proponemos que sea separado en dos dimensiones conceptuales: la administración de la ciudad, y el gobierno propiamente dicho. Este último, según Alejandro Prince (2002) se entiende por la e-política: la aplicación de tecnología a las actividades políticas de los gobiernos en sus diversos niveles, en su relación con los ciudadanos. En esta categoría entran actividades tales como votaciones, *referendums* o plebiscitos electrónicos, así como listas de discusión, foros y chateo entre ciudadanos y legisladores. Por administración electrónica o digital entendemos la aplicación de Internet y las tecnologías de información y comunicación (TIC) en las áreas de funcionamiento, actividades y procesos del Estado: el uso de tecnología en los “procesos y operaciones de recursos humanos, sus comunicaciones, sus compras, su facturación y cobranza (impuestos), la gestión, etc. En estas categorías entran no sólo las actividades interestatales, sino sus relaciones con otros Estados y organizaciones (proveedores) y con el ciudadano en su rol de cliente *forzoso* del Estado y su burocracia” (Prince, 2002, op. cit.).

Los objetivos de este trabajo son los siguientes:

- Explicar la importancia del gobierno electrónico, su relevancia para el desarrollo socio-económico del país, de qué maneras responde a las necesidades genuinas de los ciudadanos, y en qué se diferencia este trabajo a formas previas de presentar el sujeto en estudio.
- Identificar el panorama de actores sociales (sector público, sector privado, ONGs, sociedad civil, academia, etc.) implicados en el proceso de articular, desarrollar, e implementar las aplicaciones de gobierno electrónico que se estudian en este trabajo.
- Mapear las relaciones, identificar las áreas de conflicto y cooperación, entre los diferentes actores sociales.
- Explicar el proceso de conceptualización, el desarrollo de la iniciativa, su implementación, y profundizar en cómo se ha logrado la misma.
- Resaltar los desafíos (infraestructura, financiación, recursos humanos, capacidades, cultura, demandas de los usuarios, expectativas, etc.) enfrentados por la iniciativa durante su desarrollo.
- En lo que respecta a los actores, procesos, medios, procedimientos (“how to”), la implementación y los éxitos y fracasos (lecciones aprendidas) del caso, identificar y relevar las cuestiones únicas del caso y aquellas que están más relacionadas a la estructura, procesos, y otros elementos sistémicos, y por lo tanto, más pasibles de ser replicados en experiencias similares en la región.

---

<sup>104</sup> Ver Susana Finkelievich: “Movimientos sociales en las pantallas: el caso de ArgentiCna”, <http://www.links.org.ar/infoteca/La%20informatica%20y%20los%20jovenes.PDF>

- En lo que se refiere a las lecciones aprendidas del caso, proporcionar evidencias (información “dura”) sobre la situación previa al lanzamiento de la actividad /iniciativa, y compararla con evidencias de los resultados / impactos derivados de las estrategias adoptadas.
- Proporcionar una lista de websites (en Argentina, América Latina y Caribe, Buenos Aires y otros lugares del mundo) relacionados con el tema del e-gobierno.

El trabajo que presentamos a continuación muestra el proceso de modernización y de informatización del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, desde la década de los 1990s hasta la actualidad. Se profundiza en particular el caso del Programa de Descentralización que se crea conjuntamente con la autonomía política de la Ciudad. El abordaje metodológico adquiere cierta complejidad dado que se abarcan diversos universos y actores:

- Descripción del Ejecutivo y el Legislativo de la Ciudad.
- Estudio del caso de los organismos descentralizados del Gobierno de la Ciudad (Centros de Gestión y Participación), seleccionando 5 sobre un total de 16.
- Estudio del caso de los Centros de Tecnología 2000, centros de acceso gratuito a Internet.

Se utilizaron las técnicas de entrevistas, observación no participante, encuestas presenciales y en línea, análisis de contenido de documentos y de los sitios web del GCBA.

### **El paisaje institucional**

En la Ciudad de Buenos Aires el proceso de descentralización y desconcentración de la gestión urbana comenzó en 1996, a partir de la Constitución de la Ciudad Autónoma y la creación del cargo de Jefe de Gobierno. Anteriormente, en tanto que Capital Federal de la República Argentina, y sede del Gobierno Nacional, el Intendente de la Ciudad era elegido directamente por el Presidente de la Nación. Este sistema había dado lugar a una falta de representatividad ciudadana, además de abusos de corrupción financiera, por lo que los habitantes de Buenos Aires deseaban poder elegir a sus propias autoridades. Esto se logró en 1994, por medio de cambios en la Constitución Nacional, que declararon la autonomía de la Ciudad y la elección del Intendente. El primer Intendente electo, el Dr. Fernando De La Rúa, asumió su cargo como Jefe de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el 6 de agosto de 1996. El mismo año se sancionó la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en la que se estableció la convocatoria a elecciones directas para la Legislatura porteña, realizadas a fines de octubre de 1997.

En marzo de 1998, la Comisión de Labor Parlamentaria creó el “Grupo Gestor”, que trataba de *aggiornar* la antigua lógica política: se deseaba una gestión con soporte técnico, capacitación de sus integrantes en redes, e Internet (Herzer y Kisilevsky, 2000). La modernización incluía necesariamente un proceso de descentralización. Ésta se llevó a cabo mediante la creación de Centros de Gestión y Participación, unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial (CGPs). Respondía –y aún responde- a un

Programa de Descentralización y Modernización, que incluía la implementación de tecnologías de información y comunicación en la gestión y en la participación comunitaria en la misma. Uno de sus propósitos era “*permitir a los ciudadanos un mayor acceso y participación en las decisiones de gobierno a través del uso de redes informáticas y telefónicas*”<sup>105</sup>.

La evolución de usuarios de Internet en Argentina, con acceso a Internet desde sus hogares, trabajos, locutorios, cibercafés, telecentros, etc., y por lo tanto posibles de interactuar con una administración electrónica, está detallada en el CUADRO 1.

### CUADRO 1

#### La evolución del número de usuarios de Internet en Argentina

Para implementar concretamente esta embrionaria administración electrónica descentralizada, se necesitaba de las TIC. Aún eran de acceso muy minoritario: Internet comenzó a difundirse en Argentina en 1995. Según el Informe de Roxana Bassi “**Reporte de Internet en Argentina**”, de 1998<sup>106</sup>. Como en la mayoría de los países, Internet comenzó en Argentina como el esfuerzo de conexión de entidades académicas y gubernamentales, comenzando con conexiones UUCP en 1986. Datos sobre estos primeros tiempos y sobre la actualidad de las redes universitarias puede encontrarse en el sitio de la Universidad de Buenos Aires<sup>107</sup>. En mayo de 1995 se abrió la oferta comercial de acceso a Internet.”. La salida internacional era monopolio de la empresa Telintar (<http://www.telintar.com.ar>), conformada en partes iguales por Telecom de Argentina S.A. (<http://www.telecom.com.ar>) y Telefónica de Argentina S.A. (<http://www.telefonica.com.ar>). A principios de 1996 y debido a una excepción en la legislación que culminó en un litigio, la empresa Impsat (<http://www.impsat.com.ar>) obtuvo también el derecho a utilizar su conexión al exterior para brindar acceso a Internet.

<sup>105</sup> Ver S. Finquelievich, S. Lago Martínez et al: “Los impactos de la incorporación de TIC en los gobiernos locales y en los servicios a los ciudadanos. Los casos de Buenos Aires y Montevideo”, en: Marcelo Bonilla y Gilles Cliche, Editores: **Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe**, FLACSO Ecuador – IDRC, Diciembre de 2001. Gran parte de la información correspondiente al periodo anterior al año 2003, presentada en este estudio, fue recogida en el curso de ese trabajo.

<sup>106</sup> <http://www.links.org.ar/siar.html>

<sup>107</sup> <http://www.uba.ar/internet.html>

En Octubre 1995 se produjo la oferta de acceso comercial a Internet, que había comenzado en Junio de ese mismo año. En Marzo 1996 apareció la tarifa plana (abono de uso ilimitado a Internet) lanzada por el ISP Impsat, que provocó un verdadero caos en el mercado: los demás ISPs debieron ofrecer los mismos servicios, por razones de competencia comercial.

Según el Reporte de Bassi, en marzo de 1998 la cantidad de usuarios estimada era de 130.000. Este número comprende accesos dial-in, usuarios comerciales (vía líneas dedicadas) y usuarios académicos. No era por cierto un número de usuarios que facilitara un gobierno electrónico efectivo. En el año 2003, el número de usuarios se estima en 3.600.000, con un cuarto de millón más que se conecta a través de equipamientos colectivos públicos o privados (telecentros, cibercafés, etc.) (Prince & Cooke, 2002).

Por lo demás, se había producido un importante cambio cultural: con sólo un 10% de la población del país con acceso a Internet, la “cultura digital” se había propagado. Las asambleas barriales que se difundieron como reguero de pólvora en la ciudad a partir de los eventos de diciembre de 2001, al usar Internet, e-mail y foros electrónicos para sus actividades de convocatoria y discusiones, demostraron la difusión de la cultura de la sociedad informacional, y su apropiación para fines sociales por parte de los ciudadanos.

### **La iniciativa de descentralizar y modernizar**

En 1998, impulsado por políticos jóvenes y propicios a la incorporación de tecnología, como Aníbal Ibarra, actual Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, el Programa de Descentralización y Modernización preveía la informatización de los 16 Centros de Gestión y Participación (CGPs), la creación de una Intranet, el desarrollo de un sistema de reclamos (en el que los vecinos podrían hacer llegar a los CGPs sus quejas y pedidos, que luego sería transferidos a la Secretaría de Descentralización) usando TIC y la formación del personal municipal en el uso de recursos informáticos, seleccionando un staff que operara el sistema de información en los Centros.

Los primeros documentos del Programa señalan como uno de los “significados de la descentralización” el aumento del protagonismo ciudadano, asignando a la dimensión tecnológica el propósito de “*permitir a los ciudadanos un mayor acceso y participación en las decisiones de gobierno a través del uso de redes informáticas y telefónicas*”<sup>108</sup>. El Programa fue ejecutado, desde su comienzo, por la Secretaría de Descentralización y Modernización (originariamente Subsecretaría), organismo que depende directamente del Ejecutivo y que coordina a los 16 CGP de la ciudad. Asimismo cuenta con un área específica en los temas de tecnología (Área de Sistemas de Información) que es asistida por

---

<sup>108</sup> Ver S. Finkelievich, S. Lago Martínez et al: “Los impactos de la incorporación de TIC en los gobiernos locales y en los servicios a los ciudadanos. Los casos de Buenos Aires y Montevideo”, en: Marcelo Bonilla y Gilles Cliche, Editores: **Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe**, FLACSO Ecuador – IDRC, Diciembre de 2001. Gran parte de la información correspondiente al periodo anterior al año 2000, presentada en este estudio, fue recogida en el curso de ese trabajo.

el PNUD, quién además administraba la partida presupuestaria asignada por el gobierno para el Proyecto de Informatización. Actualmente, en el año 2003, se siguen sosteniendo los principios originales:

*“Tanto la descentralización como el Plan Estratégico son procesos que tienen que ver con la participación, y con poder llegar a compartir información con gente en distintos ámbitos. Y tienen que ver con la descentralización, con la modernización del gobierno, de la administración, de procesos de gestión, de la comunicación interna, etc. Por eso los dos tuvieron un componente importante de uso de herramientas de tecnología de la información” (Entrevista a Andrés Borthagaray, Director, Programa de Descentralización y Modernización, marzo 2003).*

Si bien el Programa se ejecuta desde 1996, a partir de 1997 se redefinieron claramente sus objetivos y se implementaron importantes innovaciones tecnológicas: la informatización de los Centros, la creación de una nueva red de comunicaciones, y el desarrollo de un sistema informatizado de reclamos. El objetivo era llevar adelante un proceso de informatización y de implementación de TIC, “...sustentado en la consideración de que una red digital multimedia ofrece al gobierno tanto la posibilidad de informar y transmitir su gestión al ciudadano como brindar un canal de comunicación para la participación de los habitantes de la ciudad”<sup>109</sup>. Bajo estas premisas, desde principios de 1997, los CGPs comenzaron a equiparse con hardware. El equipamiento consistía en un promedio de tres PCs por Centro, impresoras láser, conexión vía módem, en condiciones operativas para acceder a Internet por medio de conexiones dial – up, implementando direcciones electrónicas mediante las cuales era posible enviar mensajes a los directores de los CGPs.

Específicamente, dentro de las metas a alcanzar se programaba que entre 1997 y 2000 se pusiera en funcionamiento la UCR (Unidad Central de Reclamos), a través de la cual los CGPs derivarían los reclamos de los vecinos a las distintas dependencias ejecutoras. También se implementaría una red de comunicaciones (Intranet) que vincularía a los CGPs con la Subsecretaría de Descentralización (actualmente Secretaría). Además se desarrolló un sistema de información geográfica (GIS) centralizado en la Subsecretaría. Este sistema de información utiliza tecnologías abiertas, compatibles con las usadas en Internet.

### LOS RESULTADOS

Si se analizan los objetivos iniciales del programa, el proceso de informatización de los CGPs prometía un cambio importante en la gestión gubernamental. La incorporación de TICs ofrecía enormes posibilidades para la participación ciudadana. Sin embargo nuestra investigación demuestra que a lo largo del período analizado, el proceso enfrentó muchas

---

<sup>109</sup> “El Gobierno en cada barrio”. La propuesta del Gobierno de la Ciudad. Programa de Descentralización y Modernización. (Síntesis del estado de situación) Documento interno inédito. 1998.

dificultades para su puesta en funcionamiento. Es posible distinguir varios ejes desde donde abordar el caso: el proceso de descentralización en sí mismo, el sistema de gestión de reclamos; equipamiento y capacitación en los Centros; la comunicación del CGP y la interrelación entre los CGPs y los vecinos.

### **La descentralización**

La descentralización administrativa y territorial de la ciudad de Buenos Aires constituye el paso previo a la conformación de comunas. Éstas deberían estar en funcionamiento desde el año 2001, de acuerdo a lo previsto por la Constitución de la ciudad. Este proceso se encuentra retrasado, aunque el diseño de la estructura de comunas, de acuerdo al Plan Estratégico, fue aprobado por la Legislatura porteña y se encuentra en vías de ejecución. La característica principal del proyecto de Comunas es la participación efectiva de los vecinos, no sólo a través de la elección de las autoridades comunales, sino como parte activa de las decisiones que tienen que ver con el territorio, fundamentalmente los destinos del presupuesto con que contará cada comuna. (VER CUADRO 4)

*“...Si vemos la Constitución de la Ciudad, la constitución de los centros de gestión en teoría es para cuando termine el mandato de De la Rúa (en ese momento Jefe del GCBA) y los legisladores, que es simultáneo por única vez. Se eligen los legisladores y las comunas. Hay que legislar ahora sobre eso, pero a esa situación tenemos que llegar con un aparato armado de descentralización. El criterio para armar las comunas, está en la Constitución. Es densidad demográfica, cultural, dice la constitución que hay que garantizar el equilibrio demográfico, considerar aspectos urbanísticos, sociales y culturales. Más que un barrio, una cultura común...”*

Los CGPs son organismos de transición, que operan hasta la creación de las Comunas. El primer paso de la descentralización consistió en una *desconcentración administrativa*: los CGPs funcionaban, y funcionan aún hoy, como unidades desconcentradas. Las instancias de decisión y resolución de problemas aún son limitadas y no cuentan con partida presupuestaria propia.

*“...El objetivo de los CGP's en este momento es trabajar en lo que será el proceso de descentralización en el 2001. Lo que estamos haciendo es el proceso previo: somos como la semillita de lo que va a ser la futura comuna. (...). Todavía no podemos hablar de descentralización sino más bien de desconcentración...” (De las entrevistas a directores de CGPs en 1998).*

En 1998, la capacidad de gestión de los centros estaba relacionada con los problemas inmediatos de gestión de la infraestructura del territorio y convivencia vecinal, actividades culturales y otras, ligadas a la interrelación con la comunidad que aglutina

cada CGP (charlas, foros, cursos, etc.). Se proyectaba la creación de consejos vecinales de seguridad.

*“... nos ocupamos de las denuncias de ocupación de vía pública, carteles, mesas, licencias del Gobierno de la Ciudad. Tenemos el control de la concesión de veredas, algunas de arbolado o de limpieza. Decidimos qué obra hacer, cuáles son las prioridades. Tenemos cuadrillas de arbolado. Casi todos los CGP tienen mediación comunitaria. Hay diversas propuestas referidas a audiencias públicas. Otro tema que podemos resolver desde acá es la fiscalización de obras y catastros...”*

El párrafo anterior ilustra las capacidades de gestión de los centros en el período '98-2000. Otros servicios se han sumado en el último período (segundo semestre del 2002), como el Servicio Social Zonal, y la creación de foros de discusión para resolver cuáles serán los destinos del presupuesto asignado al CGP, como un paso previo al funcionamiento de la Comuna. Esto supone importantes progresos en la participación de los vecinos. (VER CUADRO 4)

En algunos centros (dependiendo de la heterogénea situación edilicia y de organización) funcionaban (y funcionan actualmente) el Registro Civil, una delegación de la Dirección General de Rentas y el Centro Cultural. Pero estas entidades no son parte de la órbita de la dirección del CGP, sino de cada uno de los organismos municipales. En síntesis, actualmente en los CGP se pueden realizar trámites descentralizados del Registro Civil, Rentas o Infracciones. También funciona en ellos el Servicio Social Zonal del barrio, dan información sobre todos los servicios del Gobierno de la Ciudad y reciben reclamos y denuncias de los vecinos (<http://www.defensoria.org.ar/servicios/cgp.html>). Según el website del Gobierno de la Ciudad, [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/descentralizacion/cgp/quees\\_cgp.asp](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/descentralizacion/cgp/quees_cgp.asp), los servicios más solicitados en los CGPs son: Recepción de reclamos, denuncias y propuestas, Mediación vecinal, Rentas, Registro Civil: DNI - nacimientos – matrimonios, Cuadrillas de mantenimientos de la vía pública, para resolver emergencias, Infracciones de tránsito, Talleres artísticos y culturales, Consejo Consultivo Honorario, Consejo de Prevención del Delito, Dirección de la Mujer, Servicio Social Zonal y Defensoría de menores. Ninguno de ellos puede realizarse en línea.

### ***Sistema de reclamos y denuncias***

Los reclamos de los vecinos se encaminan a través del CRI, la Central de Reclamos: un sistema informático de reclamos tipificados. Actualmente está conformado por aproximadamente 800 tipificaciones (categorías de reclamos), que van directamente a las áreas centrales del Gobierno para su solución. Los reclamos que no están tipificados se tramitan directamente por nota a los organismos correspondientes. La canalización del



reclamo del vecino, en el CGP N° 7, es diferente a los otros 15 porque ese es el único Centro de Gestión y Participación de la Ciudad de Buenos Aires que tiene Mesa de Entradas General y Archivo (MGEA). Por un acuerdo de gestión allí se canalizan los pedidos que si el vecino quiere lo puede transformar en un expediente.

*"...De todas maneras no son muchos los trámites que los vecinos pueden hacer por teléfono o por computadora. El GCBA cuenta con un sistema de reclamos informatizado pero en realidad no está aplicado a los CGP. Acá no tengo ni un 0800 para un reclamo de mantenimiento barrial o una emergencia de un árbol caído. Tenés que venir a canalizar tu reclamo acá. Al revés, una vez que vos ingresaste tu reclamo en la pantalla, en forma inmediata se ve en la repartición a la cual estás reclamando: Arbolado Urbano, si es un corte de raíz; un reclamo de una sobrefacturación de precio entrará a Defensa del Consumidor. El vecino, por pantalla, viniendo al CGP, sabe en qué estado o en qué repartición está su reclamo. Pero todavía no lo puede realizar ni por teléfono ni vía mail..." (Entrevista a un funcionario del GCP7, marzo de 2003).*

Hacia el año 2000, desde el punto de vista de la gestión, lo programado se había llevado a cabo muy parcialmente. El sistema de reclamos se había agilizado de manera importante, pero la Intranet no había sido instalada. Algunos comentarios que surgen de los actores entrevistados entre 1998 y 2000, son elocuentes:

*"...Con la ventanilla única de reclamos es mucho mas ágil la canalización de reclamos (...) hoy el tiempo es cero. Apenas llega el reclamo se carátula digitalmente y por Internet ya salio hacia el área de competencia..."*

*"... los reclamos de los vecinos se ingresan "on line". ... el programa se llama SUME, sistema único de mesa de entrada, tenemos una red local, el circuito de recepción (...) ellos reciben los reclamos y va a la base de datos común del SUME..."*

*"...No tenemos Ventanilla única de reclamos. Hasta ahora, el reclamo entra en el CRIC (centro de reclamos computarizados) que es un sistema centralizado..." (De las entrevistas realizadas a directores y funcionarios de los CGPs)*

Existía una percepción confusa del sistema de reclamos utilizado. Si bien el grado de avance del sistema no era homogéneo y se encontraba (en el momento del relevamiento) en la etapa de transición de un sistema a otro, es notable que cada entrevistado lo haya definido de una manera distinta. Esto se explicaría, entre otras cosas, por la falta de capacitación adecuada de los recursos humanos. En los centros no había personas apropiadamente formadas para el uso de las herramientas informáticas y en redes tecnológicas: los que se ocupaban de operar y resolver los problemas eran los que demuestran cierto interés y habilidades tecnológicas. En sus inicios, el CRI funcionaba con una camioneta que recogía el diskette con los reclamos en los CGPs y los llevaba a la Subsecretaría. Luego se pudo usar el modem. Según

los funcionarios del Programa de Descentralización, *“Una vez estimamos el promedio de tiempo que te tomaba antes del modem: era entre 14 y 20 días y eso se bajó a horas...”*

*“La no resolución del reclamo no depende de las tecnología de la información. Estas son una herramienta para la gestión. La idea es que, desde que un vecino reclama algo hasta que le llega al decisor que tiene la capacidad de satisfacerlo, va a haber un proceso en tiempo real que no tenga demoras, como pasaba cuando tenías que esperar el viático, llevar el papel y traerlo al centro... “(Funcionario del Programa de Descentralización y Modernización, marzo de 2003).*

*“...Uno de los campos en los que más se avanzó fue en los reclamos. En un 95%, tienen que ver con la vía pública. Su número se fue multiplicando exponencialmente. Por supuesto, el objetivo final es producir la satisfacción inmediata (...) pero, además, analizar qué es lo que la gente pide, cómo se responde, cómo se responde en cada lugar. Progresivamente se hizo más concreto. Ahora la última versión del desarrollo incorpora nuevos campos, como denuncias de los vecinos e incluye la posibilidad de control de gestión por parte de los vecinos de cómo las áreas están dando respuestas a sus reclamos en función del costo de los reclamos y en función de los recursos que tienen, que es importante como herramienta de acceso a la información”. (Funcionario del Programa de Descentralización y Modernización, marzo de 2003).*

El área de reclamos, creada en un comienzo a causa de la decisión política de satisfacer las inquietudes de los vecinos, es también el sector en el que el GCBA colocó mayor énfasis, y también aquél que mejoró considerablemente su eficiencia gracias al uso de las TIC. El sistema se agilizó: los vecinos pueden actualmente iniciar, a través de la Web, trámites como los de Rentas. Sin embargo, continúa siendo centralizado: la Secretaría de Descentralización resuelve los problemas en todo el territorio municipal. Tiene a su cargo dar respuestas a múltiples temas, ante los reclamos y demandas de los vecinos; en la actualidad, la estructura organizacional es insuficiente para atender todas las necesidades planteadas.

### **La meta de la Ventanilla Única de Reclamos**

El Programa contemplaba desde sus orígenes una Ventanilla Única de Reclamos: en realidad, ésta es percibida por los funcionarios como una terminal de computadora que pueda integrar los distintos sistemas, ante cualquier requerimiento de un vecino. La ventanilla única sería un *front desk* en el cual convergerán todos los sistemas de gobierno. Tal como verificáramos en el año 2000, en el año 2003 continúa en la etapa de meta planteada.

*La idea es tener información disponible para dar (al ciudadano), por cualquier tema que pueda preguntar (...) y que eso lo pueda hacer tanto personalmente, frente a alguien que opera en la computadora, como por el call center, como, aquellos que tienen Internet, directamente por Internet. Ese fue uno de los modelos que había de lo que tenía que pasar en la relación gobierno-ciudadano y de que la tecnología de la información tenía que ser una ayuda (Entrevista a Andrés Borthagaray, Director, Programa de Descentralización y Modernización, marzo 2003).*

### **Comunicaciones**

Hasta entrado el año 2000, Internet era poco utilizada para las comunicaciones entre los CGPs y con la Subsecretaría de descentralización (actual Secretaría): usualmente, se prefería el teléfono:

*"...Con la Subsecretaria de Descentralización nos comunicamos telefónicamente: no nos funciona el correo electrónico..." "Con los otros CGP no tenemos demasiadas cosas que pasarnos, únicamente que se reciba un reclamo equivocado y haya que mandárselo al CGP (...) Nos reunimos cada tanto". (De las entrevistas realizadas, septiembre 2000).*

En el sitio del GCBA se encontraba un link a los CGPs donde se informaba sobre los servicios brindados, las actividades desarrolladas y la dirección de e-mail de los directores de cada centro. De esta manera el CGP sólo brindaba información para ser "publicada" en el sitio, como en un *bulletin board*, y no participaba de la construcción del mismo. No existía la posibilidad de interacción con los vecinos o con las organizaciones comunitarias. El correo electrónico, poco utilizado, era el único medio para hacerlo:

*"...Desde que yo estoy acá no recibimos ningún reclamo de un particular vía correo electrónico. Lo que pasa es que esto, la dirección del correo electrónico del CGP, no está muy difundida..."*

*"...Me llegan unos tres correos por día, de vecinos en general..." (De las entrevistas realizadas, septiembre de 2000)*

*"Envié un mail al Director del CGP 14 Este para preguntarle qué servicios ofrecía el CGP online: me respondió, por mail y muy educadamente, que por favor me llegara hasta el GCP para conversar personalmente sobre el tema" (Testimonio de una vecina).*

Las prácticas de comunicación e intercambio con los vecinos continuaron siendo exclusivamente las tradicionales, teléfono, cartas, cartelera, reuniones de comisiones y prensa son los medios más usados; de Internet todavía no se hablaba.

*"...Hoy por hoy Internet es un punto más, no es gravitante. Es mucho mejor cuando voy a un club y nos encontramos con los vecinos, o nos encontramos acá por una problemática en general, o vamos hasta la casa, que es una forma de que nos vea..." (Testimonio de un funcionario de CGP, año 2000).*

La posibilidad de utilizar Internet en forma más intensiva y extensiva era obstaculizada, de acuerdo a la visión de los directores entrevistados, por las restricciones que tenían los vecinos: limitaciones en el acceso a Internet por parte de los sectores más populares, edad, falta de hábito en el uso, efectividad, entre otros.

*"...El chat seria espectacular, pero para una franja muy reducida...";  
"...es una población muy vieja en la zona, no manejan PC". "...El e-mail definitivamente no sirve para algunos sectores, porque creo que todavía no existe la tecnología para todos. Si vas a un hogar, a un vecino arriba de 50 años, es muy poco probable que lo veas manejando una computadora y si la tiene, generalmente no tiene e-mail..." (Testimonios de directores de CGP, 2000).*

Aún así, la incorporación de TIC era vista positivamente, pero para un futuro impreciso en el que estuvieran dadas mejores condiciones de acceso masivo a Internet y de hábito en su uso por parte de la población, y de estrategias más perfeccionadas y apropiadas por parte del Gobierno local.

*".. Yo creo que el sistema va a prender, esencialmente es un barrio de gente con un nivel socio cultural económico medio (...) Me parece que es una herramienta muy piola, muy adecuada para este tiempo". (Testimonios de directores de CGP, 2000).*

En las entrevistas realizadas en el año 2000 (donde ya se percibía una mejor predisposición a Internet que en 1998) se revelaba que el uso de TIC como herramientas para la participación ciudadana o la capacidad para la misma se percibía como "en proceso de...", "no se está habituado", "los vecinos no saben muy bien como es", "no tienen las condiciones". La posibilidad de generar proyectos conjuntos con las organizaciones de la comunidad no se planteaba como alternativa: gobierno y organizaciones no se articulaban para este fin.

Las comunicaciones con los vecinos y la difusión de los servicios y actividades de los CGPs se encaminaban al comienzo de la iniciativa por los medios tradicionales: teléfono, cartas, carteleras, asambleas, reuniones de Comisiones y prensa. Aún así, la incorporación de TIC era vista positivamente, pero para un futuro muy impreciso donde se dieran mayores condiciones de masividad de usuarios, de hábito de uso de TICs por parte de la población y de estrategias mas adecuadas por parte del Gobierno local. Sin embargo, el crecimiento de los usuarios de Internet, del 0.35% al 10% de la población, no se acompañó de incrementos

en los servicios administrativos en Internet. En el año 2003, esta situación ha evolucionado positivamente, aunque de manera heterogénea según los CGPs:

*“Se publica permanentemente en los pizarrones que están en la entrada. Y la gente ya, como sabe, conoce la actividad, el CGP no es nada nuevo, ya lleva muchos años, entonces directamente se acerca y pregunta. Tal actividad, que día, se anotan” (Entrevista a un funcionario del CGP7, marzo 2003).*

*“Las relaciones y los contactos son diversos. Hay un corte a partir del 20 de diciembre, donde como movimiento novedoso en la gente están las Asambleas Barriales. Muchas siguen y otras se terminaron diluyendo o se apartearon<sup>110</sup> y terminaron cayendo en saco roto. Los contactos son diversos: con las ONGs tenemos un registro, el ROC, el Registro de Organizaciones Comunitarias, con los que nos comunicamos vía mail, los citamos a reuniones al presupuesto participativo, los invitamos a que ellos a su vez sean un órgano de difusor de la acción de gobierno respecto al presupuesto participativo. Con las asambleas tenemos contacto personalizado: cuando hay algún reclamo concreto sobre familias en situación de calle o situación que ya supera los límites de pobreza, armamos reuniones en la asamblea, o ellos vienen acá”. (Entrevista a un funcionario del CGP 14 Este, marzo 2003).*

*“Tengo un colaborador... y él se presenta como personal del CGP. Concretamente: en la Asamblea de la Plaza Irlanda que tienen un trabajo llevado adelante con cartoneros y demás. Recibimos información de la Asamblea de la Plaza Irlanda, de la Asamblea 20 de diciembre, de la 20 de diciembre del Parque Avellaneda. (...) Nos comunicamos con todos y yo uso el mail para darles información. Por ejemplo me llega por mail el Boletín de Microemprendimientos y hoy, en la situación de crisis y falta de trabajo que hay, yo se lo socializo a todas las organizaciones para que canalicen la información (...). (Entrevista a un funcionario del CGP 14 Este, marzo 2003).*

*“La vinculación puede ser personal o porque esa ONG viene al CGP, o porque el CGP va a esa ONG. Después se establece una red, un sistema de vinculación vía e-mail y reuniones periódicas. Es más, el lunes vamos a conformar la Comisión Asesora local para el presupuesto participativo 2004 y creo que habrá representaciones de alrededor de 60 ONG's. ... Consideramos ONG no solamente a aquellas conformadas legalmente, sino toda aquella reunión de vecinos con objetivos, intereses comunes, por ejemplo las Asambleas Barriales” (Funcionario del CGP 2 Norte).*

### ***Preparación del personal y equipamiento informático***

---

<sup>110</sup> Nota de las autoras: “Aparataron” significa que fueron infiltrados por partidos políticos, replicando sus “aparatos”, o mecanismos de poder.

Con respecto a la capacitación de personal de los CGPs, en los Centros no había personas asignadas ni preparadas para el uso de las herramientas tecnológicas. En algunos CGPs, los funcionarios que demostraron interés en la tecnología y habilidades para su manejo se hicieron cargo del área informática. En el 2003, este panorama no había cambiado: los funcionarios sostenían que la crisis financiera había impactado sobre el presupuesto del GCBA; por lo tanto no se actualizaba la infraestructura tecnológica ni se contrataban recursos humanos especializados. En la mayoría de los CGP, las necesidades de personal capacitado se resolvían a través de gestiones de pasantías con estudiantes universitarios, contratados por el área de Sistemas de la Secretaría. Desde el año 2002, se invierten en capacitación de personal los recursos que precedentemente se destinaban al pago de licencias de software propietario.

*“Ahora hay que generarlo de adentro con software de distribución libre... Lo que pasa es que cada CGP no tiene un Departamento de Sistemas, un Área de Sistemas, un responsable de Sistemas del CGP, del soporte... Todo lo referente a soporte de Sistemas se centraliza desde estas oficinas. Tenemos referentes con un mayor conocimiento y tratamos de formarlos, para que localmente puedan tener el mayor desempeño. Hemos tenido casos muy exitosos, con gente con muy buena voluntad que pasó de tener conocimiento casi nulo, a administrar una red, puede manejar el 80% de las tareas y nos deja a nosotros cuestiones particulares, muy específicas. Eso si, no hubo ni un programa de capacitación ni nada en particular; fue una situación que se generó y que tratamos de manejar de esa manera. Y el tema de la capacitación a nivel gobierno, cada área se maneja de acuerdo a sus necesidades (Entrevista a Andrés Borthagaray, marzo 2003).*

Los funcionarios entrevistados en los CGPs, en el 2003, declaran que éstos poseen equipamientos informáticos que van de 6 a 16 computadoras. No todas están conectadas a Internet.

*“Estamos en 16 máquinas. Algunas son equipos pesados... En los 6 pisos hay muchísimas más máquinas, lo que pasa es que también hay servicios desconcentrados como es el caso de Rentas y el Registro Civil, que si bien convivimos en el mismo techo, no dependen directamente de mí” (Entrevista con funcionario del CGP7).*

Si bien todos los CGPs poseen acceso a Internet, las entrevistas realizadas en febrero y marzo del 2003 indican que los centros detentan un promedio de cuatro computadoras con acceso a Internet cada uno.

*“No todos tienen Internet acá. Porque el volumen de gastos sería infernal, uno tiene una partida. Acá tengo solamente 4 personas que tienen Internet. Las máquinas acá adentro están en red...” (Funcionario del CGP 2 Norte, marzo 2003).*

*Aquí tenemos una sola máquina con Internet. La usa la Dirección de Información y Atención al Público. En realidad cuando hace falta tomar algún tipo de información o algo se recurre a esa máquina. La compañera (que la usa) deja de trabajar para que se pueda buscar información. (Entrevista a funcionario del GCP 14 Este, marzo 2003).*

El servicio de mantenimiento del equipamiento está centralizado y deja que desear:

*“Teníamos, un chico, un ingeniero en sistemas... y lo tenían los tres CGP Piloto, por el volumen de servicios y la cantidad de máquinas. No lo tenemos más: nos atiende Sistemas, la Descentralización. Pero es la prehistoria. Tengo que desconectar el CPU, agarrar la camionetita, llevármela a Bartolomé Mitre y a los dos días te llaman, te dicen que no pueden venir a arreglarla acá porque son 10 personas. Son 16 CGP, máquinas que están prendidas todo el día...”. (Entrevista con funcionario del CGP7).*

En síntesis, los CGPs han sido informatizados pero su funcionalidad es heterogénea. Algunos centros cuentan con equipamiento suficiente para sus funciones actuales, pero otros carecen de ellos. El software utilizado es el de Microsoft, y en algunos casos tienen problemas tecnológicos. En la mayoría de los CGPs, se subutiliza el equipamiento disponible. Por otra parte, el servicio de Internet a la comunidad es prácticamente inexistente en los CGP.

### Actores estatales

**Los actores** que intervinieron en este proceso han sido exclusivamente estatales: las instituciones ya citadas del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Para el proceso de implementación de instrumentos de e-gobierno, no se han realizado consultas con organizaciones de la sociedad civil, ni del sector académico.

#### CUADRO 2

##### La Experiencia de los Centros de Tecnología 2000

Los esfuerzos por la modernización porteña en la Sociedad de la Información han trascendido los umbrales de los edificios gubernamentales y transitado los barrios, ofreciendo –aunque por un periodo corto- un servicio innovador: el Programa del GCBA Centros de Tecnología 2000, inexistente desde el 2001. Este beneficiaba los ciudadanos con acceso gratuito a las herramientas informáticas, aunque no propicia la participación

ciudadana Los “Centros de Tecnología 2000” propiciaron el acceso gratuito a Internet por medio del establecimiento de terminales en lugares públicos de la Ciudad de Buenos Aires. Se gestionaba desde la Dirección General de Estructuras y Sistemas de Información del GCBA; si bien formalmente no constituía un programa con presupuesto específico -y esto fue una debilidad para su prosecución- funcionaba como tal gracias a la iniciativa de un conjunto de funcionarios de la Dirección. Operaban en Centros de Gestión y Participación y en bibliotecas públicas de la ciudad. Estaban insertos dentro de los servicios y actividades que allí se desarrollaban; el acceso a las instalaciones estaba circunscrito a las normas de funcionamiento generales de la Institución.

Se relevaron todos los centros que existían y se encontraban en funcionamiento en el año 2000 (8 de 9 sedes). Al mismo tiempo se realizó una encuesta, en ese año, a los usuarios (100 casos) que permitió elaborar el siguiente perfil: eran en su mayoría niños, adolescentes y jóvenes (promedio de edad: 20 años, con mayoría de usuarios de hasta 16 años) estudiantes, fundamentalmente secundarios. En mayor proporción eran varones (59% hombres y 41% mujeres). Los usos más frecuentes eran el correo electrónico y la navegación entre los adultos, y el chat y los juegos entre niños y adolescentes. La mayoría eran usuarios habituales de los servicios del centro.<sup>111</sup>

Si bien la experiencia de los centros constituye uno de los ejes más interesantes para verificar el interés y la necesidad de amplios sectores de la población por el acceso gratuito a la red, no aportó a la integración ciudadanía-gobierno local en un proyecto de uso social de Internet. Tal vez podría haberlo hecho, de haberse sostenido en el tiempo.

Desde el punto de vista de los objetivos, el Programa fue exitoso: la concurrencia de usuarios a los Centros era alta y permitía el acceso gratuito a Internet, especialmente a niños y jóvenes que de otra manera no podrían haber accedido a esta herramienta. Sin embargo, no promovía la capacitación en TIC, no permitía la participación de los usuarios en el proyecto, ni facilitaba ni estimulaba la interacción entre la comunidad y el gobierno local. La línea que separa un telecentro o locutorio privado del modelo analizado es la gratuidad, que por cierto no es poca cosa, pero no es suficiente para considerarlo un proyecto social que permita el acceso a la sociedad de la información a los sectores más desprotegidos de la población<sup>112</sup>.

Actualmente, exceptuando algunos casos puntuales, como el CGP 7, el GCBA no ofrece servicios de Internet a sus habitantes. Estos centros utilizan el equipamiento que fuera instalado por el Programa Centros de Tecnología 2000 (en acuerdo con la empresa Telefónica de Argentina que donó las computadoras) y continúan brindando conectividad a los vecinos. El CGP 7 cuenta con once computadoras para uso del personal y una computadora para el público, con capacidades diferentes.

*“Viene gente del CGP 8, del CGP 5. Convengamos que estamos casi en el centro de la ciudad. Yo recibo peruanos, bolivianos, uruguayos, ucranianos, rusos, chilenos, de*

<sup>111</sup> Datos proporcionados por Silvia Lago Martínez y Alejandra Jara, autoras y ejecutoras de la Encuesta a usuarios de Centros de Tecnología 2000.

<sup>112</sup> Agradecemos la colaboración de Sergio Mezza y Cecilia Falco, coordinadores del Programa, que nos brindaron generosamente su información y nos abrieron todas las puertas para realizar el estudio.



*Floresta, de Merlo, gente de provincia que toma un tren, baja en la estación de Flores, viene acá, baja sus mails antes de volverse... Son muy pocos los pibes que vienen a pavear a la máquina, a un jueguito... ” (Funcionario del GGP 7, marzo 2003).*

### Cuadro 3

#### Proyecto Presupuesto Participativo

El Proyecto que más prometedor parecía, en sus inicios, para implementar las estructuras de gobierno electrónico en la ciudad de Buenos Aires, en el sentido de intercambios vía Internet entre funcionarios y ciudadanos, es el *Proyecto Presupuesto Participativo*. La Constitución de la Ciudad de Buenos Aires establece, en su artículo 52, “el carácter participativo del presupuesto. La Ley debe fijar – agrega – los procedimientos de consulta sobre las prioridades de asignación de recursos”. La Ley 70, sancionada el 27 de agosto de 1998, que establece los sistemas de gestión, administración financiera y control del sector público de la Ciudad de Buenos Aires, dispone a su vez, en su artículo 9, que “se garantiza la participación de la población en la elaboración y seguimiento del Presupuesto Anual, del programa General de Gobierno y del Plan de Inversiones Públicas a través de foros temáticos y zonales”.

El Presupuesto Participativo (PPP) es un proceso de constitución de ámbitos de discusión, en los que los ciudadanos examinan, agrupados por zonas o por temas, los grandes agregados de gastos e ingresos previstos por el Gobierno para el año siguiente: fijan las prioridades y eligen delegados, cuya misión es compatibilizar las propuestas según criterios preestablecidos, fijando las directrices temáticas para el conjunto de la ciudad y las prioridades zonales que deberá tener en cuenta el Gobierno para la confección del Presupuesto.

El Gobierno, que ha participado de las discusiones a lo largo del proceso, brindando información y asesoramiento, discutió este Proyecto con el Cuerpo de Delegados y lo elevó, con modificaciones, a la Legislatura. En este procedimiento, a través de sucesivas instancias, el Gobierno y la ciudadanía confeccionaron conjuntamente el Proyecto de Ley de Presupuesto Participativo que debía considerar la Legislatura.

Entre los objetivos más relevantes del PPP se señalan: Promover la participación directa de los vecinos en los asuntos públicos, recuperar al propio barrio como foro de participación ciudadana, optimizar el uso de recursos escasos, promover la gestión asociada y la autogestión de la comunidad, potenciar el control ciudadano de la gestión pública y de los servicios tercerizados.

La implementación se realizó a través de los Foros Barriales, núcleo principal del sistema de participación Ciudadana. En ellos intervinieron todos los residentes en el área barrial y los que desarrollaban allí su actividad laboral. Las reuniones, presenciales, fueron programadas con anticipación y difundidas por diferentes medios locales y masivos. Es notable que, si bien en el website del GCBA existe una amplia descripción del PPP, ninguno de los medios tradicionales por los cuales se publicita el Proyecto (entre ellos, una gran campaña de afiches callejeros) ofrece la URL del mismo.

En cada Foro los vecinos debatieron en forma presencial sobre distintos núcleos temáticos (Desarrollo Urbano, Medio Ambiente y Espacio Público; Desarrollo Socio-económico y Empleo; Educación; Salud; Seguridad Urbana; Cultura) y determinaron prioridades. Los resultados obtenidos fueron ponderados según cantidad de población y estado de prestación de los servicios en cada barrio. Cada Foro Barrial eligió delegados temáticos, que participaron en la discusión y elaboración del Presupuesto a escala regional y metropolitana. Los Foros eligieron Consejeros que controlarán la ejecución del Plan durante el ejercicio presupuestario. No existieron foros electrónicos que hubieran posibilitado la participación de una mayor número de vecinos. Las actividades no fueron difundidas en forma homogénea a través de medios electrónicos: Cada GCP implementó estrategias diversas de comunicación, en las que no necesariamente se usaron medios electrónicos.

Resulta claro que en el contexto constitucional el Presupuesto Participativo es un elemento clave de los derechos políticos y de participación ciudadana previstos en el Título Segundo de la Constitución de la Ciudad y que su lenta implementación afecta la democracia participativa en que se asienta la Constitución. La necesidad de implementar el presupuesto participativo en la Ciudad de Buenos Aires no deriva sólo del mandato Constitucional. La Ciudad tiene características que generan una concentración del ingreso particularmente aguda, profundas disparidades zonales y requerimientos al sector público ineludibles de enfrentar a fin de asegurar una mayor equidad; pero cuenta también con recursos que posibilitan encarar soluciones a esta problemática y un andamiaje institucional en que la participación de la comunidad permite diseñar políticas susceptibles de servir de motor para un debate a escala nacional sobre la aplicación de políticas alternativas a las neoliberales.

El caso más claro es el de las Comunas. Las elecciones para las Juntas Comunales debían tener lugar, a más tardar, en el curso del año 2001. La Constitución previó un lapso mínimo de cuatro años entre la entrada en vigencia de la Constitución y esta elección (cláusula transitoria decimoséptima); Esto resulta lógico dado que las comunas, que son órganos de planificación, ejecución y control, sólo pueden operar como instrumentos efectivos de participación en la medida que el proceso que desemboca en su constitución sea parte del desarrollo de los organismos y procedimientos a que da lugar la instrumentación del Presupuesto Participativo. El PPP es un ejemplo claro de la carencia de uso de herramientas de TIC para dar mayor difusión a un proyecto municipal y ampliar la participación de la población en el mismo.

### EVALUACIÓN

El proceso de Modernización, tanto de los organismos descentralizados del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires como de la Legislatura, ha tenido hasta el momento logros importantes, pero también retrasos, rupturas y promesas de continuidad. Los CGPs han sido informatizados, pero su funcionalidad es heterogénea. En algunos casos tienen problemas de mantenimiento tecnológico, y en la mayoría, insuficiencia del equipamiento disponible. Algunos de los objetivos enunciados en el año 1998 recién se están comenzando a implementar o aún no han sido implementados. No obstante la gestión de los reclamos de

los vecinos para la resolución de problemas de infraestructura y servicios avanzó notoriamente con el uso de Internet y esto impactó positivamente en la agilidad y rapidez del sistema. Se corrobora que el proceso de descentralización va acompañado de implementación de tecnología a paso lento y poco relacionado con experiencias de participación ciudadana a través de TICs. Aún no se usan adecuadamente las herramientas que provee Internet en la vinculación con los vecinos /organizaciones de la comunidad., aunque se han detectado experiencias innovadoras en algunos Centros que, en general, responden a iniciativas individuales y no institucionales.

El vínculo con el gobierno local a través del CGP se encuentra poco consolidado y no se utilizan las TIC para estrechar la relación o requerir información, o bien alentar diversas formas de participación ciudadana. Aunque los directivos tienen una actitud positiva sobre el uso de Internet -básicamente para la difusión y comunicación- no se traduce en una clara perspectiva de como promover la participación y canalizar demandas en este sentido. La falta de una estrategia y/o política para ello es muy clara.

Hasta el año 2003, en la Ciudad de Buenos Aires aún no se había incorporando el gobierno electrónico, según el concepto citado más arriba: e-política, vista como la aplicación de tecnología a las actividades políticas de los gobiernos en sus diversos niveles, en su relación con los ciudadanos, que implica actividades tales como votaciones, *referendums* o plebiscitos electrónicos, listas de discusión, foros y chateo entre ciudadanos y legisladores. Se usa, en cambio, una forma inicial de administración electrónica: la aplicación de Internet y las TIC en las áreas de funcionamiento, actividades y procesos del Estado. Para iniciar la etapa de gobierno electrónico, es necesario que la institución pase de estar volcada hacia su propio interior, a abrirse a la comunicación con la ciudadanía. El Proyecto de Presupuesto Participativo es un excelente primer paso, que deberá incorporar extensamente el uso de TICs para consultas y participación ciudadana masiva.

Las transformaciones políticas y jurídicas del GCBA efectuadas desde mediados de los 1990s son favorables a una incorporación más extensa e intensiva de TIC. Pero tanto el gobierno electrónico como la administración electrónica necesitan de una sólida transformación de la cultura institucional y política, abierta, transparente en lo que se refiere a los flujos de información, permeable a la participación comunitaria en la gestión local. Entre otras cosas, esto implica una doble campaña de educación tecnológica y organizacional: a) el aprendizaje de las herramientas informáticas por parte de los funcionarios municipales, y la información permanente sobre el uso y potencial de estos medios por los propios responsables de la gestión, comenzando por el Ejecutivo; b) el aprendizaje de las herramientas informáticas por parte de la población, lo que supone campañas masivas de formación informática y de concientización sobre cómo puede ser usada la tecnología para incrementar la participación en las decisiones sobre políticas locales.

En la Legislatura, la incorporación de tecnologías no se acompaña de un proceso de modernización institucional que integre a todas las áreas institucionales y a las de gobierno. Esto impacta negativamente generando resistencias y conflictos. Sin embargo, existen efectos positivos: se dispone de mayor información a disposición de los miembros de la institución -y de los ciudadanos- lo que resulta en una agilización de la gestión administrativa y de los propios legisladores. Se han generado mayores compromisos, nuevos tipos de cooperación y organización que resultan en una mayor eficiencia en el cumplimiento de la misión institucional. No obstante, el retraso de la puesta a disposición de instrumentos que potencien una efectiva participación ciudadana, se convierte en un aporte más al descreimiento prometiendo herramientas que no existen (transmisión en vivo, foros, chats) y al ignorar o no desarrollar otras herramientas como aplicaciones a audiencias públicas, al Plan Estratégico, articulación con el Programa de Descentralización de Gobierno, entre otros. Por otra parte, se verificaba que las organizaciones de la sociedad civil adoptan cada vez más el uso de Internet en su funcionamiento, lo que redundará en mayores facilidades de interacción con los sitios gubernamentales.

### **APRENDIZAJES Y PROPUESTAS**

Para abocarse seriamente a la construcción de la Sociedad de la Información, el Estado, en este caso el Gobierno de la Ciudad, deberá ser usuario ejemplar de las TIC, en forma transparente, predecible y no discriminatoria, y promover tanto el desarrollo local de iniciativas en estas tecnologías, como el uso incremental de las TIC en todos los sectores de la economía y la sociedad, y del gobierno en todos sus niveles. Es necesario que organismos internacionales, y a nivel nacional, el sector académico, las ONGS concernidas por la participación ciudadana y por la Sociedad de la Información, y el sector privado, lleven a cabo la formación permanente de los funcionarios estatales sobre las enormes potencialidades de estas tecnologías. Se debe sensibilizar y capacitar a funcionarios municipales y empleados administrativos sobre el potencial de las TIC para facilitar su trabajo, agilizar sus respuestas a las demandas de los vecinos e incrementar su eficacia.

*Una política eficaz de gobierno electrónico debería estudiar las necesidades y demandas de las unidades municipales desconcentradas con respecto a los volúmenes de información que manejan y a las soluciones tecnológicas para su trabajo. En realidad, se deberían efectuar estas consultas antes de informatizar las instituciones, o para determinar qué áreas deben ser informatizadas en forma prioritaria. Esto facilitará la apropiación de las TIC por los funcionarios y empleados municipales.*

Para facilitar estas campañas de formación en el uso de las herramientas de la sociedad de la información, y específicamente en el e-gobierno, con respecto a la población, es necesario repletar o crear nuevos programas de acceso público a Internet (telecentros de acceso público), ya sean gratuito o a bajo costo, complementados con programas de formación. Por ejemplo, sería factible, en estos telecentros públicos, ofrecer algunos servicios gratuitos

(correo electrónico, navegación de los sitios gubernamentales), y otros pagos. Para crear estos telecentros, no es necesario crear nuevos locales públicos: pueden usarse bibliotecas públicas en actividad, o bien negociar con los telecentros comerciales existentes el pago de un número de horas por día, para acceso público y gratuito.

Los actores que intervinieron en el proceso de informatización del GCBA –con la excepción del Proyecto de Presupuesto Participativo- han sido exclusivamente estatales: las instituciones ya citadas del mismo Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Para optimizar el proceso de implementación de instrumentos de e-gobierno, es necesario fomentar las consultas y la participación de otros actores sociales, como organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector empresario.

Las iniciativas identificadas por parte de distintos departamentos del GCBA dirigidas a la comunidad y al uso de TIC para ello, responden a iniciativas individuales y grupales, más que a estrategias institucionales. Es necesario establecer una estrategia y/o política institucional integral para volcar la institución a la comunidad, interactuar con otros actores sociales de manera de construir un gobierno electrónico que pueda cumplir sus funciones.

Resulta imprescindible superar los problemas registrados en el estudio, con respecto a carencias o ausencia de interactividad con los ciudadanos. Los sitios web del GCBA, fundamentalmente los de los CGPs, deben integrar trámites en línea, permitir el seguimiento de estos trámites por los ciudadanos, igualmente en línea, estimular el uso de estos sitios en locutorios o telecentros públicos, y dar difusión a estas acciones para información de la población. Los programas que muestran que la aplicación de TICS los beneficiaría, como el Proyecto Presupuesto Participativo, deberían ser provistos con prioridad de herramientas TIC (Website, foros electrónicos, instrumentos que permitan referéndums online, etc.).

### **HERRAMIENTAS DE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO DEL E-GOBIERNO**

¿Qué disposiciones deberían tomar los decisores de políticas para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe, para asegurar que los beneficios de Internet y del e-gobierno lleguen a la mayor parte de los sectores sociales y de las áreas de actividad?

#### ***El Estado debe ser un actor y consumidor modelo***

- El Estado debe ser uno de los primeros promotores y consumidores de TIC, a través del e-gobierno y la e-administración.
- Apoyar las aplicaciones de Internet en todos los niveles del gobierno.
- Realizar campañas masivas de formación y sensibilización de los funcionarios del Estado, en todos sus niveles, sobre los beneficios y potencialidades de Internet
- Realizar campañas masivas de información y sensibilización de la población sobre los beneficios y potencialidades de Internet.

- Crear una Agencia gubernamental especializada en E-gobierno, en la que participen miembros del Estado, las empresas, la Sociedad Civil y el sector académico.

### ***Promover la e-economía***

- Promover el desarrollo de microemprendimientos con valor agregado de TICs
- Promover la participación del Estado, a nivel nacional, provincial o local, en el desarrollo de tecnopolos especializados en la producción de bienes y servicios intensivos en TIC, incluyendo incubadoras de empresas.
- Apoyar aplicaciones de Internet para el desarrollo desde los niveles más altos del gobierno.

### ***Construir infraestructura***

- Negociar la participación de las empresas privadas, mediante la creación de Fondos que se construyan a través de un porcentaje de la facturación de las empresas privatizadas dedicado a aplicaciones sociales de Internet.
- Abrir el Mercado de las telecomunicaciones a un número mayor de actores e inversores, pero con regulación estatal.

### ***Ampliar el acceso físico y cultural a infraestructuras y servicios***

- Promover campañas de formación permanente en TICs en empresas, sector público, sector asociativo.
- Crear centros de acceso público a Internet y de atención al ciudadano, con preferencia para efectuar desde los mismos trámites ciudadanos y municipales.
- Promover (y negociar con las empresas privadas de telecomunicaciones) tarifas preferenciales destinadas a promover servicios de Internet (por ejemplo los .gov): precios más bajos para una segunda línea telefónica destinada a Internet, precios más bajos para llamadas locales, descuento a comunicaciones por Internet, etc.
- Promover el uso de telecentros, estatales, comunitarios, comerciales y/o mixtos, y de todos los otros medios posibles para extender el acceso a las comunidades que, por bajos ingresos o aislamiento geográfico, no acceden a conexiones hogareñas.
- Negociar con los telecentros comerciales la compra de horas de conectividad para la población de bajos recursos, sobre todo para navegar los sitios gubernamentales.

### ***Promover el crecimiento del mercado de acceso a Internet***

- Promover la competencia en el Mercado de proveedores de Internet, favoreciendo el descenso de precios;
- Estimular a los proveedores locales de Internet, sobre todo en zonas de poca densidad poblacional.
- Impulsar la difusión de Internet a alta velocidad, con control sobre los costos.
- Regular, monitorear e intervenir en caso necesario, para asegurar que los precios de acceso a Internet se mantengan al alcance de la mayoría de la población.

### ***Promover la producción de contenidos locales***

- Crear e implementar un marco legal para proteger la propiedad intelectual y el copyright de los contenidos;
- Implementar concursos sobre web sites de contenidos locales;
- Proporcionar financiamiento y ayuda tecnológica e intelectual para ayudar a la producción de contenidos locales;

### *Estimular el uso de Internet*

- Proveer acceso gratuito o a bajo costo a escuelas, Universidades, bibliotecas y otras instituciones públicas;
- Promover la creación de redes virtuales entre escuelas, Universidades, bibliotecas y otras instituciones públicas;
- Proporcionar direcciones de correo electrónico a todos los ciudadanos que lo soliciten. La dirección electrónica se abrirá con el fin de enviar comunicaciones oficiales, sobre todo referentes a gobierno electrónico.
- Establecer acuerdos con los cibercafés (equipamientos privados de uso público) existentes, por ejemplo, por medio de tarjetas subsidiadas por el Gobierno local para ser utilizadas en horas de baja frecuentación) a fin de que la población de bajos recursos pueda utilizarlos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Baumann, Pablo: “*Usos Sociales de TICs: Gobiernos locales y Participación Ciudadana*”, en ¡Ciudadanos, a la Red!, Susana Finkelievich (comp.), Ed. Ciccus – La Crujía, Bs. As. 2000.
- Castells, Manuel (1995): *La ciudad informacional. Tecnologías de información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Alianza Editorial, Madrid.
- Castells, Manuel, 1997: *The Information Age: Economy, Society and culture, Vol.I, II, and III*, Blackwell Publishers, Malden, Mass.
- Fanta, “*Gobierno Electrónico*”, Secretaría General de la Presidencia, Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, Chile; Seminario de Gobierno Electrónico, UCA, Buenos Aires 2000
- Finkelievich, Susana, J. Karol y A.Vidal (1992): *Nuevas tecnologías en la ciudad. Información y comunicación en la cotidianeidad*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Finkelievich, S. (2002): “Movimientos sociales en las pantallas: el caso de ArgenTICna”,  
<http://www.links.org.ar/infoteca/La%20informatica%20y%20los%20jovenes.PDF>

- Finquelievich, Susana, Jorge Karol y Graciela Kisilevsky (1996): *¿Ciberciudades? Informática y gestión local*, Centro de Ediciones del CBC e Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Finquelievich, Susana (1997): "Nuevos paradigmas de información, Estado local y sociedad", en *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*, vol.I, Oszlack, Oscar, compilador, Colección CEA-CBC, Buenos Aires.
- Finquelievich, Susana (1997): "Aplicación de informática a la gestión municipal: propuestas para su implementación", en: *Estudios del habitat*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata, Vol. II, N° 5.
- Finquelievich, Susana y Ester Schiavo, compiladoras (1998): *La ciudad y sus TICs*, Ed.Universidad de Quilmes, Colección Ciencia, Tecnología y Sociedad, Buenos Aires, 1998.
- Finquelievich, Susana, coordinadora (2000): "¿Ciudadanos, a la Red!", Ed. La Crujía, Buenos Aires.
- Finquelievich, Susana (2000): "ICT and Local Governance: A view From the South", en: Michael Gurstein "Community Informatics: Enabling Communities with Information and Communication Technologies", Idea Group Publishing, Hershey, USA.
- Herzer, Hilda y Kisilevsky, Graciela: "Realidad y Ficción de las TICs. Su aplicación en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires". En "¿Ciudadanos, a la Red!", *ibid.*
- Lago Martínez, Silvia: "Las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos locales y la apropiación social de las tecnologías de la información". En "Globalización y Nuevas Ciudadanías", María Cristina Reigadas y Carlos Cullen (comp.), Edit. Suarez e Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Mar Del Plata, 2003.
- Lago Martínez S. y Jara A.: "Acceso universal a Internet: la experiencia de los centros de Tecnología en la Ciudad de Buenos Aires". Presentación en el Simposio La Educación, La Ciencia y la Cultura en la Sociedad de la Información. SimpLAC 2002, La Habana, Cuba, febrero del 2002.
- Lago Martínez, Silvia: "La incorporación de las TICs en los gobiernos locales y sus alcances en los servicios a los ciudadanos y el ejercicio de la ciudadanía". En "Resultados de Investigaciones. Programación científica 1998-2000, UBACyT", Edit. Facultad de Ciencias Sociales, UBA, Buenos Aires 2001.
- Lago Martínez, Silvia: "El Gobierno de la Ciudad y el proceso de descentralización: las propuestas de sistemas innovadores de participación ciudadana". Presentación a las IIIas. Jornadas de Sociología de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, noviembre de 1998
- Rodotá, Stefano (2000): *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de comunicación*, Losada, Buenos Aires.
- Sclove, R. (1995): *Democracy and Technology*, The Guildford Press, Londres.
- Tsagarousianou, R.; Tambini, B, y Bryan, C., Editores (1998): *Cyberdemocracy. Technology, cities, and civic networks*, Routledge, New York.



**Lista de websites sobre gobierno electrónico:**

*En la Ciudad de Buenos Aires*

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires: <http://www.buenosaires.gov.ar/>  
Centros de Gestión y Participación: <http://www.buenosaires.gov.ar/areas/descentralizacion/cgp/index.asp>  
Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: <http://www.Legislatura.gov.ar>  
CEDOM: <http://www.cedom.gov.ar/es/>  
Rentas de la Ciudad de Buenos Aires: <http://www.rentasgcba.gov.ar/>

*En Argentina*

Gobiernoelectronico.ar: <http://www.gobiernoelectronico.ar/>  
Organización del Estado Argentino: <http://www.sgp.gov.ar/dno/index.htm>  
Presidencia de la Nación: <http://www.sgp.gov.ar/dno/Presidencia/presidencia.htm>  
Jefatura del Gabinete de Ministros: <http://www.sgp.gov.ar/dno/Jefatura/jefatura.htm>  
Ministerio del Interior: <http://www.sgp.gov.ar/dno/Interior/m-interior.htm>  
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio interior y Culto: <http://www.sgp.gov.ar/dno/Relaciones%20Exteriores/m-rel.exteriores.htm>  
Ministerio de Defensa: <http://www.sgp.gov.ar/dno/Defensa/m-defensa.htm>  
Ministerio de Economía: <http://www.sgp.gov.ar/dno/Economia/m-economia.htm>  
Ministerio de Producción: <http://www.sgp.gov.ar/dno/Produccion/m-produccion.htm>  
Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos: <http://www.sgp.gov.ar/dno/Justicia/m-justicia.htm>  
Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología: <http://www.sgp.gov.ar/dno/Educacion/m-educacion.htm>  
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: <http://www.sgp.gov.ar/dno/Trabajo/m-trabajo.htm>  
Ministerio de Salud: <http://www.sgp.gov.ar/dno/Salud/m-salud.htm>  
Ministerio de Desarrollo Social: <http://www.sgp.gov.ar/dno/Desarrollo%20Social/m-desarrollosoc.htm>  
Secretaría Nacional de Comunicaciones (Programa Sociedad de la Información): <http://www.secom.gov.ar/>  
Proyecto Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información: <http://168.83.61.132/areasyproyectos/proyectos/pgesi/index.jsp>

**E- DEMOCRACIA LOCAL EN LA GESTIÓN COTIDIANA DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS: MODELO ASOCIATIVO (PÚBLICO – PRIVADO) DE GOBIERNO ELECTRÓNICO LOCAL**

Ester Kaufman <sup>113</sup>

## **INTRODUCCIÓN**

Algunas formas de gobierno electrónico habilitan instancias participativas cotidianas en el campo de lo que se reconoce como Gestión de las Políticas Públicas. Esto es posible, ya que el uso intensivo y democrático de las TICs permite formas interactivas donde los destinatarios pueden intervenir activa y colaborativamente en los procesos burocráticos informados en línea, y en el diseño de los servicios derivados de los mismos. Es más, el gobierno electrónico puede transformarse en el espacio donde se consensúen las decisiones de impacto para la comunidad, sean estas públicas o privadas.

Para arribar a ese tipo de modelo participativo y de conjunción público privada, vale hacer algunas aclaraciones previas. Las primeras rondan las preguntas siguientes: ¿Qué se entiende por gobierno electrónico y cuáles son sus modelos? ¿Cuáles son sus diferencias cualitativas con “el modelo asociativo de gobierno electrónico”? ¿Cuáles prácticas de participación conlleva el último modelo? ¿Qué interés pueden tener sectores de la comunidad para asociarse al mismo? ¿Qué diferencias requiere en la gestión pública? ¿Qué tipo de información y servicios transitan por ese modelo?

A través de las respuestas se delinearán formas participativas que van más allá del sistema representativo tradicional y de su expresión electrónica reconocida como “voto electrónico” (aunque el mismo pueda tener otros usos que los relativos al momento electoral).

### Gobiernos electrónicos

Los gobiernos electrónicos son espejos de los gobiernos reales. No constituyen manifestaciones virtuales fantásticas desconectadas; aunque en ese sentido exista toda una creencia (sostenida por intereses empresariales). Lo que anda mal en la realidad de las organizaciones no tendrá un resultado feliz en el campo de lo virtual; lo que es igual; que decir que: un buen gobierno puede tener un buen o mal gobierno electrónico o no tenerlo en

---

<sup>113</sup> La autora es Abogada (UBA) y Master en Ciencias Sociales (FLACSO). Actualmente es miembro de LINKS. También coordina el proyecto FLACSO de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información de FLACSO Sede Argentina, forma parte del Grupo Promotor del Foro Permanente Informático y es parte del Programa de Gobierno Electrónico nacional (áreas, estas últimas, de la Oficina Nacional de Tecnología Informática, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Argentina)

absoluto; y, al mismo tiempo, que un mal gobierno jamás podrá tener un buen gobierno electrónico fuera de lo que es un portal diseñado a “todo lujo”: primer efecto de encandilamiento que luego, al ingresar, producirá frustración por sus incongruencias, inmensa dificultad para obtener información valiosa y fórmulas auto referenciadas a sus gobernantes.

Ahora se puede avanzar sobre lo que puede entenderse como un buen gobierno electrónico (el “mal gobierno” surgirá por oposición). ¿Qué características debe tener una plataforma básica mínima de un buen gobierno: la combinación eficaz de TICs, reingenierías de estructuras y cambios de culturas organizacionales. El objetivo es facilitar el acceso de todos los ciudadanos a la información pertinente a sus intereses, la que se vincula con la gestión pública y en particular a algunos servicios gubernamentales de importancia para el día a día de los ciudadanos. Del mismo modo, existen servicios internos de gran importancia que pueden ir desarrollándose desde esta plataforma. Implican un estadio mayor: la formación electrónica (*e-training*), la contratación electrónica (*e employment*), la integración de acciones empresariales, la adquisición integrada (*e-procurement*), gestión de registros electrónicos y gestión de casos empresariales.

Para sobrepasar esa plataforma inicial, y también su segundo estadio, se debe incorporar una continua optimización y desarrollo de las relaciones internas y externas. Las relaciones internas comprenden la vinculación de gobierno a gobiernos (redes entre distintos niveles dentro de un mismo territorio nacional) y la que se configura entre el gobierno y sus empleados (a través de Intranets o formas alternativas). En las relaciones externas están incluidas las del gobierno con los ciudadanos y con el mundo empresario; contemplándose también los vínculos y enlaces con organizaciones de distinto tipo, tanto nacionales como no nacionales, al igual que con gobiernos extranjeros (sistema global de redes). El sistema termina cerrándose en un círculo planetario virtual.

La mayoría de los países desarrollados han logrado resultados alentadores en la implantación de esos sistemas y su impacto sobre sus sociedades, no sólo por la generación de información y servicios para la comunidad, sino también porque su implementación redundaba en una contribución a la disminución de la brecha digital y a la posibilidad de incorporar mayor cantidad de sectores al desarrollo productivo. La tecnología juega un rol fundamental hoy en día, y aquellos pueblos que desechen u obstaculicen el crecimiento en este sentido pasarán a estar excluidos de la globalización y las posibilidades ciertas de crecimiento<sup>114</sup>.

---

<sup>114</sup> En el Informe 2001 de Desarrollo Humano del PNUD se sostiene que “ha llegado el momento de formar una nueva alianza entre la tecnología y el desarrollo”. En lo que hace específicamente a las TICs, afirma que “pueden proporcionar acceso rápido y de bajo costo a la información en casi todas las esferas de la actividad humana (...) Internet está quebrando barreras geográficas, aumentando la eficiencia de los mercados, creando oportunidades para la generación de ingresos y posibilitando una mayor participación local”.

**MODELO ASOCIATIVO**

Este modelo comprende un redireccionamiento hacia formas asociadas que transitan sobre modelos de redes donde el gobierno se incorpora sólo como un punto de coordinación importante y no de dirección, siguiendo las tendencias crecientes en ese sentido (OECD: 2001)<sup>115</sup>.



En este modelo, los servicios ofrecidos electrónicamente son tanto públicos como privados, y los ciudadanos, representados por sus asociaciones, están incluidos como socios del sistema (*Government to Partners: G2P*). Estos ciudadanos actúan como sociedad civil y también, si les cabe, como fuerzas productivas. Su implementación incluye el planeamiento estratégico que adecua las administraciones públicas para su puesta en red con los asociados. Sus beneficios se registran en la accesibilidad a la información y servicios por parte del público en general y en una participación más intensa de los *partners*, quienes están incluidos en los procesos de toma de decisiones de políticas sectoriales ligadas a los servicios prestados y a la información en línea. La entrada al mismo se da a través de un portal compartido por gobierno y grupos asociados (económicos, educativos, culturales,

<sup>115</sup> Citizen as Partners. OECD Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making (Colección "Governance") 2001. Versión preliminar elaborada por Marc Gramberger

etc.), que está individualizado como el ingreso al gobierno pero que también lleva a la ciudad o localidad digital de pertenencia de sus socios, transformando el contenido del portal y sus redes de sustento en un bien público de la comunidad, lo que evita la disrupciones de sus servicios causadas por los cambios administrativos y políticos.

¿Qué tienen que ver los gobiernos locales con ese modelo? Mucho, ya que ellos son, en definitiva, los más aptos para desarrollarlos; dado que tienen mayores posibilidades de convocar a una actividad integradora y participativa que avance en ese sentido. No se trata sólo de tener voluntad política para buscar estos apoyos sino también un comportamiento proactivo y articulador de lo público y lo privado, de lo local y lo global; ya que sin ser el centro, el gobierno electrónico es la pieza más importante de las redes del sistema precisamente por cumplir esos roles integradores. Uno de los aspectos más apreciados de estas formas es la potenciación que brindan al desarrollo económico, fruto también de las exigencias del sector privado de condiciones económicas más abiertas, más dinámicas y competitivas.

A *grosso modo* se pueden mencionar como sus puntales sinérgicos a los gobiernos, ciudadanos y fuerzas productivas aunque se hayan hecho identificaciones más precisas en el gráfico anterior, nunca lo suficientemente demostrativo de la diversidad real. El sistema social evoluciona hacia un mayor grado de complejidad y madurez, donde las segmentaciones de posibles socios o usuarios son crecientes y también la demanda en calidad y la atención. Se trata de satisfacer intereses individuales e intereses colectivos; y, al mismo tiempo, promover la cohesión social y ejecutar las políticas públicas articuladoras hacia un entorno de globalización, considerando cada parte como relevante. Es la muerte del usuario o el ciudadano abstracto<sup>116</sup>, así como de los sistemas relativamente autosuficientes de territorios y soberanías.

---

<sup>116</sup> En este trabajo se habla tanto de “usuarios” como de “ciudadanos” para evitar la exclusiva referencia a estos últimos (“Atención al ciudadano”, invocación casi única de identificación de los receptores en América Latina). Los ciudadanos no son los únicos habitantes de un territorio con derecho a reclamar servicios, también están los niños, adolescentes o los extranjeros). Además, la delimitación a un territorio como espacio de impacto significa una subutilización de las TICs. La inclusión del término “usuarios” se realiza porque la incorporación de estos sistemas al mundo global supone que los destinatarios pueden ser todos los habitantes del planeta como lo entiende el gobierno australiano al dar la opción, al visitante, de leer su portal en cuarenta y un idiomas diferentes.



Estas formas asociativas han tenido distintos grados de desarrollo en las experiencias internacionales:

- 1) el de consultas a los distintos sectores de la comunidad con el objetivo de dar información segmentada conforme a perfiles de usuarios y también servicios apropiados a los requerimientos diversificados;
- 2) el de habilitar a la comunidad para que participe en el diseño, implementación y evaluación de los servicios sectoriales puestos en línea, y
- 3) el de integrar sociedades mixtas con participación accionaria (como en el caso de la Generalitat Valenciana y su modelo Infoville aplicado a más de 100 ciudades de Europa, donde el gobierno conserva el 51% del paquete y el resto se divide entre los sectores organizados que se ha hecho mención en este apartado)<sup>117</sup>

<sup>117</sup> [www.infoville.es](http://www.infoville.es)



Modelo Infoville (Generalitat Valenciana)

## E- DEMOCRACIA EN EL MODELO ASOCIATIVO. OTROS MODELOS ABIERTOS DE GOBIERNO ELECTRÓNICO

Deben existir canales intensivos de información y servicios procesados vía portal (ventanilla única virtual), sostenidos en paralelo por formas alternativas (hasta que el acceso universal sea una realidad). Estas formas son los *Call Centers* y las mesas de entradas únicas descentralizadas (móviles o fijas), también llamadas “ventanillas únicas presenciales” (donde se puede iniciar cualquier trámite y requerir toda información). El conjunto de estas formas requiere acompañarse por instancias de consultas sistemáticas y desarrollos de prácticas participativas activas en relación al diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas que este modelo comprende, principalmente en temas de promoción económica y los referidos a la vida cotidiana, aunque también en asuntos políticos. Una experiencia interesante es la desarrollada por el gobierno de Nueva Zelanda. Parafraseando a uno de sus funcionarios, Michael Bott (2001):

*El involucramiento y consiguiente participación de los ciudadanos y de las OSC en el gobierno electrónico debe darse desde el día número “uno”. Esto significa que dichos actores participen en todo plan, programa o proyecto que se emprenda...Se necesita luchar por un sentido de pertenencia de la comunidad a estas formas de gobierno si los funcionarios pretendemos que sirvan para aumentar la participación democrática*<sup>118</sup>

<sup>118</sup> Traducción de la autora

En cuanto a los canales de participación, si bien los portales y sitios web son el exponente más llamativo y extendido de los gobiernos electrónicos, existen también otros medios virtuales como el correo electrónico, los foros de discusión, los chats o las votaciones on-line.

Los canales de comunicación e interacción que señala Miquel Salvador Serna (2002) son:

- Sitios web<sup>119</sup>.
- Portales (asociados a la idea de ventanilla única: *one stop shops*), con desarrollos de colaboración interdepartamental e interinstitucional para que los servicios se construyan sobre la base de necesidades y episodios de vida de los ciudadanos, no según la división orgánica propia de cada organización política<sup>120</sup>.
- Correo Electrónico, que debería permitir la conexión entre autoridades políticas y ciudadanos.
- Listas de distribución, asociadas a la idea de hacer circular información y documentación a quienes se suscriben<sup>121</sup>.
- Foros web y Foros de noticias: en ellos los ciudadanos pueden ver las opiniones de los participantes en el debate e interactuar y compartir comentarios
- Chats en línea: Esta posibilidad habilita a los participantes a intercambiar opiniones en tiempo real.
- Encuestas: Muchas veces los gobiernos incluyen encuestas en sus sitios web acerca de la calidad de sus servicios o sobre distintas políticas públicas. Como en todas estas manifestaciones hay que considerar que el universo relevado es sumamente pequeño para ser significativo por la inexistencia del acceso universal.

La mayoría de los sitios, cuando se desarrollaron por primera vez, sólo servían como testimonio presencial y eran pasivos. En las webs del gobierno se podía ver una fotografía del alcalde, de los miembros electos, quizás algo de información acerca del ayuntamiento o de las autoridades locales. Eso era todo. La segunda etapa transita por abrir instancias interactivas y contar con un motor de búsquedas. El tercer paso es habilitar la realización de transacciones. En los gobiernos donde existe integración de lo público con lo privado y se está en esa tercera etapa: puede gestionarse en línea un nuevo contenedor de basuras, la asistencia a un curso o la obtención una beca de formación o, incluso, establecer una cita con el médico. El nivel superior de transformación es la personalización del sitio conforme al perfil del visitante.

---

<sup>119</sup> Su existencia está extendida a la mayoría de los gobiernos nacionales. Existe una gran diversidad de sitios e y constituyen un estadio inferior a los portales.

<sup>120</sup> Ejemplos señalados por el autor son: e-Citizen Gateway (Singapur: <http://www.ecitizen.gov.sg/>), FirstGov (EEUU: <http://www.firstgov.gov/>), Citizen's Guide (Finlandia: <http://www.suomi.fi/>), Public Counter 2000 (Holanda: <http://www.ol2000.nl/>), UKOnline (Reino Unido: <http://www.ukonline.gov.uk/>), Service Public (Francia: <http://www.service-public.fr/>), o Administracion.es (España: <http://www.administracion.es/>)

<sup>121</sup> El referido autor trae como ejemplo a Minnesota (<http://www.e-democracy.org/>) donde, a través de una lista de distribución, los ciudadanos que se registran pueden dar su opinión y debatir con otros



La Comisión Europea, en su “Libro Verde sobre la Información del Sector Público y la Sociedad de la Información” (1998), ofrece la siguiente categorización de estas etapas:

**Cuadro 1: Tipología de los servicios del gobierno electrónico**

	Servicios de información	de	Servicios de comunicación	de	Servicios de transacción	de
<b>Vida cotidiana</b>	Información doméstica, educación, cultura, medio ambiente, etc.	laboral, sobre salud, transportes, etc.	– Debates sobre cuestiones de la vida cotidiana – Tablón de anuncios de tipo laboral o doméstico	sobre	como reserva de billetes, matriculación en cursos	de
<b>Administración distancia</b>	– Direcciones de servicios públicos – Guía de procedimientos administrativos – Registros y bases de datos públicos	de	Contacto electrónico de funcionarios	por correo con	Presentación electrónica de formularios	
<b>Participación política</b>	– Leyes, documentos parlamentarios, programas políticos, documentos de consulta – Información previa sobre el proceso decisorio		– Debates sobre problemas políticos – Contacto por correo electrónico con políticos	sobre	– referendos – elecciones – sondeos	

*Fuente: Instituto de Evaluación Tecnológica, Academia de Ciencias y Centro de Estudios Sociales de Austria, documento previo «Conferencia sobre la sociedad de la información: acercar la administración a los ciudadanos», noviembre de 1998 (organizada por el Centro para la Innovación Social en nombre del Foro de la Sociedad de la Información; grupo de trabajo 5: administración pública).*

La OCDE (2001) en *Citizen as Partners*, también ensaya una categorización de niveles, los que identifica como de:

I.- *Información*: gobierno hacia ciudadanos: una sola vía de relación.

II.- *Consultas*: El gobierno pregunta para recibir *feddbacks* de sus ciudadanos acerca de sus decisiones políticas: es una relación de doble vía. Ejemplos: encuestas, comentarios sobre proyectos legislativos.

III.- *Participación activa*: de los ciudadanos en la decisión y producción de políticas. Es una relación de doble vía, o ida y vuelta, basada en el principio de “*partnership*” o modelo asociativo

Según las experiencias registradas en países miembros, la OCDE revela las prácticas esos niveles tanto en su forma presencial (encuentros del gobierno con expertos y/o grupos de ciudadanos; encuestas y consultas a usuarios internos, externos y a organismos públicos) como en su forma virtual (a través del portal y otras formas ya mencionadas). En relación a esta última identifica:

I.- En el nivel *informativo*, supone la suficiente disponibilidad de información para garantizar participaciones responsables. Ello se logra mediante la digitalización y/o puesta a consulta de la información legislativa y del ejecutivo, así como también la referida al sector privado asociado. Incluye documentos oficiales, publicación de proyectos, publicaciones de políticas, guías, manuales, reportes, normas, información importante de y para cada sector no gubernamental. En este nivel también se aseguran la presencia de datos referidos a la composición y características partidarias del Concejo Deliberante, sus proyectos en marcha y normas sancionadas, así como los links a otros organismos locales, nacionales, internacionales (públicos o privados) para permitir el acceso a la información que contienen.

II.- Nivel de *consulta*: Se registran políticas que apuntan a la implementación de buzones electrónicos dentro de cada área temática, la creación de listas por temas de distribución de e mails, el desarrollo de medios electrónicos de comunicación con los concejales, los bloques, y las comisiones legislativas y la implementación de herramientas necesarias para *feedback* en la página inicial y al interior del portal.

III.- Nivel de *participación activa*: Identifica los foros de discusión y de chats sobre episodios de vida. Respecto a las actividades legislativas/administrativas propiamente dichas, señala la creación de una entrada virtual (dentro de la ventanilla única) para la recepción de iniciativas de ciudadanos, grupos u organizaciones, con respuesta de los pasos legislativos/administrativos de los proyectos presentados. Al interior de la participación activa puede distinguirse si la misma es vinculante o no. Sólo cuando lo es genera el sentido de pertenencia a que se hizo mención más arriba.

Por otra parte, dentro de la concepción de modelo electrónico asociativo, estos niveles deben también contener:

- a.- La evaluación participativa de la marcha del proyecto de gobierno electrónico (por medios físicos y electrónicos)
- b.- El diseño y aplicación de instrumentos para la recolección de datos que permitan medir la participación de la comunidad en el gobierno electrónico, la satisfacción en la implementación de ese gobierno y la apertura del gobierno electrónico para hacer efectiva la participación en cada política sectorial
- c.- Políticas de capacitación a nivel de gerencia pública para el desarrollo de habilidades y competencias vinculadas a la participación comunitaria en el gobierno electrónico: técnicas de comunicación, relaciones públicas, negociación, mediación, estrategias, etc.

### **REINGENIERÍAS INSTITUCIONALES**

Es imposible pensar el modelo descrito sin remitirse automáticamente a la necesidad de producir cambios culturales e institucionales profundos en los gobiernos. Las barreras

organizativas son el principal obstáculo, barreras fuertemente asentadas en razones jurídicas y políticas y también en una cultura resistente afincada en una administración fuertemente compartimentada. Lo tecnológico tampoco se libra de ser obstáculo, porque la transversalidad en la comunicación interinstitucional que requiere un buen gobierno electrónico tropieza con barreras técnicas y problemas de interoperabilidad entre sistemas y tecnologías que en muchos casos se han heredado del pasado y, en lo esencial, no han sido construidos para intercomunicarse.

Una buena receta es partir del estado real de las organizaciones públicas, lo que es especialmente relevante cuando los gobiernos de las municipalidades y regiones latinoamericanas no tienen un pasado uniforme, ni parejo con las realidades de otras latitudes, además de una ausencia de “burocracia tradicional”, al estilo weberiano (profesional, autónoma y no invadida por clientelismos políticos)

Así, muchos de los gobiernos electrónicos que se pretendieron implementar, y se implementaron, construidos en base a los recetarios internacionales dieron como resultado montajes tecnológicos superficiales e ineficaces sobre: “Organizaciones del Estado de bienestar inmaduras que no estuvieron organizadas mediante líneas burocráticas estrictas. Escuelas públicas, hospitales, y servicios sociales y comunitarios crecieron de formas variadas, y en muchas de ellas los profesionales, no los burócratas, a menudo fueron los actores clave” (Pollit, 2002: 277).

Para favorecer un proceso planificado y exitoso resulta clave un verdadero enfoque integrado. Avanzar en esta línea requiere importantes procesos de aprendizaje institucional, donde las denominadas “buenas prácticas”, si bien funcionan como un referente importante, deben ser necesariamente reinterpretadas a partir de la propia realidad institucional.

*Utilizar estrategias de “exploración institucional” se plantea como una opción adecuada al alcance transformador de las TIC, que debe recordarse, son tan solo un medio para conseguir otros fines, esto es, una transformación integral del modelo de gobierno local. Atreverse a experimentar utilizando el potencial de cambio de las TIC puede resultar más productivo que empeñarse en opciones de “explotación” de las instituciones vigentes que, en muchas ocasiones, tan solo permiten modificaciones dentro de su ámbito acotado de funcionamiento, lejos de las exigencias de buena parte de las realidades latinoamericanas (Serna: 2002)*

### **DESIGUALDADES Y ACCESO UNIVERSAL**

Se podrá decir que estas formas no incluyen a toda la sociedad y se tendrá razón. Resultaría inútil su implementación sin el desarrollo paralelo de la ciudadanía electrónica; esto es, de la existencia de posibilidades extendidas de acceso y utilización de las TICs por parte del conjunto de la población y de las instituciones de la comunidad, así como de sus empresas. No sólo se trata de mejorar los sistemas de información y de atención al público o de explicitar cuáles son los compromisos de calidad, sino también de potenciar los sistemas de consulta que aporten al gobierno información relevante sobre las prioridades de los

ciudadanos en los diferentes aspectos que cubren los servicios públicos, sobre sus expectativas y preferencias, sobre su nivel de satisfacción y sobre las posibles áreas de mejora en aquellas fuerzas productivas que se encuentren asociadas.

Paralelamente cada gobierno debe trabajar sobre las causas que pueden generar las desigualdades en el acceso. Existen las exclusivamente tecnológicas como la imposibilidad de acceso a un dispositivo, en principio un ordenador, para poder llegar a la red. Para ese universo hay que insistir con el acceso más tradicional como la ventanilla presencial (o mesa de entradas) la cual también puede encontrar, en la tecnología, nuevas posibilidades; como las ventanillas integradas únicas o las oficinas móviles, con la ayuda de los *Call Centres*, como se dijo. También se reconocen las dificultades de índole cultural, producto de la ausencia de formación digital, especialmente en aquellas personas que por edad tienen dificultades de formarse, pertenecientes a las generaciones consideradas *after computer*. Frente a ellas se deben seguir pensando en formas presenciales y telefónicas como las indicadas. Existe otro aspecto cultural: las barreras idiomáticas. Al gobierno le cabe insistir con la enseñanza de idiomas, sobre todo el inglés (el idioma de Internet), por un lado y, por el otro, impulsar políticas de nacionalización de contenidos incorporando los idiomas locales y los de sus grupos migratorios

Respecto a la búsqueda de medios más habituales de acceso, es interesante la experiencia del Reino Unido expuesta por Doug Forbes en las Jornadas del Proyecto CERES. La tendencia relatada parece apuntar hacia la televisión interactiva. Algunos tramos de su discurso fueron los siguientes:

*Lo que está pasando es que la convergencia entre el teléfono, la informática y la televisión está haciendo que algunas de las empresas de televisión en el Reino Unido empiecen a desarrollar conexiones a Internet y brazos activos, como la [e-TV active] y vemos que en el futuro aún habrá más. Y estas empresas van a llevar la iniciativa de los equipos de conexión para televisores [set top boxes] para la población, y lo estamos viendo ya en algunos campos... El panorama muestra que en varios lugares, junto a la TV interactiva se cuenta con set-top box se puede conectar a Internet, a los equipos de vídeo del hogar y posiblemente cuenta con una Web-cam para su uso en servicios sociales, médicos (o de otro tipo), y utilice de tarjetas inteligentes que se pueden cargar con dinero y que permiten pagar. Ya hay varios de estos dispositivos en el mercado y están operativos, pero se basan en la televisión interactiva y en ciertos tipos de televisión. Recuerde que si sólo el 50% de la población se puede permitir y puede utilizar los ordenadores, habrá otro 50% de la población que ni se los puede permitir ni los puede utilizar. Por ello, sugerimos que la televisión interactiva será un factor decisivo en el futuro.*

### **LA SEGMENTACIÓN DE LOS DESTINATARIOS, LA CLASIFICACIÓN DE LA INFORMACIÓN, LOS EPISODIOS DE VIDA, LA PARTICIPACIÓN Y LAS POLÍTICAS DE ACCESO**

La segmentación de usuarios en colectivos con problemáticas comunes conlleva a necesidades muy concretas de relación con las administraciones públicas y, consecuentemente, una demanda específica de servicios que bien pueden ser de información, de tramitación en línea o incluso de servicios finales de atención como la educación a distancia o la telemedicina. De esta segmentación nace la consideración de servicios público privados integrados en función de identificación de status (desempleados, mujeres, familias, empresarios, jóvenes, niños, trabajadores, etc.), estilos de vida (deportes, cine, teatro, turismo, etc.) y también de lo que se ha dado en llamar “episodios de vida” donde se unifica y organiza la información, orientándola hacia alguna circunstancia biográfica relevante: el matrimonio, el nacimiento de un hijo, la pérdida de empleo, cambiar de vivienda, abrir un negocio, entre otros.

El resto de la información de entrada al portal, pública o privada consiste, en las buenas prácticas, en “temas” desarrollados en un lenguaje coloquial, que llevan el nombre que la gente usa para esas actividades (desterrando la identificación gubernamental excepto cuando se ejerce la opción de ingresar a áreas técnico administrativas donde, aún manteniendo el estilo llano, se hace mención a los nombres de los programas y a sus textos normativos). Esta transformación del lenguaje comunicativo surge de haber relevado el conjunto social, haberlo segmentado y también de un proceso de detección de lenguajes, intereses, perspectivas y necesidades de los diferentes actores a quienes se les puede dar una menor o mayor participación en este proceso. Tales esfuerzos significan la simplificación de los procedimientos, buscar sinergias entre los actores responsables, orientarlos a la prestación de servicios integrados que superen barreras de competencias entre centros directivos de un mismo gobierno y enmascarar las complejidad internas de los procedimientos que vuelven los trámites tediosos. También se verá cómo los gobiernos electrónicos brindan opciones comunicativas concretas para dar respuesta al problema del acceso universal<sup>122</sup>

### **UN CASO ESPECIAL: EL MUNICIPIO DE LEICESTER (U.K)** <http://www.leicester.gov.uk>

Se toma este municipio como un ejemplo de participación y preocupación hacia el universo de sus habitantes, sean ciudadanos o no (traducciones y *Revitalising Neighbourhoods*), adultos o niños (*Concerned about a child*), de categorización de servicios públicos y privados (*A a Z* y *Leicester Active*), de diseño de “Episodios de Vida” (*Life Events*) y de modelo asociativo (*Leicester Partnership*)

---

<sup>122</sup> Se analizan sólo portales (frente o *front office*) pues no existe posibilidad de acceso a registros de cómo, cada uno de los gobiernos elegidos, organizó su trastienda o su *back office*.

**Leicester City Council**

Search:  [GO](#)

**Welcome to Leicester City Council's Website**

**Start Here**

- Site Map
- A to Z of Services
- Life Events
- What's New
- Help
- Frequent Queries
- Pay Your Invoice
- LeicesterActive: What's On

**Latest Council News**

- Latest Roadworks
- Taxi safety checks
- Race for Life
- Residents 'patch walk'
- Warm up for Carnival
- Leicester Link magazine
- Clean-up campaign

**External Links**

[ [Local Weather](#) | [Infolink](#) | [Local Government](#) ]

**Useful Shortcuts**

- Leicester City Libraries
- Council Forms
- Braunstone Leisure Centre
- Maps and Travel
- Civic & Lord Mayor's Pages
- Council Meetings
- Performance plan 2003-2004
- Constitution
- The Forward Plan
- The Community Plan

**Service Departments**

- Cultural Services & Neighbourhood Renewal
- Education & Lifelong Learning
- Environment Regeneration & Development
- Housing
- Social Care & Health

**Walking with Dinosaurs - the Exhibition showing now at New Walk Museum**

Fill in the general enquiry form  
Pass on a compliment or complaint to us  
We welcome your feedback about this website

**BEST VALUE PERFORMANCE PLAN SUMMARY**

**Summer Fun**

**Concerned about a child?**

**the card**

**Revitalising Neighbourhoods**

**LEICESTER partnership** **Leicester Regeneration COMPANY**

"Our [Privacy policy](#) explains what we will and will not do with your information"

- INTERNET Disclaimer - Please Read -

## PARTICIPACIÓN



*Revitalising Neighbourhoods* es un programa de participación de los barrios que se desarrolla junto a un plan del gobierno para reducir la brecha entre barrios ricos y pobres a través de un fondo especial.

Sus objetivos son: 1) aumentar el nivel de involucramiento de la población local con sus vecindades y con las decisiones que se tomen respecto a ellas; y 2) mejorar los servicios brindados.

¿Cómo pretenden conseguirlo? Constituyendo foros locales, estableciendo acuerdos, determinando los roles y responsabilidades de los coordinadores de cada barrio, brindándole recursos al proyecto.

Los foros locales representan a cada barrio y designan sus propios coordinadores. Deciden sus prioridades y ayudan a desarrollar los planes comunitarios. Cada foro tiene su presupuesto y consensúa cómo lo gasta

### MODELO ASOCIATIVO:



Esta entrada lleva a un sitio llamado “*Leicester Partnership*”. Los objetivos declarados del sitio son unir a la comunidad, desarrollar los servicios públicos y hacer de Leicester un mejor lugar en el cual vivir.

Los asociados se organizan en subgrupos que trabajan en áreas definidas como prioritarias: diversidad, seguridad comunitaria, educación, salud y asistencia social, ambiente y trabajo.

Este sector del portal, con sus páginas conexas da opciones para comunicarse en línea y también dejar todo tipo de opiniones y sugerencias: “Déjenos saber cómo podemos mejorar esta sección”

En la imagen siguiente (que surge del mismo sector del portal) se muestra la estructura de los asociados, donde se identifican, entre otros: la propia agencia gubernamental (*Leicester Regeneration Agency*), grupos educativos, culturales, de seguridad, de salud, las organizaciones de servicios públicos, los sectores económicos y los grupos comunitarios.



## EVENTOS O EPISODIOS DE VIDA

Tal como se señaló, son modos de agrupar momentos de la biografía en que las personas necesitan mayor información y servicios. Muchos gobiernos comparten con la comunidad la responsabilidad de determinarlos. En esos casos esta agrupación está precedida, mantenida y aumentada por chats y foros donde la misma comunidad va determinando el agrupamiento de la información y servicios considerados importantes, sin importar su fuente pública o privada. Lo relevante es brindar los servicios que la gente está pidiendo para cada una de esas ocasiones, no cuál es el organismo o asociación prestador (información burocrática). Para el caso de ser pertinente, las instituciones aparecerán pero de un modo integrado al resto de la información. En Gran Bretaña ésta es una práctica habitual y lo demuestra la aparición sistemática de nuevos eventos. Otros portales sólo copian resultados.



Los eventos de vida en Leicester están clasificados en: contrayendo matrimonio, previniendo el crimen, deudas, mudanza, aprendiendo a manejar, desempleo, teniendo un bebé, pérdidas de seres queridos, empleo, enfermedad, buscando a los ancestros, empezando, cambiando o abandonando la escuela<sup>123</sup>.

[Our Services](#)

**This Page:**

[Life Events](#)

**In This Section:**

- ▷ [Employment](#)
- ▷ [Unemployment](#)
- ▷ [Starting/Leaving School](#)
- ▷ [Debt](#)
- ▷ [Illness](#)
- ▷ [Bereavement](#)
- ▷ [Getting Married](#)
- ▷ [Having a Baby](#)
- ▷ [Learning to Drive](#)
- ▷ [Moving Home](#)
- ▷ [Preventing Crime](#)
- ▷ [Searching for Ancestors](#)

**Related Sections:**

- ▷ [About The Council](#)
- ▷ [Audio Information](#)
- ▷ [Beacon Council](#)
- ▷ [Council Forms](#)
- ▷ [Cultural Services](#)
- ▷ [Education & Lifelong Learning](#)
- ▷ [Environment Regeneration & Development](#)
- ▷ [Frequent Queries](#)
- ▷ [Housing](#)
- ▷ [Key Documents](#)

## Life Events

This section of the website provides information from both Leicester City Council and other organisations to help you with some of the key important events in your life.

Click on the links for this section on the left or the icons below for information on:



[Getting Married](#)



[Preventing Crime](#)



[Debt](#)



[Moving Home](#)



[Learning to Drive](#)



[Unemployment](#)



[Having a Baby](#)



[Bereavement](#)



[Employment](#)



[Illness](#)



[Searching for Ancestors](#)



[Starting, Changing or Leaving School](#)

Information is also available under the council's [Social Services](#) pages on:

- [Help for carers](#)
- [Services for older people](#)
- [Services for people with physically and/or sensory disabilities](#)
- [Home care services](#)
- [Services for young people and families](#)
- [Social services for people with mental health difficulties](#)

<sup>123</sup> Cada comunidad debería agrupar los eventos conforme a sus propias prioridades, tal como parecen haberse hecho en Leicester y en otros sitios.

Como ejemplo se resume el contenido de alguna de las entradas de estos eventos, aclarando que siempre dan opciones para obtener asesoramiento vía teléfono.

- Previniendo el crimen: Recomendaciones acerca de cómo reducir el riesgo personal, de la vivienda y del automóvil. Ofrecen, además, una serie de vínculos a sitios específicos, enlace a la policía del condado y a las web de los *partners* dedicados a la lucha contra el delito y el desorden; también links a los grupos responsables de remover graffitis, webs de consejos legales y de protección al consumidor.
- Desempleo: Aconsejan cómo enfrentarlo mediante contactos con equipos especializados del gobierno, con sitios de capacitación pública libre de cargos y donde el cursante puede dejar a sus niños al cuidado de forma gratuita y también obtener transporte libre. Contactan con OSCs que se encargan de la capacitación y de dar apoyo de todo tipo a los desocupados, consejos para buscar trabajo y formación para cambiar de perfil profesional.
- Teniendo un bebé: Planeamiento del embarazo, qué hacer ante un posible embarazo, qué sucede durante el mismo, diferentes opciones de partos, lo que se espera después del parto, servicios para el cuidado de los recién nacidos, links a secciones especializadas de bibliotecas, otros dedicados a la salud, OSCs. de madres y las dedicadas a cuidar bebés; también, dónde encontrar consejos médicos acerca de la contracepción y sobre la técnica de amamantamiento.
- Mudanzas: Búsqueda de una vivienda enlazando a sitios de ventas o alquileres y listados de inmobiliarias. Para los recién arribados a Leicester se les ofrecen vínculos a sitios gubernamentales y no gubernamentales donde encuentran información de cada barrio acerca de su polución, posibilidad de inundaciones, escuelas, precios de las propiedades, estadísticas de crímenes, tráfico de área, transportes, atracciones, cómo conectarse con los concejales del área y con dentistas, oculistas, atención médica y farmacias. Finalmente, dan asesoramiento a los *homeless* sobre hostales donde dormir, con sus horarios y teléfonos.

### INFORMACIÓN PÚBLICA Y PRIVADA

Los ejemplos tomados son:

- Servicios de la A a la Z: Se ha elegido al azar la “A”. Allí aparecen servicios tan disímiles como: vehículos abandonados, parques, accesos para gente discapacitada, actividades de ocio, adopción, educación de adultos, Centro Africano Caribeño, AID/HIV, polución, monumentos antiguos, animales, arquitectura y bibliotecas.
- En actividades ligadas al ocio insertan algunas como: conciertos, deportes, conferencias, compras en Leicester (comercios), mercados, museos, festivales, Centro Espacial, cómo viajar hacia y en Leicester. Toda esta información es público – privada y supone redes asociativas y de responsabilidades entre todos los sectores.

### CONCLUSIONES

La tecnología, bien usada, es un potenciador de interacciones y, también, una excelente excusa para la reformulación de la arquitectura entre lo público y lo privado, una oportunidad para generar interacción en lo virtual y, aprovechando la falta de acceso universal, habilitar, en base a modelos participativos virtuales, mundos paralelos reales también interactivos.

¿Cómo se construyen estos mundos? En principio, rebobinando los hilos ya desplegados, donde los informáticos y las empresas de TICs han quedado como los reyes de estos temas. Se los necesita, pero sólo como una herramienta más. Los fenómenos de confluencia Sociedad, Gobierno y TICs necesitan, con urgencia, una ocupación de territorio por parte de las Ciencias Sociales. No es posible siquiera empezar desarrollos semejantes sin la realización de un trabajo con la comunidad (local para el caso) que permita la segmentación y la búsqueda de entidades representativas para la participación primero y para la asociación después. Estas tareas requieren del auxilio de equipos académicos que apunten a la planeación participativa; a la elaboración de metodologías de diseño, implementación, evaluación y monitoreo de procesos y resultados; a la recopilación de información tanto cuantitativa como cualitativa, a la observación documental, al desarrollo de talleres de discusión entre la comunidad y el gobierno, etc. (Ziccardi, 2003:18)<sup>124</sup>.

Utilizando como metáfora la realización de un concierto: a los informáticos (y a las empresas del sector) les cabe la función de fabricar los instrumentos y mantenerlos en buen uso; pero los músicos de la orquesta son otros y la partitura tiene también otra procedencia. El tipo de concierto, desde esta concepción, debe ser producto de políticas públicas convocantes; la partitura, efecto de la actividad de modelos asociativos como los indicados. El concierto lo ejecutan todos, por si mismos o por las obras que crean.

---

<sup>124</sup> De este modo se trabaja en otros proyectos participativos. Un ejemplo es el desarrollado por la UNAM con la comunidad de la ciudad de México y su gobierno. Según un informe (Ziccardi, 2003), para la etapa del pre-diagnóstico: “*recopilamos el material existente, diseñamos y aplicamos una encuesta a residentes, usuarios y comerciantes, realizamos observaciones y relevamiento de información en el campo, entrevistamos a vecinos, dirigentes vecinales y sociales, representantes políticos y funcionarios del aparato central del gobierno de la ciudad y de las delegaciones. Esta metodología de análisis fue uno de los principales y más originales aportes de este trabajo, respecto a los de otros consultores, y permitió llegar a los barrios con un pre-diagnóstico profundo y bien sustentado...(12)..(En la) realización del diagnóstico con la comunidad y la elaboración de propuestas en los talleres...se desarrolló...un trabajo basado en la combinación del saber de los profesionistas que lo condujeron y los conocimientos, percepciones, imágenes, historias de la colonia y de las vidas de quienes habitan, trabajan o usan estos espacios urbanos...(13)..Se partió de una evaluación técnico-social de los problemas y se buscaron propuestas que contemplaban los intereses particulares o grupales...En este ejercicio partimos de que existen problemas e intereses muy diversos entre quienes habitan...la ciudad...(14)...*” La otra etapa es la consulta pública. En este caso se preparó un documento que fue entregado a los vecinos “*con un conocimiento más profundo e integral de sus barrios...Ellos podrán apropiárselo y darle seguimiento a las propuestas para que estas se realicen...(17)*”

## BIBLIOGRAFÍA

Bott, Michael (Secretario del Consejo de Libertades Civiles de Nueva Zelanda) Disertación “An Introduction to Some Civil Liberty Issues”. Encuentro GOVIS 5 AN E-GOVERNMENT ODYSSEY. Mayo 2001. Nueva Zelanda.

Börzel, T, *¿Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanza europea.* En [http://seneca.uab.es/antropologia/redes/\\_enlinea/policynet.pdf](http://seneca.uab.es/antropologia/redes/_enlinea/policynet.pdf)

Castells, Manuel. La era de la información. Volumen 1: La sociedad red. Segunda edición. Madrid, España: Alianza Editorial, 2000.

Comisión Europea (1998) 585. La información del sector público: un recurso clave para Europa. Libro Verde sobre la información del sector público y la Sociedad de la Información.

COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA. “Iniciativas vertebradoras de atención al ciudadano”: <http://www.seis.es/segovia2002/PPT/Navarra.pdf>

Edelenbos, Jurrien (Netherlands): *Design and Management of Participatory Public Policy Making* Public Management, an International Journal of Research and Theory. Vol 1, No.4, pp 571-578, December 1999. United Kingdom

Fleury, Sonia *El desafío de la gestión de las redes de políticas*. IIG-BIBLOS. Biblioteca de Ideas. SIN: 1560-5264. No. 12-13. 17/12/2002. [http://www.iigov.org/revista/?p=12\\_09](http://www.iigov.org/revista/?p=12_09)

García Arribas, Gumersindo y otro. “Panorama de la Administración Electrónica en los Albores del S. XXI. Ministerio de Administraciones Públicas. <http://www.ati.es/novatica/2003/162/162-5.pdf>

Gualtieri, Roberto. *Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality*. OECD 1998. PUMA (98)15 <http://www.oecd.org/puma/>

Kaufman, Ester. *El Foro Transversal de Responsables Informáticos: Crisis, Burocracia, Redes y Gobierno Electrónico en la Argentina*. Compilador: Rodrigo Araya. Gobierno Electrónico. Ed. FLACSO Chile. 2003

Kliskberg, Bernardo (compilador). *El rediseño del estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión en El rediseño del estado. Una perspectiva internacional*. Instituto Nacional de Administración Pública de México. Fondo de Cultura Económica. 1994, pp.19-37

“Libro Blanco para la mejora de los servicios públicos”, presentado ante el Consejo de Ministros de España el 4 de febrero de 2000. <http://www.map.es/docu/libro/pdf.htm>

“Libro Verde sobre la Información del Sector Público y la Sociedad de la Información: La Información del Sector Público, un recurso clave para Europa”. Comisión Europea. COM (1998) 585.

OECD Citizen as Partners. Handbook on Information, Consultation and Public Participation in Policy Making (Colección “Governance”) 2001. Versión preliminar elaborada por Marc Gramberger.

Pal, L. Virtual Policy Networks: The Internet as a Model of Contemporary Governance? 1997. [http://www.isoc.org/isoc/whatis/conferences/inet/97/proceedings/G7/G7\\_1.HTM](http://www.isoc.org/isoc/whatis/conferences/inet/97/proceedings/G7/G7_1.HTM)

Pollit, Ch.: *The New Public Management in International Perspective. An Analysis of Impacts and Effects*, en Ferlie, Ewan, McLaughlin, Kathleen y Osborne, Stephen B. (Eds.). The New Public Management. Current Trends and Future Prospects. Routledge. Londres. 2002

Portales estatales o locales

- Infoville (generado por la Generalitat Valenciana) <http://www.infoville.es>
- Leicester (Gran Bretaña) [www.leicester.gov.uk](http://www.leicester.gov.uk)

PROYECTO CERES. Intervención de Doug Forbes. Reino Unido. [http://www.jial.org/TransJornadesJial/Cinta\\_4.pdf](http://www.jial.org/TransJornadesJial/Cinta_4.pdf)

Serna, Miquel Salvador. Gobierno electrónico y gobiernos locales. Ponencia en el VII Congreso Internacional del CLAD Sobre Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, Portugal, Oct. 2002. En <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043804.pdf>

Tamayo, M. *El análisis de las políticas públicas* en BAÑÓN, R. y CARRILLO, E. (comps.): La nueva Administración Pública. Madrid, España: Alianza Universidad Textos, 1997.

Valenti López, Pablo. *La Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe: TICs y un nuevo Marco Institucional*. OEI: *Revista iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Innovación*. Número 2/Enero-Abril 2002. <http://www.campus-oei.org/revistactsi/numero2/valenti.htm>

Ziccardi, Alicia. *Un balance de la experiencia de Planeación Participativa de nivel local en el Distrito Federal (1998-2000)* en Planeación Participativa en el espacio local: Cinco  
Links AC – <http://www.links.org.ar>

## E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

Programas Parciales de Desarrollo Urbano en el Distrito Federal. Coordinadora: Alicia Ziccardi. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2003.

**DESDE LOS APORTES DE LA COMUNICACIÓN.  
GOBIERNO ELECTRÓNICO LOCAL EN CHILE: IDEALIZACIONES Y  
REALIDADES**

**Uca Silva**

Las TICs dan cuenta de una revolución mundial, centrada en la información. Esto ha significado la instalación de nuevos instrumentos, nuevos lenguajes, nuevas relaciones, nuevas articulaciones, nuevos contratos sociales. Este es un proceso vivo y en continua transformación, que al mismo tiempo que ha ofrecido grandes beneficios, también puede implicar costos significativos. A la vez que se mueve en un mundo de realidades, por su condición genera la ilusión de respuestas a las diversas necesidades siempre presentes en el contexto de desigualdad social, económica y cultural que se sostiene y mantiene como marca indeleble del contexto que se inserta.

La introducción en la sociedad de un aparato de impacto monumental, como es el caso de las TICs, ha abierto un espacio para ser cubierto con nuevas experiencias, y que estas experiencias portan diversos sentidos y significados. No son sólo hechos, sino también con ideas; no sólo tienen impacto en las dimensiones económicas, sino también culturales. Abren un mundo simbólico que renueva los componentes de los imaginarios sociales. En caso de las TICs, el significado de ese espacio simbólico ha sido articulado a partir de las necesidades de los actores interesados en las necesidades y beneficios económicos, políticos, ideológicos que no se generan desde las TICs, sino que estaban instaladas antes de que estas arribaran y responden a otras realidades. Sin embargo, muchos actores desean voluntariosamente colocar las soluciones globales en el desarrollo de las TICs. No deseamos desvalorizar las posibilidades y oportunidades que realmente ofrecen las TICs; por el contrario, queremos identificar, los beneficios que realmente se han logrado en esta área, pero también deseamos mencionar las ilusiones e idealizaciones productos del mismo fenómeno.

El hilo que articula esta reflexión es lo comunicacional: cómo ello (se) instala, modifica y transforma los nuevos tratos sociales entre ciudadanía y Estado a través de la implementación de las TICs. Si bien las TICs son instrumento de información y comunicación, la reflexión sobre los vínculos e impactos comunicacionales establecidos por ellas necesitan continuar analizándose. Consideramos que allí se encuentran algunas de las claves para transformaciones de las relaciones sociales: no sólo saber cómo se ha comunicado el Estado con la ciudadanía, sino conocer sobre las significaciones que adquiere la información para ambas partes. El no tener un acabado conocimiento sobre ello ha limitado la posibilidad de optimizar la implementación de las TIC para responder a las ilusiones tanto del Estado como de la ciudadanía.

La información ha adquirido un nuevo sentido en la evolución de los sistemas de comunicación. En este nuevo panorama, la formación es un bien que se identifica como parte esencial de la democracia, pero que aún no se asume plenamente. De allí la importancia de analizar el nivel de conciencia y valoración de las comunicaciones a través de la apropiación de la comunicación e información, específicamente el desarrollo de las TIC y los sentidos que la ciudadanía atribuye a la información. A pesar de que las TIC son herramientas comunicacionales, su utilización e implementación desde la gestión de gobierno no responde a la lógica de las políticas comunicacionales, como algunos estudios señalan; por el contrario se han desarrollado en una lógica que está fuera de la acción comunicacional, con énfasis esencialmente en el desarrollo técnico-administrativo<sup>125</sup>. Para que exista un desarrollo pleno de las TIC, que pueda generar un vínculo real y participativo, holístico, con y desde la ciudadanía, es necesario que se integre la noción de comunicación en su implementación.

Desde esta orientación, habría que relacionar el concepto de comunicación a la noción de participación. De acuerdo con Martín Barbero, comunicar es compartir la significación y participar es compartir la acción. La incorporación de las TIC transforma el concepto de participación, y que en este nuevo contexto comunicacional, la participación se debe entender como compartir la significación. Esta nueva concepción modifica los vínculos entre la ciudadanía y el Estado, y abre toda una nueva visión sobre las líneas de acción y trabajo en conjunto.

El espacio local es central cuando hablamos de ciudadanía, pues allí se plasman las relaciones entre Estado y ciudadanía. En el actual contexto social, y desde distintas perspectivas, se ha dado una revalorización del espacio local. En especial, los avances en la consolidación de la democracia y modernización de la sociedad se han materializado en múltiples iniciativas realizadas a través de los gobiernos regionales y locales. De esta forma, “las personas reconocen el espacio local como algo importantes en sus vidas. Los problemas y necesidades del contorno más inmediato pasan a ser una de las preocupaciones importantes para la ciudadanía” (Tolozá 1999). A este nuevo mapa se agrega un crecimiento vertiginoso del desarrollo tecnológico en el ámbito comunicacional, todo lo cual exige un replanteamiento de las comunicaciones en el espacio local.

Finalmente, es necesario ver de qué forma esta reflexión nos lleva a propuestas que puedan ser un aporte en la presente discusión, y permita introducir nuevos elementos tanto en las políticas públicas como en los quehaceres del mundo local.

Este trabajo presenta los siguientes contenidos.

- Las oportunidades que las TIC le ofrecen al Estado para generar y renovar sus vínculos con la ciudadanía.

---

<sup>125</sup> Me estoy refiriendo especialmente al caso de Chile, donde los ministerios que conforman la comisión tecnológica son los de Economía, Educación y Transportes (Obras Públicas y Transportes), y no hay vínculo con las secretarías comunicacionales existentes.



- La lectura que hace la ciudadanía, desde sus propias experiencias, respecto de la construcción de sentidos y significados.
- El rol articulador, de bisagra, que tiene el gobierno local en este proceso tecnológico, y los reales obstáculos que tiene que superar para optimizar la implementación de las TIC en la mira de generar vínculos con la ciudadanía.
- Las salidas posibles frente a la tensión entre las condiciones de oportunidad y realidades.

### **Los vínculos entre la ciudadanía y el Estado: comunicar es compartir significados**

El gran desarrollo de los sistemas mediales durante las últimas décadas ha permitido que los medios de comunicación, y especialmente la televisión, se hayan instalado como el principal punto de convergencia al cual todos quieren acceder poder comunicar y difundir información pública dirigida hacia la ciudadanía. Se ha creado un nuevo espacio, que identificamos como “formalmente público”, ya que para tener realmente acceso a él se tiene que cumplir una serie de exigencias. En este panorama el Estado ha quedado relegado y ha tenido que competir con otros actores sociales para instalar sus discursos en este espacio. Desde una lectura de las necesidades comunicaciones del Estado, las TIC han arribado ofreciendo una oportunidad de insertarse en “un nuevo espacio público”, que posibilita renovar y crea otros vínculos con la ciudadanía. Así, desde los sueños de los gobiernos, el desarrollo de las TIC viene a resolver el empobrecimiento en el uso de información pública en que se encontraba el Estado, debido a la apropiación de esta esfera por parte de los medios de comunicación. Las TIC se plantean como una alternativa a esta “proletarización informacional”, permitiendo desarrollar un sistema de información que coloca al Estado en una nueva posición social, lo cual no sólo significaría una renovada representación simbólica del Estado, sino también una posibilidad de fortalecer su presencia frente a la comunidad.

Numerosos estudios, abocados a observar y analizar el impacto que el desarrollo de los medios de comunicación tiene en las formas de organizarse e interrelacionarse sobre los actores sociales, concluyen postulando, en su mayor parte, que vivimos en un nuevo mundo mediatizado lo cual implica que las prácticas sociales —modalidades de funcionamiento situaciones, mecanismos de toma de decisiones, hábitos de consumos, conductas más o menos ritualizadas, etc.— se transforman por el hecho que hay medios (Verón;1995). Así, se afirma que debido el rol protagónico que juegan los medios, estos se han transformado no sólo en el nuevo escenario político sino también el principal referente de productos simbólicos de la cotidianidad e las personas.

Desde los intereses político - sociales, esta situación ha sido altamente cuestionada, porque se reconoce que el mundo medial está regido principalmente por un modelo dominante neoliberal, donde es el mercado el que define y lidera la lógica comunicacional, lo cual ha dejado fuera a una serie de actores sociales, sus discursos, propuestas y puntos de vista. Debido a esta situación, a estos espacios mediales las más de las veces se les ha exigido que

asuman la importante tarea de representar a la comunidad en la esfera pública. Esto significa dar espacio a los grupos que puedan garantizar intervenir en la conversación sobre los asuntos que interesan a la comunidad, cruzando el umbral de la representación de los intereses privados (Brunner, 1994). Los medios por su parte, continúan respondiendo principalmente a las lógicas de mercado, y al mismo tiempo afirmando que si representan los intereses de la comunidad. Podemos pensar que esto si sucede, pero desde sus propios intereses mediales, los cuales no necesariamente, ni siempre, coinciden con las necesidades de información para gobernar ni para la construcción de ciudadanía. Estos excluyen temáticas, puntos de vistas, interpretaciones, opiniones de amplios sectores sociales que generalmente están fuera de los circuitos de los discursos hegemónicos. Lo cual es especialmente concreto cuando se trata de incorporar las temáticas e información que se genera en la vida cotidiana en los espacios locales.

Esta postura cuestiona la noción de comunicación democrática a través de la cual se sostiene que los medios deben representar adecuadamente la diversidad de intereses, símbolos culturales, preferencias políticas y grupos sociales de la esfera pública. Ha existido desde grupos interesados, una permanente demanda a que los medios representen apropiadamente el pluralismo de nuestra sociedad, incluyendo a todos los sectores. Así, los Estados latinoamericanos han estado insertos en un panorama medial que definido por la propiedad privada, la des-regularización, el libre mercado de mensajes y contenidos, y se han transformado en un actor más, que no sólo tiene que “ponerse a la fila” para estar en este espacio, sino que además, ha sido desplazado a los últimos lugares, ya que generalmente los que ocupan los primeros sitios son los discursos sobre la farándula y sobre la seguridad ciudadana.

Desde los años 1980s se ha acelerado la mediatización de lo político, y la televisión constituye el principal soporte. Ese momento coincide con el cuestionamiento de la legitimidad de los políticos, que se hace grave en este último decenio. Más que ver si la televisión y/o los medios han sido responsables de esta crisis, nos interesa recalcar dos indicadores como causa de esta crisis. Una es el descenso de los votantes y el otro, es el factor es la evolución de la comunicación misma. (Veron, 1995). Esto significa que en la mediatización de lo político es lo político lo que ha perdido terreno en relación con los medios: tratando de lograr el dominio de los medios a toda costa los políticos perdieron el dominio de su propia esfera.

Este sistema medial ha demandado una constante negociación entre el poder enunciativo de los medios y la necesidad de distribución de información desde el Estado. En este proceso la enunciación política se ha transformado extremadamente frágil. Y la relación entre política e información ha implicado la intervención de un intermediario, generalmente un periodista o un punto de vista en la presentación de información. En este escenario, se ha estado corriendo el riesgo de que todas las energías comunicacionales y de información pública del Estado se estuvieran dirigiendo específicamente a los medios de comunicación y que la relación con la ciudadanía se transformara en dirigir un eslogan perfecto en el momento

adecuado. Este proceso de vaciamiento de contenidos ayudó al empobrecimiento informacional no sólo de la ciudadanía, sino también del Estado. Los intereses del mercado ha estado absorbiendo la esfera pública. El punto de vista que colocan los medios deja fuera la visión de los intereses del Estado por lo tanto no lo empobrece sólo en términos de competencia sino también sobre la visión y punto de vista con que se presentan los hechos. La política ha tenido que entablar complejas relaciones de negociación en pleno momento de desarrollo de la información.

El Estado chileno ha sido particularmente pionero en asumir lo político mediatizado. En ese sentido podemos decir que la “Campaña del No”<sup>126</sup> marca esa fascinación de lo político de izquierda por lo visual televisivo. Desde ese instante se selló un compromiso que dejaba fuera la comunicación alternativa, que era el sistema con el cual contaban los grupos contrarios a la dictadura, y se inició una etapa que al mismo tiempo entrampaba a los próximos gobiernos, obligándolos a competir con las reglas de mercado medial, a transformar sus discursos en formas mediáticas espectaculares, a cumplir directrices definidas desde esta lógica y reglas que al final lograban intensificar su debilidad en la relación con la ciudadanía, sin desarrollar otros canales para sobrepasar esta situación. Desde los intereses comunicacionales, es comprensible que la bienvenida e interesada apertura hacia las TIC por parte del Estado, tiene mucho que ver con la urgencia de recuperar otro espacio informacional y con la necesidad de anular la relación mediatizada de la ciudadanía con el Estado. El intenso desarrollo de las TIC no sólo responde a una gran necesidad de estar en el concierto internacional, sino también la necesidad de recuperar un vínculo directo que se había debilitado con la ciudadanía.

Lo que permiten las TICs es transformar el panorama informacional y generar otra vía que ya está permitiendo neutralizar los medios, especialmente la televisión, como principal forma de comunicación. Internet se ha presentado como una oportunidad, en tanto abre la posibilidad de retomar una relación “directa” entre la ciudadanía y el Estado, permitiéndole a este generar estrategias que no consideran un tercero para relacionarse entre sí. Sin embargo, la relación con la ciudadanía tampoco está asegurada, ya que las limitaciones que presentaba la mediación medial se desplazan hacia la necesidad de superar las exigencias que contienen intrínsecamente las TICs, tales como la infraestructura, conectividad, condiciones cognitivas.

El Estado ha interpretado y asumido estas condiciones principalmente desde las dimensiones materiales y cuantitativas de estas tecnologías, y desde ahí ha definido sus políticas públicas y el desarrollo de estas. Es así que sus principales acciones en relación con la instalación y expansión de las TICs se establecen en la conectividad. Esta es respaldada con una serie de orientaciones públicas para el desarrollo de Internet, materializadas en acciones, comisiones, instructivos, declaraciones y convenios, y sostenidas en una estrategia que el gobierno —en este caso, de Chile— ha implementado a través de cinco líneas de desarrollo: i) Fomento al

---

<sup>126</sup> Campaña comunicacional televisiva para las primeras elecciones libres que marcaron el fin de dictadura militar en Chile.

acceso; ii) Gobierno electrónico; iii) Incorporación de las TIC en las empresas, formación de recursos humanos; iv) Información y participación ciudadana; y v) Marco legal.

La política pública de acceso a las TIC se ha implementado principalmente a través de cuatro programas nacionales: Proyecto Enlace, que instala Internet en las escuelas; Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones, que implica desarrollo de infraestructura a nivel nacional; Programa de Infocentros, orientado a la promoción de estos espacio para apoyar especialmente a las micro y medianas empresas; y la Red de Bibliotecas Públicas, que equipa a bibliotecas públicas con computadores y conexión a Internet a nivel nacional. Considerando este conjunto de definiciones, nos interesa resaltar dos dimensiones. Una es el tema del acceso a la información, relacionado a las posibilidades de participación de la ciudadanía a través de la implementación de las TIC, aspecto en el cual nos interesa la posibilidad de generar y propiciar un nuevo movimiento de participación de la ciudadanía. La segunda dimensión se refiere al refuerzo del rol que desempeña el espacio local en estas materias, en consideración a que muchas de las iniciativas de acceso a las TIC se plasman en ese ámbito.

### **La implementación de la participación**

En relación a la primera dimensión, donde se establece la implementación de las TIC como instrumentos que permiten la participación ciudadana, esta propuesta sostiene la idea de que ser usuario permite y facilita el acceso a la información, a los servicios, a los beneficios, y principalmente optimiza la participación en las distintas instancias desarrolladas por el Estado para incorporar la opinión de los ciudadanos. Esto es, *la infohabilitación ciudadana*, entendida como el acceso y manejo de información pública relevante para los usuarios mediante el empleo de las TIC, aseguraría información y participación ciudadana. Siguiendo esta línea, el Estado de Chile establece que la universalización del acceso ofrece una inestimable oportunidad de profundizar la democracia y la participación. Al proporcionar un acceso expedito a mayores volúmenes de información, estimula la participación de los ciudadanos. Al posibilitar una vasta gama de nuevos medios de difusión interactivos amplía la libertad de expresión. Sobre la base de mejores servicios y mayor transparencia, permite al Estado relacionarse de nuevas formas con el ciudadano y reducir las diferencias regionales y sociales.

El desarrollo de la información pública con miras a la participación y la democracia implica:

- i) Construir una infraestructura descentralizada de medios de acceso para todos los chilenos y acelerar el desarrollo de servicios de información pública y servicios electrónicos orientados al ciudadano.
- ii) Ampliar el uso y aplicación de las tecnologías y redes de información existentes. La profundización democrática es un proceso permanente, dinámico y perfectible. Si la sociedad industrial acuñó el principio de sufragio universal, a la sociedad de la información le compete ampliar los espacios y dimensiones de la democracia, la participación y el ejercicio de los derechos ciudadanos. Para ello se requiere explorar nuevas prácticas (el voto electrónico, por ejemplo), facilitar el acceso a la información

pública y simplificar el accionar del Estado a través de una mayor transparencia en su gestión.

Si bien todo esto, a lo cual se aspira, tiene grandes posibilidades de materializarse, también es cierto que algunas lecturas han sido demasiado optimistas y, las más de las veces, parciales. Y ello por diversas razones, de las cuales podemos mencionar tres.

En primer lugar, el sistema comunicacional que sigue imperando es el de los medios de comunicación. Éstos continúan siendo las fuentes de información cotidiana de hombres y mujeres y son los principales espacios donde la ciudadanía se informa sobre condiciones financieras, servicios, se entretiene, o sea estos medios continúan ocupando un lugar central en los espacios de información pública. La conectividad a las TIC es aún insuficiente como para declararnos cercanos al acceso universal; queda aún mucho camino por recorrer, y mucho más aún para dejar de hablar de la brecha digital.

En segundo lugar, aunque el desarrollo de las TICs ha sido acelerado y ha habido grandes éxitos en ese campo, la reducción de las diferencias en el plano del acceso a las TIC no se ha dado de manera paralela en las diferencias existentes fuera de la red informática. Los grupos más vulnerables, las comunas más lejanas, los países más pobres y los continentes con menores recursos tienen menor desarrollo y presentan grandes desigualdades con los lugares de mayores recursos (PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2000)<sup>127</sup> Y estas desigualdades no sólo se manifiestan en el acceso material a la infraestructura, sino también como desigualdad en la producción de contenidos, de datos y de decisión sobre la validez de éstos.

El tercer punto es la importancia del mercado en la producción misma de las TICs. Si bien lo público ha tomado y desarrollado la oportunidad que ofrecen las TICs informacionales, no es menos cierto que son el mercado y la industria privada los que mayormente se han beneficiados de estos nuevos sistemas, y que muchos elementos de la cadena de producción de ellos pertenecen a las empresas de este sector. Los programas, los contenidos de diversa orden, los juegos y entretenimientos que las personas están utilizando, son producidos en las lógicas de beneficios privados más que beneficios públicos. Y en este sentido, los usuarios se acercan más a las lógicas de las audiencias que a las lógicas de beneficiarios de servicios públicos, esto es, de ciudadanos.

Lo anterior da cuenta de ese carácter mitológico con que se ha rodeado a las TIC, al homologar su desarrollo con la instauración de una democracia más participativa (Paquete et al. 2002; Wollton 2002). Considerar el acceso a Internet como un mecanismo mágico para el establecimiento de una democracia participativa y deliberativa, es otorgar demasiada importancia a la capacidad de la tecnología disponible y olvidar —o hacer olvidar— la muy diversa condición de los usuarios de esa tecnología. El acceso a las TIC no asegura una participación intensa, tampoco una redistribución equitativa simbólica y de productos. Así,

---

<sup>127</sup> El último Censo realizado en Chile (2002) da cuenta que sólo el 20.5 por ciento de los hogares chilenos cuenta con computador, que solo el un 10.2% de los hogares cuenta con Internet.

se indica que diversos países con democracias establecidas no son optimistas, “al menos en el sentido de esperar que [el acceso a las TIC] transforme automáticamente la masa de gente en activistas sociales y políticos” (Bonder; 2002).

Asegurar que la implementación de las TIC consolida participación, demanda una profunda reflexión. En el proceso de promoción de las TICs, en el contexto del desarrollo de la sociedad de información, se tiende a postular juicios sobre-optimistas sobre los efectos positivos de la computación al servicio de los sistemas democráticos. Estos juicios albergan los deseos y expectativas de los que planifican los sistemas públicos, en cuyo centro se encuentra la ilusión de la participación. Finalmente, en este sistema de desarrollo de las TIC de parte del Estado, que ha sido ejemplar a nivel nacional, se identifican —desde nuestro análisis— algunas ausencias y trabajos pendientes. Una es la no medición de las significaciones que esta implementación ha tenido para la gente; otra es la necesidad de repensar y modificar el concepto de participación; la tercera, no haber acompañado esta producción de políticas con un sistema que permita reconocer e identificar la importancia de la comunicación como recurso y derecho para el empoderamiento de la ciudadanía.

### **La importancia del espacio local<sup>128</sup>**

El lineamiento de desarrollo de las TIC establecido por el gobierno Chile y, por ende, el fortalecimiento de su aparato institucional, coloca como protagonista el espacio local. Es ahí donde se establecen físicamente la mayor parte de las iniciativas antes mencionadas. El vértice de articulación entre la generación de estas propuestas y la sociedad en su conjunto ha sido el espacio local. El espacio local se ha visto revalorizado en el actual contexto social, en tanto lugar estratégico que permite la apertura a la democracia y la solidaridad que trasciende sus propios límites. Ello queda de manifiesto en el hecho de que los avances en la consolidación de la democracia y la modernización se han plasmado en múltiples iniciativas realizadas a través de los gobiernos regionales y comunales. Es ahí donde las instituciones instaladas en el espacio local tales como infocentros, bibliorredes, red Enlace los coloca ha este en el centro del desarrollo tecnológico en el cual su implementación debiera asegurar la producción de una optima vinculación entre las intenciones del Estado y las necesidades de la ciudadanía.

Previos estudios sobre el impacto de las TIC en el espacio local dan cuenta de que la puesta en uso de las TICs en el espacio municipal ha sido muy lenta y presenta muchas dificultades, principalmente porque ha sido un proceso inorgánico, incompleto con una grave ausencia de planificación. Además el enfoque y el tipo de implementación se ha limitado a promover los elementos más instrumentales que ofrecen las TICs y no se ha

---

<sup>128</sup> Difícil sería hablar de un solo sistema de implementación de las TIC en los gobiernos locales, ya que existen diversos y distintos contextos económicos sociales que determinan la diferencia entre los distintos gobiernos locales. Nuestro ámbito de trabajo ha sido principalmente en municipios que no tienen grandes recursos económicos.

manifestado el mismo interés por desarrollar las nuevas oportunidades que abren. Es se manifiesta en la evolución centrada en dar cuenta de las necesidades internas de los municipios y no en reforzar sus contactos con los usuarios de los servicios que gestionan. Esto ha tenido un impacto negativo en relación con la integración y participación de la ciudadanía a los procesos de comunicación (Silva, 2000)

Interesa identificar el contexto comunicacional del espacio local en tanto recipiente y facilitador de la implementación de las TIC. Según Toloza (1999), la comunicación local es aquella que no persigue fines de lucro. Agrega que ella surge a partir de la necesidad de grupos sociales de expresarse y dar a conocer su visión de la realidad. Esta definición contiene los principios fundantes de la comunicación comunitaria; esto es, aquellos principios que sustentan acciones orientadas a que los distintos grupos sociales se capaciten y generen sus propias formas de comunicación.

Ya hemos mencionado las exigencias que demanda una implementación equitativa de las TIC, y como estas desde el Estado tienen aceleradas y positivas respuestas principalmente en el orden de la infraestructura física, técnicas y tecnológicas, pero hay otra dimensión indispensable que incluso es más difícil de lograr que se refiere a las predisposiciones psicológicas, social y cultural que también se demandan en la instalación de las TIC. Como señala Schiller, a fin de evitar la repetición de la Historia en lo que se refiere a la acumulación de bienes materiales deberá imponerse una reorganización de la capacidad de producción y distribución de los bienes inmateriales (información-conocimiento) tan característicos y fundamentales en la información, conmutación y el conocimiento (Vidal Beneyto; 2002, 105). Por esto, se establecen nuevas dimensiones para la construcción de la ciudadanía, tales como: reconocer el campo comunicacional-informacional como relevante e inseparable de la gestión y acciones este caso comunal e identificar, al mismo tiempo promover una conciencia comunicacional en la ciudadanía que integre la noción de derecho a la comunicación e información como derechos humanos indispensable para el fortalecimiento de esta. De esta forma podemos corregir y perfeccionar las enormes desigualdades informacionales que son indispensables de corregir para no repetir la historia

El concepto de *conciencia comunicacional* en el contexto de la comunicación pública alude a la importancia que dan a las comunicaciones tanto los hacedores de política pública, funcionarios municipales como la ciudadanía en general, en tanto reconocerla como una dimensión transversal que fortalece su integración y participación en la organización social. Sostenemos que el grado de conciencia comunicacional es proporcional a las posibilidades de apropiación y sustentabilidad de un proyecto social. Hemos operativizado esta relevancia o conciencia comunicacional en ciertos indicadores que conforman los sentidos y significados que puede tener, en este caso, la implementación de las TIC en el espacio local.

La apropiación va más allá del uso. Habría que estar atento especialmente en el caso de las TIC, de que los gobiernos locales aseguraran la promoción no solamente del uso de las TIC sino que fomentara un proceso de apropiación de todo el sistema que estas implican, o sea de la infraestructura y de la información que esta provee. Esta apropiación se puede

operativizar midiendo los sentidos de pertenencia y los niveles de conocimiento que puedan adquirir los usuarios de las TIC. Estas condiciones pueden promover un mayor desarrollo de prácticas comunicacionales, en tanto puedan reconocer lo comunicacional como un campo específico desde el cual se pueden resolver necesidades precisas. Esto también permitiría dimensionar las posibilidades reales y concretas que tienen las TIC como instrumentos de resolución social.

El principio del derecho a comunicar contiene el derecho activo y pasivo del receptor, de informar y ser informado. El derecho de comunicación es más amplio que el derecho a información, y lo incluye (Servaes 1998). A la vez, en el derecho de las personas a la comunicación, considerado como uno de los derechos básicos en el campo de lo público y la participación, se incluyen los derechos y responsabilidades tanto individuales como colectivas. De acuerdo a Grandi, hoy cuando se habla de derecho a la información sobre todo dentro del discurso de la comunicación pública se tienen que considerar dos puntos de vistas: En primer lugar el derecho a informar, informarse y a ser informado. Y en segundo lugar, como una especie de pre-condición de la expresión del derecho ciudadano, entendiendo como participación a conciencia e informada del proceso público de decisión. Teniendo estas definiciones como referentes podemos revisar cual es el panorama comunicacional en el espacio local.

### **Una mirada a la comunicación comunitaria: participar es compartir la acción**

En la comunicación comunitaria se establece en el vínculo entre municipio y ciudadanía. La calidad de este vínculo se define por la capacidad de activar las funciones comunicantes de los distintos actores involucrados en esta relación. En este marco, la comunicación comunitaria implica derechos y responsabilidades de información, difusión y otros elementos de comunicación que refuercen los procesos de desarrollo local. Tradicionalmente la información pública ha sido esquiva con los ciudadanos. Por lo tanto su relación con ellos ha tomado formas institucionalizadas principalmente a través del ingreso a partidos políticos, a organizaciones sociales o a transformarse en usuarios asiduos de los programas de los municipios. Estas son las instancias que han generado una relación de ciertos ciudadanos con la información.

### **Difusión (vertical) de hechos u opiniones**

Cuando hay intereses concretos individuales de difusión, de exposición, de estar en agenda; las comunicaciones han sido recurrentemente maltratadas. Múltiples actores sociales se aproximan a la comunicación de una forma instrumental, visualizándola como un medio que puede responder a sus intereses inmediatos. Desde esta perspectiva tradicional, el proceso comunicativo se convierte en unidimensional, jerárquico y horizontal. El mensaje se emite principalmente en función de difundir hechos y opiniones de acuerdo a las necesidades de



los funcionarios. Esta deformación de la comunicación comunitaria ha sido recurrente en las municipalidades. El uso de las comunicaciones ha sido instrumental, definido prioritariamente por las necesidades e intereses del municipio, y sin integración de las multidimensiones de la comunicación. El desarrollo de las comunicaciones en lo local, a pesar de su enorme importancia, ha sido terreno poco innovativo, con escaso desarrollo y subvalorado. Los énfasis han estado puestos en la difusión, la cual ha resaltado la figura del alcalde y las acciones de la municipalidad. Este panorama no es muy alentador pensando desde las nuevas necesidades que establece la implementación de las TIC O sea transformar la lógica de su generación, difusión, acceso a esta.

Otra limitante de la gestión comunicacional comunitaria es la confusión entre comunicación y propaganda. La comunicación como un proceso de información más planificado, como acción comunicativa, no se ha generalizado. Es un concepto que crea resistencias, porque la comunicación lleva necesariamente a generar mecanismos participativos, para los cuales se debe desarrollar otro tipo de gestión. Por eso existe un histórico divorcio entre participación y comunicación en los gobiernos locales; se invierte poco en la comunicación y cuando se invierte, se hace para reforzar la dimensión de la propaganda. Esta visión no muy alentadora de la experiencia comunicacional ejercida hasta el momento en los espacios locales. Se enmarca en lo que se denomina la cultura municipal, la que se caracterizan como burócrata, discontinuidad, parcial y clientelar. Todos factores que entorpecen una gestión más dinámica y democrática. La comunicación se estaría dando en un sistema de funcionamiento muy centralizado, carente de una real comprensión de lo que ella significa.

### **Los eventos**

Los eventos (celebraciones e inauguraciones) son otra manifestación de comunicación comunitaria que forman parte de la misma lógica comunicacional “equivoca” ejercida en los municipios. Los eventos son los actos comunicacionales a través de los cuales frecuentemente la municipalidad convoca a participar a los ciudadanos. Esto se sostiene sobre la misma lógica de espectáculo que se da en los medios de comunicación formales, observable en cualquier programa de entretención televisiva. Así, los mega eventos mediáticos se desplazan al ámbito local y se mezclan con las acciones políticas, de tal forma que si un municipio quiere asegurar la participación de la gente, tiene que asegurar la diversión. Esta lógica de participación nos aleja de una propuesta política formal; no implica el asumir el sentido de derecho ciudadano, no desarrolla compromiso con la gestión local.

Este “eventismo” coexiste con otros problemas que se manifiestan en los municipios en relación con la comunicación, como son el “inmediatismo” y la falta de planificación a largo plazo. Muchas de las actividades mencionadas son respuestas a necesidades inmediatas., y llevan a establecer un modo de operación que se percibe como exitoso porque logra reunir un número más o menos grande de personas. Algunos de los entrevistados, sin embargo, reconocen que esta fórmula se agota, que esta aproximación ha producido un considerable número de beneficiarios “profesionales”, los cuales recurrentemente asisten a las

convocatorias de la municipalidad. Son siempre los mismos asistentes a las diversas actividades que se realizan.

Las modalidades señaladas alejan al municipio de una propuesta comunicacional más democrática y activa, relacionada con la función de respaldar lo hecho, darlo a conocer a través de la información, y permitir de esta forma que las personas se puedan apropiarse de los servicios que la municipalidad ofrece. Tal es uno de los caminos por los que la comunicación pasa a convertirse en un instrumento de participación ciudadana. Y no permite visualizar la comunicación para que se transforme en un recurso indispensable para la participación.

### **La necesidad de información**

Un estudio realizado sobre la gestión de la información en el espacio local desarrollado por el departamento para las organizaciones sociales del gobierno de Chile<sup>129</sup> señala que en general los entrevistados valoran la información como un insumo significativo en la generación de un cambio de actitud en los usuarios de los programas sociales, o sea pueden identificar el impacto que tiene el acceso de la información en la ciudadanía, o de las personas beneficiarias de sus gestiones. (Alderete, s.f.). También refiere que los dirigentes sociales relacionan el acceso a la información más abundante y de mejor calidad con la obtención de determinadas cuotas de poder. Esto se relaciona directamente a que el acceso a la información aumenta las posibilidades de acción, asumen la frase “información es poder” ya que esta permite acceder a los beneficios que provee el Estado. Más allá de que si esto es cierto o no, hay una percepción compartida de que existe una directa incidencia entre la falta de la información y las limitaciones de la obtención de los programas y beneficios sociales. O sea, los actores sociales consultados perciben que muchos beneficios se pierden por falta de información. El estudio confirma y propone la posibilidad de generar una iniciativa centralizada que coordine la entrega de información sobre los diversos beneficios y programas sociales. O sea, crear centros de información.

Tres elementos llaman la atención de estos estudios. Uno es incorporar la información como elemento central de un estudio desde el Estado. Respondiendo a las necesidades del momento el estudio percibe la información como un elemento central de la gestión de gobierno y es pionero en su intención de reconocer las necesidades y opiniones de los funcionarios y las organizaciones en esta área. En segundo lugar, más allá que solamente enumere situaciones, reconoce situaciones que no son mencionadas en otros estudios en el ámbito de lo local. En tercer lugar, si bien el estudio es una primera aproximación y tiene un enfoque principalmente técnico en tanto evalúa la posibilidad de creación de instalación de centro, permite discutir la dimensión de la información desde una lógica más global, por

---

<sup>129</sup> Con la intención de hacer un diagnóstico y evaluación sobre la factibilidad de implementación de Centros de Información Ciudadana da cuenta sobre la visión que tienen los diversos actores sociales sobre la comunicación comunitaria. Las fuentes de información de este estudio fueron jefes o representantes de los servicios públicos y dirigentes sociales (DOS; s.f).

ejemplo la concepción de los dirigentes sociales sobre de información como poder. Desde los intereses de una nueva lógica de trabajo comunicacional, esta concepción se enmarca en un criterio antiguo y jerárquico de la información, que no percibe la información como un derecho democrático y por lo tanto de amplia difusión, sino que continúa percibiendo el acceso a la información desde un lugar privilegiado en el cual el conocimiento se parcela y solo queda al servicio de unos pocos.

La propuesta de transformación es quitarle la noción de poder a la información, que información no sea poder sino derecho. Esta posición evitaría situaciones relatadas por otros dirigentes comunales, que han tenido acceso a la información porque su posición ideológica coincide con el del encargado de turno. Una vez que el encargado es cambiado o pierde la elección, los dirigentes dejan de tener acceso a la información y por lo tanto pierde privilegios y se debilitan en su gestión.

### **La lectura de la ciudadanía sobre la construcción de sentidos y significados<sup>130</sup>**

Diversos estudios sobre las TIC y su relación con el espacio local, dan cuenta de que su mayor impacto en la ciudadanía no pasa por el municipio, ni se da en el espacio público, sino que se cristaliza en el espacio privado. En la práctica, la mayoría de personas desconocen lo que están realizando los municipios en esta área. En la ciudadanía, la producción de discursos y representaciones opera de manera no sistemática, al producirse en el ámbito de la vida cotidiana, de las conversaciones, entre los sentidos comunes. La ciudadanía establece sus propias relaciones con los discursos circulantes y expuestos a través de los medios de comunicación, transformándolos de acuerdo a sus propias estrategias de organización de sentidos, experiencias, expectativas y valoraciones. De esta manera se generan otras representaciones que, sumadas a las construidas en los discursos provenientes del Estado y el Mercado, se completa la construcción de un imaginario social acerca de las TIC.

### **Las TIC como vía de integración**

Un estudio realizado sobre el impacto de las TIC en el espacio local revela que la relación que establecen las personas con estas tecnologías no se refieren a lo colectivo o comunal, sino que se centra en las expectativas sobre las posibilidades que estos nuevos instrumentos pueden tener en su mundo privado, específicamente en el futuro de sus hijos. Es allí donde se construyen los sentidos de la apropiación de las TICs y donde adquieren mayor valor (Silva 2001).

---

<sup>130</sup> Esta información corresponde a la investigación “Impacto social de las TICs en el espacio local”, desarrollada con el apoyo de Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID/IDRC) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, Sede Ecuador).

En los casos de los grupos participantes en esta investigación, las TICs no forman parte de su realidad cotidiana, ni laboral o profesional, ni personal. Su discurso se sostiene principalmente en otros relatos que han recibido a través de discursos como el del mercado, el político y el de sus hijos. Las condiciones de pobreza y las generacionales, los han marginado del circuito y acceso directo y personal a las nuevas TIC. Como consecuencia, la mayor parte de los relatos recogidos no están dando cuenta de experiencias concretas, sino de una representación, una ficción, en tanto idea/imagen ideal de un objeto. Así, los sujetos "están" en un relato de un mundo imaginario, sobre una realidad que observan y elaboran simbólicamente (Chillon s/f). A partir de ahí se construye un territorio complejo donde confluyen las creencias de los entrevistados sobre el tema, sus expectativas e intenciones. La relevancia que estas tecnologías adquieren para los participantes, en tanto instrumentos que sus hijos deben conocer y utilizar en el ámbito educacional, remite a las dimensiones de integración y movilización social con que es percibida la educación en nuestros países; esto es, como medio a través del cual es posible salir de las condiciones de pobreza y desigualdad. Esto es especialmente importante para los sectores más desposeídos, ya que no disponen de otros recursos de desplazamiento. En este marco, las TICs pasan a formar parte constitutiva de la educación, y las reconocen como un instrumento nuevo que deben ofrecer a sus hijos para que puedan tener una buena educación.

Desde la perspectiva de los participantes en la investigación, las TIC conforman el nuevo escenario educativo y en ellas han depositado un sinnúmero de propiedades que identifican como aseguradoras de una buena educación. Ven a sus hijos como actuales protagonistas de estos cambios, y consideran que a través de las TIC están adquiriendo nuevos elementos que ellos no tienen, ni tuvieron. Expresan que ellos ya quedaron fuera, pero que esto no les puede suceder, ni les está sucediendo a sus hijos.

Son las TICs, en su dimensión educativa, las que contienen para este grupo la ilusión de integración y equidad. Saben que sus hijos tienen acceso a las TIC a través de la red de Enlace en los colegios. Esto les basta, porque no cuentan con otros elementos para evaluar la calidad de tal acceso. Algunos padres han visto a sus hijos utilizar computadoras, y expresan orgullo porque estén adquiriendo nuevas habilidades. Valoran en tal medida esta circunstancia, que no perciben las diferencias existentes con otros sectores sociales cuyo acceso a las TICs es mucho más completo y sofisticado. Como un participante señala, *"mi hijo va al Colegio España; todos lo conocen, y tienen computadora. Ése es un colegio municipalizado, pero ya no le pueden decir, 'oye, tú no estás en un colegio pagado y no tenís idea de computación'"*. Este discurso, en que todos coinciden, no integra la desigualdad presente en las distintas realidades frente a los recursos de las TIC. No da cuenta de que los niños de sectores con mayores recursos tienen acceso a mejores sistemas tecnológicos que los que provee la red Enlace.

Una interpretación de estos discursos nos presenta una re-semantización de la propia experiencia a través de las nuevas tecnologías. Por la presencia de las TIC, el relato sobre la propia vida, signado por la exclusión, se desplaza hacia un relato que contiene expectativas

de inclusión a través de otro (los hijos), y que por esta vía neutraliza el discurso de la diferencia y produce una ilusión de igualdad.

### **El discurso colectivo sobre las TIC**

El discurso colectivo sobre las TIC presenta el siguiente relato: desde el discurso de la experiencia emerge un yo excluido, que con relación a las TICs se percibe en el pasado y finalmente tiene como producto una situación de desigualdad. La fuerte situación de marginación que subyace en este discurso se neutraliza con un relato de expectativas, donde emerge el otro (hijo), en una situación temporal futura, en la cual las TIC le permiten la inclusión y, por lo tanto, acercarse a la igualdad. Emerge un nuevo discurso que contiene una ilusión de igualdad de oportunidades. Desde el momento en que el sujeto asume que tiene igual oportunidad, el mismo acceso a las TIC que otros, puede transformar su percepción de sí mismo: el tener se convierte en ser: tengo igual, soy igual. Esta situación reduce inmediatamente, en este ámbito, la sensación de diferencia, y disminuye la distancia social con otros.

Canclini (1997), haciendo referencia a Baudrillard, habla de los distintos tipos de valor en la sociedad. Para salir del limitado esquema marxista del valor de uso y valor de cambio, Baudrillard propone dos formas más de valor: el valor signo y el valor símbolo. Estos dos últimos connotan en los objetos, sentidos muy poco relacionadas con los usos prácticos de los mismos. El valor signo tiene una connotación que se asocia al objeto: no es lo mismo una computadora de marca que una armada. Sin embargo, el que más nos interesa aquí es el valor simbólico, entendiendo por tal un sentido distinto del valor signo con el cual las personas o grupos de una sociedad cargan al objeto. Estas clasificaciones dan cuenta de las lógicas que organizan la circulación de los objetos en la sociedad. Los dos primeros valores —el de uso y el de cambio— tienen que ver principalmente con la materialidad de los objetos. Los segundos se refieren a los procesos de significación de éstos. Para los grupos participantes en este estudio, las TICs no adquieren valor de uso. En su caso, la no-disposición de ellas no hace pertinente tal categoría. Pero estos instrumentos son "cargados" de un potente valor simbólico, pues representan una transcendencia hacia un futuro de acceso a oportunidades e igualdad.

### **Las salidas posibles: La participación es compartir significados**

Como salidas se entiende la necesidad de destacar ciertas dimensiones que permiten adecuar las oportunidades que ofrecen las TIC hacia lugares productivos y renovados en la relación comunicacional entre ciudadanía y Estado-espacio local. Más allá de todos los beneficios, necesidades y exigencias obvias que tienen los gobiernos de integrarse al desarrollo tecnológico global, estos contienen en su propuesta y apuesta, la optimización de la participación e integración ciudadana a este desarrollo. Bajo esta propuesta se recoge una fuerte expectativa sobre las TIC la cual es la posibilidad de participación directa de la ciudadanía a través de estas. Lejos de lo medial se visualiza a las TICs como un medio interactivo que permite a un supuesto ciudadano autónomo que tiene una serie de

capacidades individuales, con lo cual hay una visión exagerada de las capacidades de los individuos. Desde esta lectura fácil se espera que inmediatamente que desde un usuario que se sienta frente a un computador emerja un ciudadano nuevo, o bien desde una lectura nostálgica que desde esta misma situación surja un ciudadano renovado pero que contiene todas las condiciones participativas y comunitarias que pertenecen a antiguos contextos políticos sociales donde el sentido de comunidad y compromisos políticos partidarios no corresponden al actual escenario.

En este imaginario hay una cierta descontextualización que da cuenta más de deseo y necesidades que reales posibilidades porque en estas expectativas no evalúan que pobres condiciones de participación no se deben a la ausencia de un dispositivo tecnológico que permita fortalecer las series de crisis de representatividad existentes, sino también a las transformaciones de organización social donde las jornadas de las personas están siendo sobre exigidas para responder a las demandas económicas, labores y familiares que absorben sus vidas cotidianas.

Es posible interpretar este panorama como una gran oportunidad de acceder a un nuevo instrumento tecnológico que permite la participación, sin embargo es necesario considerar que para lograr su óptimo uso es necesario reconocer no sólo sus intrínsecas capacidades virtuales, sino también es urgente desarrollar una profunda reflexión sobre las concretas posibilidades y reales implicancias que tiene la participación ciudadana en el nuevo escenario que produce esta tecnología. Si bien es cierto que las TICs, a través de la información, pueden fortalecer el ejercicio ciudadano, es necesario que desde los gobiernos se perciba una nueva forma de participación que tiene una distinta expresión.

### **Un replanteamiento del concepto de comunicación**

La democracia digital es todavía lejana. O el uso democrático de las TIC es pobre. Los esfuerzos públicos en esta área han logrado instalar una plataforma básica que aún presenta grandes limitaciones tales como analfabetismo informacional; acceso desigual, sin un impacto significativo en la brecha digital y la lógica de mercado es la que principalmente controla la infraestructura, tecnologías, servicios y contenidos. Las TICs se incorporan como objetos que no necesariamente portan una carga histórica de significado conflictivo. Siendo su referente “la tecnología”, están abiertas a ser visualizadas como una posibilidad de cambio y de reorganización de lo establecido; permiten imaginar el surgimiento de un espacio supuestamente regido por leyes “totalmente” nuevas, y crean la ilusión de ofrecer ciertos pasillos a las personas e instituciones para la creación de nuevas posibilidades y nuevos roles. Sin embargo, lo más probable es que las TICs, si bien reorganizan y transforman escenarios, también se insertan en formas estructuradas que arrastran y renuevan antiguos conflictos y desigualdades.

En una reflexión sobre las transformaciones en la construcción de ciudadanía, Jordi Borja sostiene que los derechos que configuran la ciudadanía hoy son más complejos que en el pasado. Presenta una evolución desde los derechos simples hacia los derechos más complejos. Entiende los primeros como los derechos heredados por la tradición democrática

desde el siglo XVIII que se presentan como insuficientes para dar respuestas a las demandas de nuestra época. Dentro de los nuevos derechos ciudadanos este autor menciona el de igual movilidad y acceso a la información similar a la que poseen los capitales privados y las instituciones públicas. Derecho acceder a todo tipo de información emanada de organismos públicos y de las empresas de servicios de interés general. (Borja; 2002). En este panorama, la iniciativa de la oferta estatal se percibe aún débil por lo cual es necesario que genere sistemas y lógicas distintas de uso de las TIC. Desde la información presentada sugerimos algunas líneas posibles de seguir.

Existe la necesidad hacer un replanteamiento del concepto de comunicación, lo cual significa generar una mayor reflexión sobre el derecho a la comunicación, que como hemos visto generalmente está ausente en la acción de los gobiernos locales. Esto se relaciona directamente a la necesidad de generar políticas comunicacionales democráticas; que integren la implementación de las TIC en ese campo, y que no la dejen solo en las áreas de capacitación formal y/o técnica económica. o sea, crear un conjunto de prácticas para establecer y proteger los espacios públicos, que promuevan las discusiones y debate. En el espacio local, la principal propuesta de información está al servicio de la difusión de los intereses de los emisores. Por lo tanto es importante desarrollar una reflexión que modifique la función de la información transformándola no sólo en un derecho, sino en una herramienta al servicio de los derechos. La ciudadanía en general, especialmente los sectores con menores recursos de las comunas se reconoce como una población sub-informada, que tiene poco conocimiento sobre las decisiones que las involucran (Silva; 2000). Para un buen ejercicio de ciudadanía, tanto hombres como mujeres deben tener acceso al conocimiento de sus derechos y responsabilidades.

El modelo tradicional de los eventos en esta área, como forma de difusión ha restringido el uso de otros modelos comunicacionales y no ha permitido que estos evolucionen hacia los nuevos contextos que ofrecen las TIC. Desde esta lógica, el acceso que se tiene a la información en el espacio local está mediado por la participación que ofrecen estos espacios. Esto es uno de los factores que en se continúa percibiendo la participación física como una exigencia implícita para acceder a la información. Esta práctica modifica la noción básica de derecho y pertenencia que la comunidad debe tener en relación a la información. El que no participa físicamente, de alguna manera es excluido. Esta exigencia crea sólo un grupo selecto de informados, los cuales mantienen su propio circuito. Esto ocurre especialmente en los sectores populares, donde la participación se ha transformado en una exigencia para obtener derechos básicos.

En el espacio local, se participa generalmente para plantear derechos que debieran ser dados. Cualquier requerimiento en los sectores populares, debe ser solicitado a través de los diversos espacios de participación comunitaria que se generan con la lógica municipal. Condiciones que en otros sectores sociales están dadas y forman parte del derecho básico de las personas, en las municipalidades más pobres requieren mayor exigencia para acceder a ellos. Lo anterior da cuenta de una demanda diferenciada en los municipios, de acuerdo a los sectores sociales. Esta propuesta de participación se ha agotado. Numerosos indicadores dan

cuenta del déficit en cuanto a la participación ciudadana a través de diversas instancias y organizaciones. Un interesante estudio sobre el tema indica que sólo la actividad religiosa congrega como miembros activos a un 28 por ciento de las personas, seguida de la deportiva, con un 16 por ciento (Tolosa 1999).

Usualmente se señala que una población debe tener altos grados de organización y participación para expresarse. Esta lógica presenta una contradicción, si se considera la actual organización de la vida cotidiana. Largas jornadas de trabajo, horas en el desplazamiento por la ciudad, la incipiente incorporación de la mujer al trabajo, la nueva estructura familiar, son condiciones que constituyen un escenario que dificulta el mantenimiento de formas tradicionales de participación, tales como asistir a reuniones, convenciones, etc.

### **El reconocimiento del derecho a la comunicación**

El panorama descrito presenta un tipo de vínculo entre municipio y ciudadanía establecido desde lógicas poco democráticas, que no utilizan cabalmente las posibilidades que ofrece la comunicación comunitaria. Ello plantea la necesidad de generar otro tipo de gestión que incorpore una mayor reflexión sobre el derecho a la comunicación, tema ausente en la acción de las municipalidades. Nos referimos específicamente a la actualización del tema del derecho a la comunicación en que se lo identifica como un derecho esencial de la ciudadanía.

El derecho a comunicar nos remite directamente a una nueva comprensión de la comunicación comunitaria, la cual, dependiendo de su calidad, asegura o impide la participación ciudadana. En este marco, la información, parte constitutiva de la comunicación, se transforma en una acción participativa, y debe ser asegurada como un derecho y una responsabilidad de cada uno de los actores participantes en el proceso comunicacional. Este enfoque exige ampliar el concepto de participación, el cual es incompleto y parcial si no asegura o tiene como finalidad una óptima comunicación. Los derechos de la comunicación no son distintos a la participación.

Desde esta propuesta, las TICs asumen una relevancia que exige transformar las lógicas de trabajo y de relación de los participantes del vínculo comunicacional en el espacio local. Las políticas de participación promovidas por los municipios deberán trascender la exigencia de la presencia física de los participantes para la ocurrencia de la participación, exigencia propia de un tipo de relación ya agotada. En otras palabras, es necesario modificar el enfoque tradicional, aquel que ha llevado a que, en el campo de lo comunicacional, las políticas tendientes a crear espacios participativos se hayan desvirtuado en la promoción de incontables “eventos” que dejan poco espacio para una participación efectiva y reflexiva (Silva 1999). *Esto implica traspasar la apuesta que crea ilusión de que la política de acceso universal por sí sola puede eliminar desigualdades y conflictos en las cuales no sólo sus fuentes de problemas están fuera del ámbito de las TIC y por otra lado asegurar que estas*



*políticas, decretos y modelos propuestos en conjunto consideren las condiciones simbólicas culturales en las cuales se están insertando.*

### **Bibliografía**

- Alderete, Francisco Javier. Departamento de organizaciones Sociales. DOS. s.f. Santiago.
- Bonder, Gloria. 2002. From acces to appropriation: Women and ICT policies in Latin American and the Caribbean. United Nations. Division for the Advancement of Women (DAW). [www.cepal.org](http://www.cepal.org)
- Borja, Jordi. 2002. Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía. La Factoría No.10. [w.w.w.lafactoriaweb.org.com](http://w.w.w.lafactoriaweb.org.com) (consultado el 9 de octubre de 2003)
- Comisión Presidencial 1999. “TICsde Información y Comunicación”. Chile: hacia la Sociedad de la Información. Santiago.
- Chillón, Albert. s/f. El giro lingüístico y su incidencia en el estudio de la comunicación periodística. Barcelona: Facultad de Ciencias de la Comunicación, Universidad Autónoma de Barcelona.
- García Canclini, Néstor. 1997. Cultura y comunicación: entre lo global y lo local. La Plata: Universidad Nacional de la Plata.
- Grandi, Roberto. 2002. Derecho a la información y derechos ciudadanos. En: La ventana global. Bajo la dirección de José Vidal Beneyto. Taurus. España.
- Lahera, Eugenio. 1995. “Comunicación y políticas públicas”. En: *Comunicaciones: nuevos umbrales*. Santiago: Departamento de Difusión de la Secretaría de Comunicación y Cultura, Ministerio Secretaría General de Gobierno, Chile.
- Martín-Barbero, Jesús. 2002. Oficio de Cartógrafo. Fondo de Cultura Económica. Santiago.
- MINEDUC. 2002 “Política de Desarrollo de competencias en TICsde Información y Comunicaciones (NTIC). Ministerio de Educación. [www.subtel.cl](http://www.subtel.cl) (Consultado en octubre de 2003)
- Orrego, C. y R. Araya (2002). Internet en Chile: una oportunidad para la participación ciudadana. Temas de Desarrollo Sustentable N° 7. Santiago. PNUD.
- Paquete de Oliveira. J. M., Barreiros, J.J. y Leitao, G. 2002. Internet como instrumento de participación ciudadana. En: La ventana global. Bajo la dirección de José Vidal Beneyto. Taurus. España.
- Secretaría de Comunicación y Cultura (SECC). 1993. Comunicación y democracia y desarrollo. Exámenes a la política de comunicación y Gobierno. Santiago: Ministerio Secretaría General de Gobierno, Chile.
- Servaes. J. 1998. El derecho a comunicar. Conferencia virtual. Videaz.
- Silva, U. 2000. “Impacto social de las TICs en el espacio local”. CIID/IDRC y Flasco, Ecuador. Ecuador.
- Silva, U. 1999. “Género, comunicación y municipalidad”. *Temas Sociales* n° 28. Santiago: SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación

## E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

- Verón, Eliseo. 1995 Interfaces sobre la democracia audiovisual avanzada. En: El nuevo espacio público. Gedisa ed. Barcelona.
- Vidal Benyto, José. 2002. La ventana Global. Taurus. España.

**REGULACIÓN PARA MUNDOS DIGITALES: EL MUNDO COMUNITAR.**

Erick Iriarte Ahon

*“El principio del gobierno democrático es la libertad (...) Resulta de esto que en la democracia el ciudadano no está obligado a obedecer a cualquiera; o si obedece es a condición de mandar él a su vez; y he aquí cómo en este sistema se concilia la libertad con la igualdad. (...) Todos los ciudadanos deben ser electores y elegibles. Todos deben mandar a cada uno y cada uno a todos, alternativamente. Todos los cargos deben proveerse por suerte, por lo menos todos aquellos que no exigen experiencia o talentos especiales. No debe exigirse ninguna condición de riqueza, y si la hay ha de ser muy moderada. Nadie debe ejercer dos veces el mismo cargo, o por lo menos muy rara vez, y sólo los menos importantes, exceptuando, sin embargo, las funciones militares. Los empleos deben ser de corta duración, si no todos, por lo menos todos aquellos a que se puede imponer esta condición. Todos los ciudadanos deben ser jueces en todos, o por lo menos en casi todos los asuntos, en los más interesantes y más graves, como las cuentas del Estado y los negocios puramente políticos; y también en los convenios particulares (...)”*  
Aristóteles, *“La Política”, Libro Séptimo, Capítulo 1.*

### **Introducción**

Aristóteles consideraba como pilar del proceso democrático que *“(...) Todos los ciudadanos deben ser jueces en todos (...) los asuntos, en los más interesantes y más graves, como las cuentas del Estado (...)”*. De haber vivido en nuestra época, Aristóteles hubiese agregado como epígrafe... *“y por cualquier medio disponible”*. La tecnología es un instrumento que el hombre ha utilizado tanto para desarrollarse e integrarse, como para ocultar información o tergiversarla, a nivel de individuos o de colectivos (agrupaciones, empresas, gobiernos). La tecnología nos puede esclavizar o nos puede liberar; la tecnología *per se* no es buena ni mala, pero tampoco es neutra.

*“El principio del gobierno democrático es la libertad (...)”*, Aristóteles tenía claro que la democracia se ejerce en un marco de libertad, pero dicha libertad requiere de instrumentos para ejercerse, y el principal insumo para ejercer la libertad es la información, el eje de esta *“nueva sociedad”*: para poder ejercer nuestra libertad democrática se requiere de la información emanada desde aquellos que ejercen el poder: el gobierno nacional, regional, local. Ya desde épocas antiguas el saber de las *“cuentas públicas”* era necesario para un adecuado equilibrio de las fuerzas políticas; los ciudadanos no tenían mayor acceso a esta información. Han sido los desarrollos sociales los que han implicado necesidades de información, que han conllevado una mayor participación de los ciudadanos en las actividades públicas. Mayor acceso a la información generaría más participación ciudadana, pero ésta no es sólo cuestión de acceso a la información, sino que dicha información sea útil, provista en el momento adecuado, y en un lenguaje que el ciudadano pueda *“aprehender”*.

Con los avances de la democracia en los últimos siglos, y de las tecnologías en las últimas décadas, el ciudadano se encuentra en un sitio privilegiado: vuelve a tener acceso a la información, de manera directa, y que al igual que en aquella época debe nacer desde el poder/el gobierno la información. El ciudadano tiene el derecho a recibir la información que el gobierno tiene el deber de publicar y difundir. El Internet es un “ágora” moderna, y el gobierno se encuentra en la obligación de brindar información por este medio, en un proceso cíclico en el cual el poder concentrado en el “almacenaje de información” (cuando no ocultamiento de la misma), ya no tiene sentido, sino dejarla fluir, para que los ciudadanos puedan participar en la toma de decisión. Estamos frente a un replanteamiento del proceso de “elegir representantes y olvidar”, cambiándolo por el de “elegir representantes y participar.”

El hecho que el gobierno ofrezca la información se enmarca en el concepto de Transparencia de la Gestión Pública, que expresa el control real por parte de los gobernados (los ciudadanos), de las actividades y acciones que realiza el gobierno. Las palabras aristotélicas son totalmente vigentes en este respecto. La Transparencia de la Gestión Pública no solo se encuadra en brindar información, sino en ofrecerla de forma oportuna y con libre acceso, de modo de que la información le resulte útil al ciudadano; esto genera disminución de los circuitos de corrupción, y beneficia las actividades gubernamentales al tener un mejor “feedback” para con el ciudadano. Un ejemplo de lo que puede ocurrir con las “buenas intenciones” es el caso peruano sobre acceso a la información pública. No se puede negar una intención, tanto del gobierno de transición del Dr. Valentín Paniagua como del actual gobierno, de que el ciudadano se encuentre en una posición de conocimiento de la realidad. Mas estas “intenciones” enfrentan un serio problema: la normativa no da un real acceso a la información pública. Es la misma que impide que el ciudadano pueda ejercer sus derechos constitucionales, y por ende que no pueda ejercer su libertad democrática de una manera completa.

El derecho de acceder a la información pública esta contemplado a nivel constitucional y de la Carta Universal de los Derechos Humanos. Es un derecho primordial del ser humano, y más aún en sociedades denominadas democráticas. Los desarrollos normativos deberían estar acorde con el avance de las tecnologías para poder ofrecer en tiempo real, y de una manera transparente, la información a los ciudadanos. El hecho de que se coloque la información por medios electrónicos no limita ni impide que se publique en otros soportes, teniendo en cuenta que aproximadamente entre el 8% al 10% de la población esta conectada al Internet. Es pues una herramienta complementaria que en algún momento será la herramienta primaria para la comunicación entre el ciudadano y el gobierno.

### **La regulación de Internet**

Lo prioritario es determinar si es que el Internet tiene una regulación *per se* o si la requiere. El desarrollo de la Sociedad de la Información ha implicado una suerte de “carrera legislativa” por establecer el “Marco Jurídico”. Se aduce que Internet (no se habla de la sociedad de la información, en la mayoría de los casos), tiene que ser “regulada”, porque de

lo contrario será un terreno de “nadie”. Iñigo de la Maza, en “Code and Other Laws of Cyberspace from Lawrence Lessig”<sup>131</sup> hace un análisis extenso y pormenorizado de las ideas de Lessig: “En trazos gruesos, el trabajo de Lessig pretende alertar sobre dos cosas, la primera de ellas es el hecho que la fisonomía de Internet ha cambiado, que se ha ido separando decididamente de la utopía libertaria de un espacio sin “reyes, presidentes y votaciones” (Lessig, 1999b, 4 supra nota 1) configurándose progresivamente como una arquitectura panóptica que posibilita el control perfecto. El segundo asunto que preocupa a este autor es explicar cómo ha sucedido esto; según Lessig, la causa pasa por la plasticidad de la arquitectura de Internet y los intereses del comercio y del gobierno.”

### El Estado y el proceso

Lessig expone que el Estado no debe estar ajeno al proceso, pero que la regulación de la estructura esta ligada al control de contenidos. Este autor es pesimista en su análisis; hace hincapié en las motivaciones que pudieran tener los gobiernos, y los grupos de poder detrás de éstos. Iñigo de la Maza plantea: “Lessig presenta una visión pesimista del futuro. Algunos han argumentado que su desconfianza en el mercado es excesiva y que la solución a los desafíos que presenta Internet no se encuentra en la decisión colectiva razonada y deliberativa, sino en la elección individual.<sup>132</sup> Resulta difícil, al menos para mí, determinar si Lessig está en lo correcto o no; no basta que los argumentos de un libro sean consistentes y coherentes y que su autor los despliegue con elegancia e inteligencia, para determinar si corresponde o no a la realidad y, más aún, si sus pronósticos son certeros o no. Con todo, una cosa al menos parece cierta, si Lessig está en lo correcto, significa que una vez más vamos embarcados en el Titanic, pero esta vez, como advierte Paul Virilio, nos dirigimos al “accidente de los accidentes”<sup>133</sup> y, como la primera, los botes salvavidas no son suficientes.”<sup>134</sup>

Concordamos en las “esperanzas” de Lessig; deberá haber una participación y una regulación, pero este proceso debe ser analizado desde la perspectiva de un proceso social en evolución, donde los conceptos del Derecho deberán ser revisados, desde las nociones de Soberanía hasta los de Privacidad, pasando por todos los puntos intermedios. No hay peor miedo, que el miedo al cambio<sup>135</sup>. Internet: ¿es un mundo anárquico donde no existen reglas?, ¿Es el bastión tecnológico de aquellos que desean vivir al margen de las normas? ¿Quién gobierna Internet? Internet esta rodeado de normas. Desde sus inicios los usuarios

<sup>131</sup> Maza, Iñigo de la. “Code and Other Laws of Cyberspace from Lawrence Lessig”. Alfa-Redi. <http://www.alfa-redi.org/revista/data/47-9.asp>

<sup>132</sup> Ver, por ejemplo, Post (S/F). (Nota de Iñigo de la Maza)

<sup>133</sup> En las palabras de Virilio: en la actualidad, las nuevas tecnologías constituyen el vehículo para un cierto tipo de accidente que ya no es local y situado con precisión, como el naufragio del Titanic o el descarrilamiento de un tren, sino un *accidente general*, un accidente que involucra inmediatamente a la totalidad del mundo (1997, 14, itálicas en el original). (Nota de Iñigo de la Maza)

<sup>134</sup> Maza, Iñigo de la. “Code and Other Laws of Cyberspace from Lawrence Lessig”. Alfa-Redi. <http://www.alfa-redi.org/revista/data/47-9.asp>

<sup>135</sup> “Al que vive en esta época e insiste en creer que puede portarse como si viviera en el pasado, le ocurre lo mismo que el que mira hacia atrás y camina hacia adelante: acaba tropezando y partiéndose la cabeza”. Cesar de Echagüe (José Mallorquí, El Coyote).

determinaron una serie de costumbres sociales que son fundamento y base para la convivencia en Internet. Este primer nivel de las normas del Internet se denominan Net-Etiquette<sup>136</sup> o Etiqueta de la Red, y están fundamentalmente dirigidas hacia el manejo del correo electrónico. Luego se fueron ampliando a los demás ámbitos, como los chats o web forums. Un segundo nivel son las normas técnicas, que permiten funcionar el Internet; las convenciones utilizadas porque se han validado en la práctica son el desarrollo de la IETF<sup>137</sup> (The Internet Engineering Task Force)<sup>138</sup>, cuyas normas se denominan RFC, y que son el sustento de todo el sistema. Estas normas son abiertas, y se van mejorando con el tiempo. No están validadas por ningún acuerdo internacional, ni la IETF está ligado a ningún organismo supra-nacional. Sin embargo, sin las normas que se han establecido no podríamos leer este artículo.

De la interacción entre usuarios y científicos, más una participación de los estados que tienen como misión el dar una validez jurídica a los entornos sociales, surge que el sistema debería funcionar adecuadamente. El gobierno del Internet no esta pues en una entidad o en un grupo de poder que pueda “eliminar” el recurso Internet (de hecho esto es lo más utópico del mundo). Los grupos de poder detrás de las especulaciones económicas y que han hecho creer que el Internet era la solución a los problemas económicos de países y personas no quieren dejar que el sistema avance, porque la libertad de las personas que puedan intercambiar información y en esquemas donde las Pequeñas y Medianas Empresas tendrían una mayor oportunidad de actuación, esta libertad de acción que promueve las economías rápidas y que generarían mayores recursos y adecuadamente distribuidos, no les son convenientes a las transnacionales. Este fenómeno es el más antiguo de todos: el control económico es el mejor control. Pero ¿qué sucede cuando los usuarios se rebelan? Ocurre que los modelos de grandes negocios no funcionan y que las normas que les intentan limitar se ven atacadas; y sucede que hay que replantearse los principios básicos de la economía, tal como Negroponte, que planteaba pasar de la economía de átomos a la de bits.

El sistema ha funcionado y funciona, y la presión de adentro del Internet por ser reconocidos como un espacio con una identidad propia -pero no por ello fuera de la realidad- esta avanzando. Pero los que están afuera aguardan su oportunidad para poder tener acceso a la información<sup>139</sup>. Es importante destacar lo que explica Castells: Internet se ha transformado en mucho más que la infraestructura, limitante de muchas de las políticas y propuestas normativas existentes.

Castells expone:

---

<sup>136</sup> <http://www.isoc.org/policy/conduct/conduct.html>

<sup>137</sup> IETF: The Internet Engineering Task Force. Cuerpo Colegiado abierto de desarrollo de RFC's para el mantenimiento del Internet

<sup>138</sup> <http://www.ietf.org/>

<sup>139</sup> Iriarte, Erick. Sobre la realidad de hacer E-commerce II (o El sueño del Control del Internet). (<http://www.alfa-redi.org/revista/data/48-1.asp>)

*Internet es la sociedad, expresa los procesos sociales, los intereses sociales, los valores sociales, las instituciones sociales. ¿Cuál es, pues, la especificidad de Internet, si es la sociedad? La especificidad es que es constituye la base material y tecnológica de la sociedad red, es la infraestructura tecnológica y el medio organizativo que permite el desarrollo de una serie de nuevas formas de relación social que no tienen su origen Internet, que son fruto de una serie de cambios históricos pero que no podrían desarrollarse sin Internet. Esa sociedad red es la sociedad que yo analizo como una sociedad cuya estructura social está construida en torno a redes de información a partir de la tecnología de información microelectrónica estructurada en Internet. Pero Internet en ese sentido no es simplemente una tecnología; es el medio de comunicación que constituye la forma organizativa de nuestras sociedades, es el equivalente a lo que fue la factoría en la era industrial o la gran corporación en la era industrial. Internet es el corazón de un nuevo paradigma sociotécnico que constituye en realidad la base material de nuestras vidas y de nuestras formas de relación, de trabajo y de comunicación. Lo que hace Internet es procesar la virtualidad y transformarla en nuestra realidad, constituyendo la sociedad red, que es la sociedad en que vivimos.*<sup>140</sup>

## **El Gobierno Local Digital**

*Hay dos tipos de hombres:*

*“unos que no quieren ni gobernar por la fuerza a nadie ni ser esclavos de otros, sino gobernarse equitativamente en libertad y con leyes; otros, en cambio, que desean mandar sobre sus conciudadanos y obedecer a una tercera persona.”*

***Demóstenes***

Si hemos de entender el uso de las tecnologías por parte del gobierno local, debemos tener claro que se trata de un poder ejercido sobre una población determinada, en un territorio establecido, y que respeta una legalidad mayor: la normativa regional/provincial y la nacional/federal. Bajo esta premisa, y teniendo al gobierno local y el uso de tecnologías en el mismo como eje de nuestro análisis, éste es la mejor expresión posible de la democracia, dado que tiene las posibilidades de participación ciudadana mucho más disponibles que los procesos sociales a niveles más amplios.

Es importante que establezcamos claramente a qué nos referimos con *Digital*, dado que es el componente nuevo (algunos dirían novedoso), con respecto al gobierno Local. Lo Digital de la Realidad, o hacia la definición que se utiliza ahora “una digitalización de la información” está claramente definida por Nicholas Negroponte, director del Media Lab: “*El mundo de los átomos está constituido por objetos que tienen volumen. Por ejemplo, un libro, un disco o una botella de agua. Cuando fundamos una biblioteca le ofrecemos a una persona que tome prestado los átomos que componen un determinado libro, los lleve a su casa y luego de unos días, los devuelva a su lugar original. El bit, en cambio, actúa como una señal de información que puede desplazarse a la velocidad de la luz. Así, cuando se digitaliza el*

---

<sup>140</sup> Lección inaugural del programa de doctorado sobre sociedad de la información y del conocimiento en Universitat Oberta de Catalunya - UOC. <http://campus.uoc.es/web/cat/index.html>

*contenido de un libro, se almacenan esos datos en una memoria computarizada y se entrega la información - vía bits- a cualquier ciudadano que lo solicite desde su terminal. Imagínese las ventajas de este sistema: millones de personas de cualquier parte del mundo pueden acceder a ese libro sin necesidad de trasladarse. Además todo el proceso se realiza a través de un medio que no contamina el ambiente. Creo que el cambio de un mundo pensado en átomos a otro basado en el intercambio de bits es una tendencia firme, imparable”.*

En la llamada Sociedad de la Información, el uso de Internet crece de manera exponencial. En un principio se consideró que posiblemente Internet terminaría siendo una causa de des-individualización de cada uno de los usuarios, desprendiéndolos de sus características individuales para convertirlos en un todo homogéneo. Pero por el contrario, el intercambio de información y el uso del Internet como herramienta de educación y preservación de los hechos culturales ha dado un vuelco hacia un Internet social, en donde lo que prima es lo humano dentro de una colectividad. Se puede utilizar la herramienta para preservar, difundir y compartir los hechos culturales, sociales, para interactuar afectivamente o académicamente, o para actuar políticamente, dependiendo del interés de los individuos o grupos.

Isaac Asimov planteaba la aparición de un mundo digital: “(...) *Ahora, por ejemplo, me está visualizando; no puede tocarme, ni olerme, ni nada parecido. En cambio, si me estuviese viendo, podría hacerlo. En este momento, yo estoy a trescientos kilómetros de distancia por lo menos. ¿Cómo puede ser eso la misma cosa, dígame?*”. (Isaac Asimov, El Sol Desnudo). Aquí se presenta una nueva definición que nos resultara útil: el tiempo digital, por ende y siguiendo los planteamientos de espacio-tiempo-histórico expuestos por Víctor Raúl Haya de la Torre, tendremos que habrá un espacio-tiempo digital nuevo que descubrir.

Cuando alguien accede a Internet se encuentra en un punto, el cual le servirá de “Portal” hacia la información que desea buscar; el sistema se establece por medio de vínculos o “links”. Desde un punto de vista físico no importa si los computadores conteniendo la información que uno está utilizando se encuentren en la habitación de al lado o al otro lado del planeta. “*La modificación de la percepción del tiempo y el espacio que esto supone, en relación a las experiencias que acumulamos en el mundo real, son obvias*”. (Nelson Manrique, “La Sociedad Virtual”: 249), por lo que lo digital es una forma de acceder a sitios donde no se podía, a información que no se tenía, o a conocimiento que no se había aprendido. Existe una limitante: se requiere que al menos un individuo haya colocado dicha información en formato digital. Y esta es la responsabilidad de aquellos que detentan el poder, basados en que el acceso a la información es el eje social por donde nos movemos dentro de la Sociedad de la Información. Se plantea la siguiente pregunta: ¿Requiere el Gobierno Local Digital de una legislación especializada? ¿Requiere de alguna determinada política pública?, o ¿no requiere de legislación especial para poder interactuar con los ciudadanos?

### **El uso de las TICs en el Gobierno Digital Local**



*“El temor al cambio es el instrumento por el cual algunos impiden el desarrollo de la Sociedad”*  
***Dichos Péfidos de Muadib.***

¿Existe la necesidad de alguna norma específica para que los ciudadanos puedan interactuar digitalmente con sus “gobernantes”? Para poder entender el rol de la tecnología en el proceso del gobierno local, y en especial en la gestión pública de dicho gobierno podemos citar a Claudio Orrego, ex Secretario Ejecutivo del Comité de Modernización de la Gestión Pública de Chile, quien indica que modernizar la gestión pública no es sino “*instaurar por la vía de una acción integral y de impacto estratégico, un nuevo modelo de gestión en nuestra administración que nos permita avanzar en la creación de una cultura organizacional acorde con la dignidad inherente a la misión de la función pública de ponerse al servicio de la comunidad nacional.*” El proceso de involucramiento de la tecnología en el proceso estatal, y en especial en el gubernamental, esta ligado con la mejora de la gestión y de los servicios del Estado. Expresa Rodolfo Herrera que: “*la tecnología es el medio habilitador y potenciador, mas no un fin en si mismo*”.<sup>141</sup>

Bajo esta premisa de la tecnología como potenciadora y habilitadora, analizamos que los gobiernos locales poseen mecanismos de participación ciudadana en diversos canales: Audiencias Públicas, Comités de Vecinos, participación directa, Foros Abiertos, Revocación de Funcionarios, entre otros. Asimismo, los gobiernos locales interactúan con los ciudadanos brindando servicios que a su vez tienen que ser “pagados” a través de los arbitrios, alcabalas, impuestos prediales, etc. Existe una vinculación directa y que se ha utilizado desde años para la interacción ciudadano-gobierno local, más ¿el hecho de la presencia de TICs, el uso por parte del municipio es suficiente para su implementación?

Veamos algunas posibilidades. *Primero el ciudadano que desea pagar sus arbitrios por medio de una página web.* El Municipio implementa su plataforma web para pago electrónico, el mismo que se realiza por medio de pago con tarjeta de crédito, asumamos que utilizando un servidor seguro SSL y pasarela de pago SET. El ciudadano requeriría conectarse a alguna página web para hacer el pago usando su tarjeta de crédito, indicando el código de lo que desea pagar. La transacción completada se envía por correo electrónico al ciudadano. ¿Qué acciones se han realizado durante este proceso? El hecho que un municipio desarrolle una página web y coloque información pública no requiere de una norma por si misma; sin embargo existen en la mayoría de constituciones de la región principios constitucionales de transparencia de la información, y de libertad de acceso. Podemos agregar las legislaciones específicas sobre transparencia de la información que se han implementado en diversos países de la región. En conclusión no se requeriría de una legislación especial, sino de la aplicación de las ya vigentes.

En los últimos años los mecanismos de pago de arbitrios han pasado de las acciones directas (pago en ventanilla) al pago mediante bancos (en convenio con los gobiernos locales)

---

<sup>141</sup> Rodolfo Herrera Bravo. “La modernización del Estado a través de la regulación jurídica de las tecnologías de Información, en especial del documento electrónico y la firma digital”.

incluyendo las modalidades de débito automático de cuentas o pago en efectivo. La propuesta de un pago por medio de tarjeta de crédito en una pasarela de pago, que implicaría: a. que el banco tenga una cuenta en un banco (que de hecho la tiene para sus operaciones), b. segundo que permita el pago mediante uso indirecto de dinero (que lo permite en el pago por débito por medio de bancos); c. que asimismo considere realizada la transacción una vez depositado el monto en cuestión y emita una comprobación de la misma. Si se efectúa un sencillo análisis se ve que no se requeriría de una legislación especial, dado que la modalidad del pago de una obligación es libre entre las partes, siendo el pago por medio electrónico solamente una modalidad más.

Sin embargo, este panorama no está exento de conflictos. Asumamos que pagamos nuestros impuestos por medio digital, se emite nuestro comprobante electrónico, pero el gobierno local dice que no pagamos, porque no consta en su sistema dicho pago. Podemos reclamar con nuestro e-mail (que es copia electrónica de la efectivización del pago emitido por el sistema automático). El problema está en la carga de la prueba y el valor de dicho documento de origen electrónico (si se imprime) o documento electrónico (si se reclama o se copia en un disquete y se presenta en dicho formato). Si el gobierno local no considera el valor probatorio de dicho documento, el ciudadano deberá acudir al poder judicial, donde probablemente se encuentre con que la legislación nacional tampoco considera la validez del documento electrónico (aunque en algunas legislaciones, el concepto de documento esta referido en el sentido amplio, incluyendo el de origen electrónico). El problema reside en la comprobación en caso de conflicto, y que eventualmente requiera una adecuación, cuando no una interpretación, de la legislación vigente en cuanto a validez de documentos (y la naturaleza de los mismos). Más ¿qué hubiese pasado si existiera una legislación que implique la validez de la manifestación de la voluntad por cualquier medio y/o la validez de los documentos en sentido amplio? En este caso, no existiría conflicto, y el municipio debería aceptar la prueba electrónica que el ciudadano tendría el derecho de presentar.

Un segundo caso se refiere al uso de *plataformas digitales para participación ciudadana*. Durante mucho tiempo nuestras democracias han presentado problemas de control, dado que el aumento de la población ha reducido los mecanismos de participación a simples actos de elección: ni los gobiernos nacionales ni los locales resultaban otra cosa que sitios donde se elegían a personas durante un período y se les daba un cheque en blanco para gobernar. Los espacios digitales permanentes en la web que puedan establecerse para informar, permitir los comentarios y generar espacios de diálogos, son una posibilidad de volver a aquellos principios de la democracia ateniense, de poner en vigencia las palabras de Aristóteles, de encontrar la participación ciudadana como principio democrático real, no como simples electores sino agentes sociales. Las audiencias públicas tienen una reglamentación básica diseñada para la participación presencial, así como las normas para la pre-publicación a nivel de papel, pero la posibilidad de pre-publicar sus proyectos en web sites, o permitir la participación ciudadana digital no esta reglamentada per-se. Sin embargo la regulación existente permite la participación de los ciudadanos.

Más que preocuparnos en la legislación para temas digitales, ponemos el énfasis en las políticas que deben establecerse para la participación ciudadana, para un e-gobierno local real, para gobiernos locales digitales que sirvan al pueblo y no se sirvan de él.

### Primeras Conclusiones

*“Lo que no beneficia al enjambre, tampoco beneficia a la abeja”.*  
*Marco Aurelio, Meditaciones.*<sup>142</sup>

Podemos extraer las primeras conclusiones, que permitirán avanzar hacia el estudio de la influencia de las TICs dentro del Gobierno Local y en especial el estudio de los marcos regulatorios aplicables.

1. El uso de TICs por parte del Gobierno Local ayuda a procesos de democratización, puesto que permite la interacción por parte de los ciudadanos con los gobernantes; su mayor ámbito de influencia está en la función pública y en la interacción ciudadano-gobierno, en relación a los servicios que el segundo le brinda al primero.
2. El E-gobierno Municipal como concepto de desarrollo constitucional esta en sus inicios; no implica solamente un proceso tecnológico, sino fundamentalmente el proceso de modernización del Municipio, y de interacción con el ciudadano. Es recomendable analizar las conceptualizaciones de Business to Government y Citizen to Government, donde la legislación ya existente sobre Firmas y Certificados Digitales, y la relacionada a valor probatorio de los documentos tendrá especial importancia.
3. Las políticas públicas deben primar en los procesos de la Sociedad de la Información antes que la regulación per se de dicha Sociedad. La Sociedad de la Información debe entenderse, no como un espacio distinto al “presencial” en el que vivimos, sino un complemento de esta realidad, por lo cual la legislación existente es aplicable en la medida que el Internet es un medio, no un espacio diferente. Esta legislación debe completarse regulando los temas que no se hayan tratado previamente en una Sociedad no Digital.

### Bibliografía

- *Aristóteles*, “La Política”. Libro Tercero. Capítulo IV, 1.
- *Aurelio, Marco*. “Meditaciones”. 55, Libro VI. Planeta de Agostini. Argentina, 1994.
- *Castells, Manuel*. Lección inaugural del programa de doctorado sobre sociedad de la información y del conocimiento en Universitat Oberta de Catalunya - UOC.<http://campus.uoc.es/web/cat/index.html>
- *Demóstenes*. “Discursos Políticos”. En: Los Clásicos de Grecia y Roma, Planeta DeAgostini, Colombia, 1998.
- *Haya de la Torre, Victor Raúl*. “Espacio-Tiempo Histórico”. Fundación Navidad del Niño del Pueblo VRHT, Lima, 1986.

---

<sup>142</sup> Aurelio, Marco. “Meditaciones”. 55, Libro VI. Planeta de Agostini. Argentina, 1994.

## E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

- *Iriarte, Erick*. Sobre la realidad de hacer E-commerce II (o El sueño del Control del Internet). (<http://www.alfa-redi.org/revista/data/48-1.asp>)
- *Mallorquí, José*. El Coyote: Seis Tréboles. Ediciones Forum, España 1983.
- *Maza, Iñigo de la*. “Code and Other Laws of Cyberspace from Lawrence Lessig”. Alfa-Redi. <http://www.alfa-redi.org/revista/data/47-9.asp>



**PARTE III**

**MODERNIZACIONES Y TECNOLOGÍAS**



SOFTWARE DE CÓDIGO ABIERTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Raúl Saroka y Eduardo Poggi

**¿Qué es software de código abierto?**<sup>143</sup>

En el mundo de los negocios informáticos, cada vez que un usuario compra un programa de computación (o un conjunto de ellos denominado paquete), lo recibe en código binario, que -por sus intrincadas características- resulta inaccesible para las personas. Ello implica una permanente dependencia del proveedor, dado que cualquier modificación que el usuario quiera o deba introducir requiere acceder al código original o fuente, escrito en un lenguaje comprensible para los programadores. Esta dependencia ha caracterizado tradicionalmente el mercado del software, dando lugar a situaciones más o menos críticas de acuerdo con las características y la predisposición del proveedor<sup>144</sup>.

El productor de una determinada pieza de software no vende, por lo general, la propiedad del mismo, sino una licencia que sólo da derecho a usarlo. Si bien la mayor parte de los países incluyen la producción y distribución de software bajo el régimen de propiedad intelectual o de patente de invención, tal protección no siempre resulta eficaz para resguardar los derechos sobre un producto que -por su naturaleza intangible- sería susceptible de libre apropiación y adaptación. Por ello, la retención del programa en código fuente es la única vía por la que el productor puede proteger su creación, entregando sólo la versión en código binario (o de máquina). La entrega de la versión en código fuente sólo tiene lugar en contados casos, a precios sumamente elevados y/o con ciertas restricciones al acceso y disposición. Frente a esta situación tradicional -que suele conocerse como software propietario, cerrado o privativo<sup>145</sup>-, el concepto de código abierto (*open source software*, en inglés) brinda la posibilidad de que los usuarios tengan acceso al código fuente y lo modifiquen sin intervención del proveedor. Más aún, la idea general es que el código fuente no solamente debe estar a disposición de cualquiera que quiera usarlo, sino que no debe tener un costo significativo. El usuario debe poder adaptarlo, modificarlo de acuerdo con sus

<sup>143</sup> La primera parte de este capítulo ha sido extraído y adaptado de un artículo publicado en la Revista Toda Vía de la Fundación OSDE (Número 4, Abril 2003) con el permiso de sus editores.

<sup>144</sup> La confección de un programa implica especificar y escribir detalladamente las operaciones por realizar, en lenguajes especiales cuya sintaxis y semántica difieren de las comúnmente usadas en la comunicación entre seres humanos. Dicho proceso de especificación de instrucciones de operación se denomina *codificación*, y el producto resultante es el programa escrito en lenguaje de programación, en el denominado *código fuente*. Las computadoras, por su parte, trabajan con un único y propio lenguaje binario (integrado únicamente por los números “0” y “1”), que se transforman físicamente en pulsos electrónicos. Como consecuencia, para que la máquina pueda operar, cada instrucción del programa original (en código fuente) debe ser traducida al lenguaje binario de la máquina, denominado *código absoluto*.

<sup>145</sup> El software privativo es software cuyo código está oculto y su uso, visualización, redistribución o modificación esta prohibida o requiere de autorización.

necesidades específicas y redistribuirlo (tanto al código original como al modificado) a otros usuarios, usualmente bajo las mismas reglas.

El “software de código abierto” se desarrolla -en general- a través del esfuerzo colectivo, aunque no necesariamente coordinado, de cientos o miles de programadores aunados por una participación voluntaria, no formalizada y no siempre remunerada, que utilizan las facilidades de comunicación que ofrece Internet para actuar en forma masiva y paralela. Conforman así comunidades virtuales, cuyos miembros operan en forma cooperativa, interactiva y descentralizada, con permanente revisión y realimentación entre pares o iguales (*peer review*), creando software como bien público<sup>146</sup>. Esta novedosa modalidad de desarrollo permite cumplir con los requisitos básicos de la elaboración del software: la calidad, la velocidad y la independencia en la revisión. Uno de sus aspectos curiosos reside en que el proceso de elaboración no se basa en normas o documentos formales -como prescriben las metodologías tradicionales de diseño y desarrollo de software-, sino en usos y costumbres implícitos aprendidos a través de la experiencia.

El software de código abierto está disponible mediante un sistema de licencia que permite el libre uso, la copia y la distribución del código fuente. Una de estas licencias se denomina Licencia Pública General (*General Public Licence*) y se conoce por la sigla GPL. Por un juego de palabras en inglés, esta licencia también se conoce como *copyleft (all rights reversed)*, por oposición al concepto de *copyright (all rights reserved)*, y establece que nadie puede restringir la libre circulación del software original y sus modificaciones<sup>147</sup>. El usuario tiene la libertad de utilizar el código, modificarlo, corregirlo, personalizarlo y redistribuirlo, siempre y cuando cumpla con las condiciones que se han fijado para ello. Este tipo de licencia ofrece la seguridad legal de que el software de código abierto se mantendrá disponible para todos, y que ninguna persona o empresa se hará propietaria de ella. Existen, asimismo, otras licencias que dan la opción a que un usuario realice modificaciones y que las pueda registrar con licencias privativas y sin revelar el código fuente. Es el caso de la denominada BSD (Berkeley Standard Distribution) para el sistema operativo UNIX. Otro tipo de licencia, intermedia entre la recién enunciada y la licencia pública general es la MPL (Mozilla Public License) por la cual se puede registrar un producto derivado del código original pero todo cambio a ese código debe hacerse público. Como se ve, el software de

---

<sup>146</sup> No debe confundirse software de código abierto con dos categorías de software muy difundidas y denominadas *freeware* y *shareware*. En el caso del *freeware*, el usuario accede gratuitamente al código ejecutable de un producto, pero no a al *código fuente*. En el caso del *shareware*, se trata de un producto que el usuario puede utilizar por un determinado período de prueba y que, generalmente, no cuenta con todas las características del producto completo al cual se puede acceder por un precio determinado.

<sup>147</sup> Hay varios movimientos que representan los intereses del software abierto (*open software*), también conocido como *software libre (free software)*, pero esta última denominación causa no pocos problemas. En primer lugar, la palabra *free* en inglés significa tanto *libre* como *gratis*. Aquellos que abogan por el software libre se identifican sin mayor problema con los que defienden el software abierto. Pero aquellos que abogan por el software gratis no solamente defienden la posibilidad de acceso libre al software, sino que entienden que no hay que pagar por él. La diferencia esencial entre los movimientos del *open source* y del *free software* es que, para el primero, es un asunto práctico, y, para el segundo, es un asunto ético.



código abierto cuestiona la interpretación predominante de que el software privativo, gracias al régimen de protección de la propiedad intelectual que otorga un monopolio temporario a autores e inventores, es el método más adecuado para crear valor y estimular la innovación.

El nuevo sistema ofrece un producto que potencialmente es más flexible, más efectivo, de menor costo e independiente de que el proveedor decida realizar correcciones o lanzar una nueva versión. La asistencia para el uso de estos productos se apoya en la mayoría de los casos en un modelo que, aunque informal, es bastante funcional y eficiente, y que está compuesto por sitios web, listas de correo, grupos de novedades y sistema de respuestas a preguntas comunes. En el caso de ciertos productos (Linux como ejemplo principal) se han formado empresas que proveen servicios y productos adicionales y que funcionan de acuerdo con las reglas de negocio

El software de código abierto no necesariamente debe ser gratis, pero en general, los que son pagos, son de precio relativamente bajo. De cualquier manera, su uso no siempre resulta sin costo para el usuario, ya que éste puede eventualmente encarar adaptaciones o modificaciones, requerir asesoramiento o necesitar productos complementarios que tienen un costo.

Si bien los antecedentes del software de código abierto se remontan a la década de 1970, el sistema cobró mayor impulso e interés debido, fundamentalmente, al desarrollo de Internet y de las aplicaciones derivadas de ésta. En la actualidad se manifiesta una significativa proliferación de productos de código abierto y un creciente interés de la comunidad informática, por considerarlo un aspecto clave del desarrollo futuro de la industria.

El debate acerca de las bondades o limitaciones del software de código abierto no se reduce al ámbito académico, que, entre otros propósitos, procura descifrar las bases del modelo de producción y las motivaciones de quienes lo desarrollan. Una polémica mucho más ríspida se manifiesta en el campo de los negocios, donde las empresas productoras de “software propietario” perciben el fenómeno como una severa amenaza a sus negocios.

Este modelo representa un cambio estructural de poder desde los vendedores hacia los usuarios y, en ese sentido, es una de las herramientas más poderosas de liberación de que estos últimos puedan disponer. Además, reposiciona los términos de la competencia a una comparación de calidad y utilidad, y disminuye las ventajas que genera la manipulación de los aparatos de distribución, los esquemas de marketing, las licencias restrictivas y los negocios empaquetados (bundling deals) con los fabricantes de equipos (Bollier, 1999).

En la esencia de esta discusión acerca de las ventajas y desventajas, beneficios y riesgos del modelo, está la voluntad de los usuarios de no quedar sujetos a la dependencia limitante respecto de un determinado proveedor, preservando así la libertad de elegir el mejor producto y de cambiarlo cuando se crea necesario. En el mediano plazo, el software de código abierto habrá de convivir con el software privativo, y cada usuario habrá de elegir libremente el producto que mejor sirva a sus propósitos.

### **Una nueva manera de innovar**

Si bien el software de código abierto no es la única manifestación de este modelo de innovación y desarrollo sustentado en una comunidad de voluntarios, es la que exhibe mayor ímpetu debido a la naturaleza del producto involucrado y a la utilización de Internet. La tradición y la lógica nos indican que las innovaciones provienen de los fabricantes, para quienes esta actividad es natural y parte de su negocio. Así, invierten recursos en su desarrollo, los protegen adecuadamente de acuerdo con el régimen legal pertinente y emprenden las tareas de manufactura, promoción, distribución y servicio para llegar a los usuarios. A ese fin destinan importantes sumas de dinero que los usuarios individuales normalmente no poseen o no están en condiciones de obtener. (von Hippel, 2001; von Krogh, 2003). Sin embargo, los ejemplos -sobre todo en el campo de los productos intelectuales como el software- contradicen lo que acabamos de expresar. Las comunidades de usuarios han desarrollado productos que compiten fuertemente con otros realizados bajo el régimen tradicional.

Es aquí donde empezamos a preguntarnos cuáles son las motivaciones que llevan a una comunidad de usuarios a emprender un trayecto cuyos resultados no parecen depararles un claro beneficio económico. Y es entonces que los líderes del movimiento software de código abierto y los trabajos académicos de investigación (en disciplinas como economía, psicología, sociología, psicología social y antropología, entre otras) intentan desarrollar hipótesis y teorías que expliquen las motivaciones que impulsan el comportamiento de quienes desarrollan el sistema de código abierto.

Una de las explicaciones es que la comunidad de software de código abierto es representativa de una “cultura del regalo” basada en el altruismo y la reciprocidad. De acuerdo con este enfoque, los programadores participan con su tiempo y esfuerzo porque quieren formar parte de la “comunidad” y devolver lo que otros han aportado y que les ha significado, en su momento, un beneficio. Otra explicación es que hacer aportes importantes significa un reconocimiento de los pares y puede representar en el futuro oportunidades laborales y/o comerciales.

También se ha invocado que quienes desarrollan este software generalmente hacen un trabajo por el cual se benefician y no ven inconvenientes en que otros puedan aprovechar sus logros. A su vez pueden beneficiarse aprovechando mejoras introducidas u otro software desarrollado por terceros. Vale la pena aclarar que buena parte del software de código abierto ha sido desarrollado por personas cuyo negocio principal no ha sido comercializar estos productos, sino que éstos eran una herramienta más utilizada en sus actividades. Por ello, liberarlo al conocimiento y uso de otros no atentaba contra sus intereses y, por el contrario, podía generarle beneficios por el aporte de terceros.

Algunos estudiosos se basaron en las características de lo que Peter Drucker denomina “trabajador del conocimiento”. Para Drucker, estos trabajadores expresan diferentes demandas y tienen expectativas de integrar los procesos de gobierno de las organizaciones.

En estos casos, se sostiene, el dinero es sólo un motivo, y no siempre el más importante, de su dedicación laboral. En el caso específico de la creación de software, están motivados por la participación que les toca en la riqueza colectiva que un proyecto pueda generar y por el beneficio personal que significa utilizar un producto que cuenta con el aporte de otros miembros.

Otro de los aspectos llamativos de este proceso es ver cómo funciona un grupo sin una dirección jerárquica y clara, dado que, a pesar del caos aparente, los proyectos tienen un mecanismo autorregulado y disciplinado. En la práctica, suele existir un "coordinador concentrador" que genera la habilitación de las nuevas versiones (releases) y las somete a evaluación. Los aportes no incorporados a las nuevas versiones quedan disponibles como adicionales no homologados.

Lo cierto es que, al margen de su repercusión en la industria del software, el software de código abierto es un fenómeno altamente interesante y atractivo como mecanismo de creación y producción de bienes y servicios. La experiencia genera expectativas de nuevas formas organizacionales en las cuales la tecnología informática reduzca considerablemente los costos de comunicación y coordinación y permita crear grupos de trabajo con una relación fluida. Muchos estudios académicos procuran entender y explicar la estructura de gobierno de un proyecto de software de código abierto y su aplicabilidad en otros campos.

En síntesis, el movimiento de software de código abierto cuestiona los principios tradicionales en los campos de la economía, de la estrategia de negocios, de la gestión de la tecnología informática y, en particular, de la ingeniería de software. Aun cuando podría tratarse de un fenómeno emergente de las peculiares características y motivaciones de la comunidad informática, varios prestigiosos centros de investigación multidisciplinaria lo conciben y analizan como un posible síntoma de cambios sociales y organizacionales que se aceleran por el efecto de fuerzas facilitadoras, como Internet.

### **El caso de Linux**

El sistema operativo Linux es uno de los más exitosos y comentados ejemplos del software de código abierto, y ha permitido crear un foco de atención sobre este modelo de producción de *software*. Su historia se remonta al año 1991, cuando su creador Linus Torvald, estudiante de la Universidad de Helsinki (Finlandia), adoptó el mecanismo de la licencia pública para difundir su desarrollo. Desde ese momento, recibió un apoyo constante de programadores de diversas ciudades del mundo. Gran parte de la funcionalidad actual del producto proviene de los utilitarios generados bajo el régimen de licencia pública general.

El apoyo expreso de importantes proveedores del mercado informático (IBM, Oracle, Corel, SGI, Apple, Ericsson y otros) ha significado un respaldo crucial para Linux, pero hay que

señalar que Linux logró posicionarse por sus cualidades técnicas, sin tener atrás una campaña de marketing y publicidad que lo difundiera.

### *Información y software en el Estado*

El uso de información electrónica por parte del Estado es mucho más que un problema informático. Es necesario un marco jurídico que fortalezca el delicado equilibrio entre derechos y necesidades, y entre libertades y limitaciones para mantener las bases mismas del sistema republicano. Un estado democrático moderno debe transparentar sus acciones hasta el mínimo detalle, pero debe garantizar la seguridad interna y externa; debe procesar información detallada de los ciudadanos para garantizar una equitativa recaudación impositiva, pero debe respetar la intimidad de cada habitante; debe conocer a fondo las características demográficas de la sociedad que representa, pero no puede interferir con las libertades individuales. Las herramientas jurídicas para administrar estas relaciones no están claras en el mundo occidental y menos en la Argentina. Países con sólidas democracias llevan más de 200 años formalizando y corrigiendo estos derechos y garantías.

Las exigencias sobre el procesamiento de datos<sup>148</sup> conforman un eje del problema, la construcción de las herramientas informáticas con las cuales se procesan los datos, abre otra dimensión tanto o más compleja. Los 'datos electrónicos' directamente no existen sin software que permita procesarlos. Sin entrar en aspectos teóricos de la información podemos enunciar que, tanto datos como programas conforman información digitalizada (no siempre claramente distinguible una de otra por cierto) en una computadora. La separación entre datos y procesos es más conceptual que real. Normalmente se asume que los datos son leídos y procesados por programas para generar nuevos datos. Estudiar la información que administra el Estado sin estudiar la forma en que se procesa dicha información, es tratar la mitad del problema. Esto es así desde el origen de la computación, pero los desarrollos tecnológicos de las últimas décadas han agravado el problema significativamente. No sólo por las facilidades de procesar e interrelacionar rápidamente grandes volúmenes de información gracias al software y al hardware disponibles, sino por la modalidad instaurada de comercialización del software.

Para administrar su propia información y la que los ciudadanos le confiaron, el gobierno utiliza algunos elementos de software de los que no puede disponer libremente. De una parte importante de este software sólo posee licencias restrictivas para usarlo, desconoce su verdadero funcionamiento, no posee garantías de seguridad y confiabilidad e incluso, puede llegar a violar la ley si intenta corregirlo o averiguar como funciona o entender como almacena los datos que un funcionario ingresó. Si el mismo gobierno desconoce el funcionamiento, no puede transparentar su accionar; si no puede verificar la seguridad, no puede dar garantías de privacidad al ciudadano; si para recuperar la información debe pagar una licencia a una empresa privada, no puede garantizar los derechos básicos de acceso a la

---

<sup>148</sup> A pesar de existir diferencias conceptuales entre 'dato' e 'información', se usarán ambos conceptos como sinónimos a los propósitos de este artículo

información; si cada institución guarda sus datos en un formato particular, el costo de la interoperabilidad entre éstas se incrementa considerablemente

### ***El software de código abierto en la Administración Pública***

La misión de la gestión informática por parte del Estado es principalmente ser el guardián del registro público, mantener información actualizada y correcta acerca de la identidad y el patrimonio de las personas físicas y jurídicas, de su propio accionar y de su interacción con el ciudadano. Si el Estado, en su afán de bajar los gastos en tecnología o de usar tecnología más moderna o de achicarse para disminuir costos o en pos de la eficiencia, descuidara alguno de estos principios, estaría faltando al cumplimiento de su misión.

Las corrientes de pensamiento que promueven el uso de software de código abierto en las administraciones públicas sustentan sus argumentos principalmente sobre dos dimensiones problemáticas causadas por el uso de software con licencias privativas. El primer eje del problema es que las restricciones sobre el software que utilizan, limita o imposibilita la obligación estatal de satisfacer ciertas exigencias legales (básicamente transparencia de los actos de gobierno, y seguridad y perennidad de la información<sup>149</sup>). El segundo eje limita las posibilidades de llevar adelante una gestión informática eficiente (básicamente por limitar el intercambio de software y dificultar la interoperabilidad). La primera restricción es muy fuerte, los gobiernos no pueden hacer cosas que deberían hacer. La segunda, impacta básicamente sobre la eficiencia, obligando a una adquisición descontrolada de productos similares, que lleva a gastar tiempo, dinero y esfuerzo en hacer y rehacer, comprar y recomprar, los mismos productos una y otra vez. Estos no son dos problemas separados, sino dos ejes de un mismo problema central<sup>150151</sup>.

---

<sup>149</sup> En los países en los que se utilizan lenguajes minoritarios reconocidos oficialmente (que no es el caso de Argentina), se agrega un cuarto elemento: la necesidad de garantizar la disponibilidad de los datos y los sistemas en estos idiomas para preservar la igualdad de las personas con distintas herencias culturales. (Heinz, 2003)

<sup>150</sup> Por ejemplo, el proyecto de ley presentado en la Provincia de Buenos Aires por Alberto Conde (2002) afirma que: '*la incompatibilidad entre el modelo de licenciamiento propietario y los principios de seguridad, perennidad y transparencia, proviene de la prohibición expresa y de las insuperables restricciones de orden práctico que representa el mecanismo propietario para llevar a cabo las tareas que permitan fiscalizar y asegurar el cumplimiento de dichos principios*'.

<sup>151</sup> Algunos grupos agregan una tercera dimensión que apunta a una serie de consideraciones de tipo socio-económicas, por ejemplo: incrementar la participación ciudadana, promover la educación, promocionar la industria local de software, sustentar el equilibrio de la balanza de pagos, impulsar modos más justos de la distribución del conocimiento, inculcar la práctica de acciones cooperativas, etc.

### *Seguridad y perennidad de la información*

Los ciudadanos aportan al gobierno -voluntaria o forzadamente- gran cantidad de datos. Éstos son entregados bajo el presupuesto de garantías de que sólo se permitirá su tratamiento y distribución a personas autorizadas; sólo será utilizada para los fines establecidos; el acceso a la misma será garantizado por toda su vida útil; y - fundamentalmente- que estas garantías no habrán de perder vigencia. La no concreción de cualquiera de estas garantías puede tener graves consecuencias para el Estado y, especialmente, para los ciudadanos.

Considerar los datos y los medios de procesamiento dentro del acceso a información no es un tema nuevo. Por ejemplo, la ley española de protección de datos personales (España, 1999) concibe el tratamiento de datos desde una perspectiva dinámica: ‘... *no los entiende sólo como un mero depósito de datos sino también, y sobre todo, como una globalidad de procesos o aplicaciones informáticas que se llevan a cabo con los datos almacenados y que son susceptibles, si unifican entre sí, de configurar el perfil personal de un individuo*’.

La vulnerabilidad de los datos procesados electrónicamente está dada por el software que se utiliza para administrarlos y protegerlos. La misma ley establece que el responsable del archivo y el encargado del tratamiento, deberán ‘... *adoptar las medidas de índole técnica y organizativas necesarias que garanticen la seguridad de los datos de carácter personal y eviten su alteración, pérdida, tratamiento o acceso no autorizado, habida cuenta del estado de la tecnología, la naturaleza de los datos almacenados y los riesgos a que están expuestos, ya provengan de la acción humana o del medio físico o natural ...*’.

Si no se dispone del código fuente y de la libertad para utilizarlo, esas garantías no pueden darse. Si no se pueden realizar pruebas fehacientes, no se puede verificar si el producto está desarrollado para hacer todo lo que está previsto que haga (completitud) y que no haga otras cosas que no está previsto que haga (corrección). La completitud es fundamental para probar que los resultados del procesamiento de información son acordes a los fines buscados. La corrección impacta en la seguridad y en dar garantías de que sólo se procesarán los datos para los fines previstos.

Aunque puede parecer extraño, el peligro de las *puertas abiertas* en el software propietario no es menor y ha sido bien documentado<sup>152</sup>. Estas puertas son vulnerabilidades intencionales o accidentales que permiten a terceros acceder indebidamente a los datos, impedir que los usuarios legítimos puedan hacerlo o realizar transferencias no autorizadas. Los algoritmos implementados en los programas, expuestos a la vista de profesionales capacitados, vuelven inmensamente más difícil ocultar funciones maliciosas o errores involuntarios, aún si el usuario final no se toma el trabajo de buscarlas él mismo.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Véanse por el ejemplo los casos "Interbase" "Windows NT" en Heinz (2001).

<sup>153</sup> Un viejo adagio de los programadores dice que: ‘ante la suficiente cantidad de ojos, todos los errores son evidentes’.

La antigua creencia de 'seguridad por oscuridad' fue derogada hace ya varias décadas, sin embargo, la controversia ha sido resucitada en los medios por los productores de software privativo. Esta controversia podría resumirse como: '*dar a publicidad el código y fallas encontradas en un software aumenta el peligro de delitos*' versus '*que la publicidad del código y las fallas es beneficiosa porque permite a los potenciales damnificados protegerse anticipadamente*'. Como respuesta a la presión que ha ejercido el movimiento de software de código abierto y en oposición a lo que argumentaban meses atrás, algunas empresas productoras de software privativo han decidido abrir el código fuente de sus productos a los clientes gubernamentales que lo han solicitado. Claro está que esta 'apertura' del código sólo habilita a mirarlo, no puede ser modificado ni compilado. Esta situación es en realidad todavía más riesgosa, ya que posibilita el descubrimiento de fallas de seguridad que podrían ser aprovechadas maliciosamente por terceros, pero –a su vez- no permite la corrección de los errores sino es por el desarrollador del software dentro de su voluntad y posibilidad.

Si para almacenar datos públicos se utilizan formatos desconocidos, que exigen el pago de una licencia de un software específico para recuperarlos, no es posible garantizar su disponibilidad. La perennidad de la información está determinada por la vida útil de los datos administrados por el Estado, usualmente medida en siglos que son lapsos muy superiores a los de la vida útil del software que lo procesa y, seguramente, a la esperanza de vida de las compañías que lo producen. Por lo tanto, la accesibilidad a través del tiempo con independencia del proveedor, se vuelve una consideración importantísima. Cabe aclarar que, para garantizar la perennidad de la información, es suficiente la utilización de formatos abiertos para registro de los datos y no necesariamente que todo el código del software sea accesible.

### ***Transparencia de los actos de gobierno***

*'La información en poder de la Administración pertenece al pueblo'* consagra la ley sobre libertad de información de los Estados Unidos de 1966. De este modo se consagra el principio republicano sobre la publicidad de los actos públicos (Estados Unidos, 1996). El sistema republicano de gobierno debe asegurar y preservar el ejercicio de un conjunto de principios y derechos fundamentales. Por las características propias de este sistema, el ejercicio de las funciones públicas debe estar bajo el seguimiento y el escrutinio de la población en cuya representación se gobierna. El principio de publicidad de los actos de gobierno sostiene el derecho de los ciudadanos de contar con herramientas que lo habiliten a controlar y exigir conductas a las autoridades. Las democracias constitucionales comparten el reconocimiento de este principio, más como necesidad que como simple derecho. La publicidad es, en realidad, un mecanismo de control por el cual el sistema democrático se asegura que la divulgación de la información dará lugar al ejercicio responsable del poder, en el sentido de rendir permanentemente cuenta frente a la ciudadanía por las decisiones que se toman.

La utilización del software de código abierto constituye una reafirmación actualizada de los medios de tratamiento y comunicación de información empleados según los principios democráticos de publicidad. Conforme a estos principios, el ciudadano tiene derecho a conocer toda la información en poder del Estado (que no esté amparada por una declaración fundada de secreto). El software trata información, pero es información en sí mismo, susceptible de ser interpretada por una máquina para ejecutar acciones. De manera análoga a leyes o resoluciones, los ciudadanos tienen el legítimo derecho de saber como, por ejemplo, se calculan sus impuestos y tasas o se computan los votos electorales.

### *Compartiendo el software*

Cada institución de la administración pública cumple funciones administrativas u operativas, muchas de las cuales (y con tendencia creciente) son soportadas por sistemas informáticos. Por más que tengan ciertos matices diferentes estas funciones son esencialmente iguales a lo ancho y largo de toda la estructura. No importa si se trata de una administración federal, provincial o municipal, todas requieren algún tipo de soporte informático para contabilidad, presupuesto, compras y contrataciones, expedientes, recursos humanos, correo interno, sólo por nombrar algunos ejemplos.

En el ámbito de la administración pública centralizada cada institución tiene su propia función específica. Por lo tanto, sus sistemas sustantivos son particulares, pero sus sistemas de apoyo son básicamente los mismos y sus necesidades de interoperabilidad altísimas. En las administraciones provinciales las similitudes se multiplican, ya que todas cumplen funciones similares. Todo gobierno provincial precisa de sistemas de catastro, de administración de rentas, de promoción industrial, etc. Al llegar a la administración local, la historia se repite pero en un orden de magnitud mayor. Está claro que no todos los municipios tienen la misma problemática, pero difícilmente exista alguna tarea que sea particular de uno solo. Considérese, a modo de ejemplo, que cada una de estas instituciones invirtió tiempo, esfuerzo y dinero público en incorporar un sistema informático de administración de personal (o no dispone de uno).

Hasta ahora se mencionó exclusivamente el software de aplicación, que es sólo la 'punta del iceberg'. Para que estos sistemas puedan desarrollarse y utilizarse se requiere de muchos otros componentes de software de soporte: sistemas operativos, diversos tipos de servidores (aplicaciones, base de datos, correo, WEB, impresión, comunicaciones), paquetes de oficina, editores, compiladores, etc. Cada computadora personal de una oficina pública utiliza varios de estos componentes que cuestan mucho dinero y que, en general, no son propiedad de la institución que los pagó. Las instituciones públicas reinventan una y otra vez sistemas diferentes para cumplir las mismas funciones. Desarrollar o comprar cientos de veces los mismos o similares productos para las diferentes organizaciones que dependen de una misma administración no parece ser un buen negocio para la propia administración. Puede resultar utópico pretender que todos los municipios de un país grande y federal como la Argentina se pongan de acuerdo para utilizar el mismo sistema de administración de personal, pero más absurdo parece ser que cada uno tenga el suyo propio. Seguramente habrá un punto medio viable y más razonable que estos extremos.



El uso de licenciamiento de código abierto es claramente una condición necesaria para el intercambio de software entre administraciones y para el mantenimiento del mismo gracias al esfuerzo plural. El deber de cada administración es satisfacer las necesidades de sus ciudadanos y no lucrar con un software que puede ser transferido y aprovechado por otra administración. Sin embargo, las diversidades técnicas, normativas, presupuestarias y culturales de cada administración, requerirán hacer modificaciones en los sistemas para hacer viable su adopción. Por lo tanto, el intercambio de sistemas en formato ejecutable, no se presenta en general como algo viable.

La utilización de software de código abierto no implica en absoluto que el Estado tenga que dedicarse a producir software. Sólo tendrá que hacerlo en aquellos casos en que sea conveniente. En muchos casos, la actividad privada y la academia se presentan como los productores más adecuados. El Estado sí debe poder disponer de lo desarrollado según sus necesidades y *hacerse dueño y cargo* de los sistemas que utilice. El Estado puede desarrollar, contratar a un tercero para desarrollar u obtener software ya desarrollado y publicado, el punto crucial es que, cualquiera sea el mecanismo de adquisición, esté acompañado de un tipo de licencia de software de código abierto.

Esta forma de encarar el software estatal permite utilizar el modelo de ‘desarrollo comunitario’ gracias a la socialización del conocimiento. El Estado puede abrir el juego y desarrollar una capacidad estratégica para actuar junto al sector privado, a la universidad y a las organizaciones de la sociedad civil, a efectos de crear un entorno de desarrollo virtuoso. Muchos servicios podrán ser suministrados por distintos proveedores de diversos sectores y el aparato estatal deberá garantizar la uniformidad, la integridad y la coherencia de la producción.

Este modelo va más allá de una nueva forma de gestión. Es una modificación estructural de la forma en que el Estado maneja y utiliza la tecnología de la información. Se cambian incentivos y reglas de juego internas y externas. El Estado comparte con la sociedad la producción de bienes críticos para su gestión, pero manteniendo un control genuino de la situación. En definitiva se puede tercerizar la ejecución, pero de ninguna manera el Estado debe renunciar a sus responsabilidades de planificación y control. El desarrollo comunitario es un modelo alternativo a la estatización y a la privatización del servicio de IT. Este modelo abre las puertas a la participación activa de distintos sectores, sin que el Estado pierda su rol protagónico en aquellas atribuciones que son indelegables. Es una modalidad basada fundamentalmente en la integración de aportes diferenciados en el marco de la cooperación, con convenciones que aportan a una auto-regulación conveniente sustentada en la propiedad comunitaria de los bienes que es la base de esta idea de red comunitaria de producción de software.

Los estados deberían hacer esfuerzos en esta vía para poder aprovechar realmente los beneficios del software de código abierto. El desarrollo comunitario en el Estado sería un método apropiado para disminuir la multiplicidad de desarrollos similares, evitar la compra

innecesaria y facilitar la interoperabilidad. Pero, también hay que tener en claro que, el uso del software de código abierto es condición necesaria para llevar adelante este proceso, pero dista mucho de ser suficiente. Llevar adelante esta propuesta supone, un profundo conocimiento de los problemas a enfrentar, de las estrategias potencialmente más adecuadas para superarlos, de las resistencias esperables, de las capacidades para establecer alianzas y convencer a los indecisos, de los recursos disponibles y de los límites hasta los que se está dispuesto a llegar para alcanzar los resultados. Poner en marcha un modelo cooperativo requiere tiempo, esfuerzo, conducción, y una inteligente elección y aplicación de normas que impulsen las pautas de comportamiento deseado. En este contexto, una ley que obligue a las instituciones públicas a utilizar exclusivamente software de código abierto, no parece ser una solución.

### *El software de código abierto en las administraciones públicas*

El movimiento para impulsar legislativamente el uso de software de código abierto en el Estado nace a raíz del artículo *Trampa en el Ciberespacio* de Roberto Di Cosmo (1998). Este documento "... nacido de la frustración de ver cómo el esfuerzo de marketing de las empresas de software privativo llevaba a las personas e instituciones a pasar por alto sus falencias y la existencia de alternativas mejores... ", obtuvo una enorme difusión a través de Internet. A partir de éste, nacen dos proyectos de ley en Francia provenientes de los dos partidos mayoritarios tradicionalmente enfrentados en el país: uno de Lafitte, Trégouet, Cabanel en 1999 ([www.senat.fr/leg/pp199-117.html](http://www.senat.fr/leg/pp199-117.html)) y el otro de Le Déaut, Paul, Cohen en 2000 ([www.assemblee-nat.fr/propositions/pion2437.asp](http://www.assemblee-nat.fr/propositions/pion2437.asp)). Ambos proyectos argumentan que el Estado debe usar software de código abierto por su propia conveniencia económica y por el efecto positivo que tiene sobre la economía al fomentar la contratación de talento local en vez de importar licencias.

La iniciativa francesa despertó en Europa la necesidad de investigar el tema. Se fueron publicando diversos estudios financiados por la Comunidad Europea (Schmitz, 2001; Schmitz y Castiaux, 2002; Comunidad Europea, 2000) y por diversos países, por ejemplo: Reino Unido (Reino Unido, 2002 y 2003; Peeling y Satchell, 2001; Briggs y Peck, 2003), España ([www.mpa.es](http://www.mpa.es); [social.internauta.org](http://social.internauta.org); [www.idg.es](http://www.idg.es); Amutio Gómez, 2003) entre otros (CNET News, 2001-08-29). El estado de Río Grande de Brasil ha sido uno de los primeros de utilizar masivamente software de código abierto en su administración y la adopción a nivel Federal se encuentra en un avanzado estado de discusión. ([www.softwarelivre.rs.gov.br](http://www.softwarelivre.rs.gov.br) y El Cronista Comercial, 2002-10-20) Siguen en la lista experiencias en Alemania, China, Perú, etc. (Heinz, 2003; [Government Technology](#), 2001-12-03) Obviamente, todo este movimiento ha llevado a que el tema sea discutido en los medios y ha provocado la oposición de parte de la industria del software ([www.softwarechoice.org](http://www.softwarechoice.org); CESSI, 2002-10-04; González, 2002-03-21).

En la agenda pública Argentina, el tema del Software de código abierto ha sido introducido por distintos caminos y en diversas oportunidades. Uno de éstos es el que lleva adelante el

Foro Permanente de Responsables Informáticos de la Administración Pública Nacional desde mediados del 2002<sup>154</sup>: "espacio creado para dar lugar a las interacciones entre los sectores de organismos ligados a las Tecnologías de la Información y Comunicaciones". Tiene entre sus principales preocupaciones y propuestas: la disponibilidad dentro del ámbito de la APN de sistemas informáticos de aplicación general; la utilización de estándares de especificación de bienes y servicios; la definición de técnicas para la mejora de la interoperabilidad. Claramente, todos temas enfocados a la cooperación y a la interacción entre instituciones. Específicamente existen tres grupos (subconjuntos) de trabajo dentro del Foro: Software Libre, Aplicaciones Transversales e Interoperabilidad. ([www.sgp.gov.ar](http://www.sgp.gov.ar); Kaufman, 2003)

Bajo el auspicio de la Presidencia de la Nación se creó a inicios de 2003 el Ámbito de Software Libre en el Estado (ASLE) para el debate del tema entre el Estado y la sociedad, que declara: "se nos hizo necesario establecer un ámbito donde nosotros, los responsables de dirigir, administrar y optimizar los recursos informáticos en el Estado, podamos intercambiar conocimientos, experiencias y proyectos, con el fin de aunar esfuerzos, reducir tiempos y difundir nuestro trabajo a la sociedad". ([www.softwarelibre.gov.ar](http://www.softwarelibre.gov.ar))

En el ámbito legislativo el tema también está siendo analizado. Con la intención de impulsar el uso del Software de código abierto en el ámbito público, existen en la actualidad varios proyectos de ley en la administración pública local (Ciudad Autónoma de Buenos Aires), provincial (Provincia de Buenos Aires<sup>155</sup>) y nacional (Legislativo Nacional). Todos estos proyectos de ley se fundamentan sobre los beneficios generales de usar este tipo de licenciamiento de software: la posibilidad de garantizar transparencia, seguridad y perennidad de la información por un lado y, la posibilidad de compartir los desarrollos informáticos, por otro. Nótese la diferencia conceptual entre el sustento sobre los derechos ciudadanos de estos proyectos y el basado en el beneficio económico de los proyectos franceses. ([www.proposicion.org](http://www.proposicion.org))

Una aproximación a los temas que trata el software de código abierto que amerita ser mencionada es la que se origina por la discusión de los derechos sobre la información. Sus tres aspectos centrales (recopilación, publicación y protección de datos personales; transparencia de los actos de gobierno y disponibilidad de información social) son discutidos legislativamente en muchos países. En la Argentina, en varias provincias y en el Legislativo Nacional se están analizando propuestas de leyes y decretos al respecto. Parte de las soluciones al problema pueden ser aportadas por el uso de software de código abierto.

En la bibliografía pertinente no se analiza la problemática general del intercambio. Salvo los trabajos de Schmitz y Castiaux (2000, 2002) para la Comunidad Europea y del TSR de Canadá ([www.cio-dpi.gc.ca](http://www.cio-dpi.gc.ca)) que se focalizan en el intercambio de software, el resto de las

---

<sup>154</sup> Coordinado por la Oficina Nacional de Tecnología Informática (ONTI) dependiente de la Subsecretaría de la Función Pública, Jefatura de Gabinete de Ministros.

<sup>155</sup> Al cierre del presente capítulo (noviembre de 2003), el proyecto de ley del Senador Conde contaba con la aprobación del Senado de la Provincia de Buenos Aires y pasaba a la Cámara de Diputados para su tratamiento.

aproximaciones se limita a proponerlo enfáticamente "para hacer más eficiente la gestión informática estatal". Más notable, es aún, que todas las aproximaciones utilizan caminos laterales y visiones parciales al problema. Las que impulsan el Software de código abierto, no incluyen la cooperación como un proceso complejo. Las que se aproximan por el lado de la cooperación, sólo analizan el obstáculo legal del software con licencias privativas y aspectos técnicos de ingeniería de software. Los enfoques económicos sólo analizan el costo total de la propiedad. La mayoría de los trabajos mencionan los mismos casos paradigmáticos de sistemas horizontales, productos de back-end o front-end. Ninguno de los trabajos hallados profundiza en aspectos organizativos o socio-culturales. Tampoco se avanza en la cuantificación estructurada de los productos compartibles.

### Referencias y bibliografía

- Argentina (2002) Oficina Anticorrupción y la Secretaria de Justicia y Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación Argentina. "Proyecto original, fundamentación y presentación de la Ley de Acceso a la Información". Buenos Aires, Argentina. Julio de 2002.
- Bollier, David - The Power of Openness; Why Citizens, Education, Government and Business Should Care About the Coming Revolution in Open Source Code Software A Critique and a Proposal for The H2O Project, Berkman Center for Internet and Society at Harvard Law School, 1999. <http://cyber.law.harvard.edu/home/uploads/194/1999-02.pdf>
- Borrelli, Martín (2001-09-18) Conferencia sobre Proyecto de Ley de Software Libre. COMDEX 2001, Buenos Aires, Argentina. Septiembre de 2001.
- Briggs, Julie y Peck, Matthew, Peck (2003) QinetiQ "Analysis of Open Source Solution Implementatio Methodologies - QOSSIModo". Reino Unido. Febrero de 2003. [www.ogc.gov.uk](http://www.ogc.gov.uk)
- Canada (2001) TBS - Treassury Board Secretariat. "Shared SistemasSystems Initiative". 7 de noviembre de 2001. [www.cio-dpi.gc.ca](http://www.cio-dpi.gc.ca)
- Chaparro, Enrique A. (2003) "Una Aproximación a la Fiabilidad del Software Libre". Anales de JAIIO 2003. Buenos Aires, Argentina. 3 de septiembre de 2003.
- Conde, Alberto (2002) "Proyecto de Ley E-135/02-03" presentado a la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires. La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina. [www.proposición.org](http://www.proposición.org) 6 de junio de 2002.
- Di Cosmo, Roberto (1998) "Trampa en el Ciberespacio". [www.dmi.ens.fr/~dicosmo](http://www.dmi.ens.fr/~dicosmo)
- Dragan, Marcelo (2000) "Proyecto de Ley de Software Libre" Presentado a la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Nación Argentina. [proposición.org.ar/proyecto/leyes/5613-D-00](http://proposición.org.ar/proyecto/leyes/5613-D-00) Agosto de 2003.

- Dragan, Marcelo (2003) “Comentarios sobre el texto actual del borrador del dictamen de la Comisión de Informática y Comunicaciones sobre el Proyecto de Ley de Regímenes de Políticas de Software para el Sector Público (Refundición de los proyectos 904-D-02 y 6875-D-02”. [proposición.org.ar](http://proposición.org.ar) . Julio de 2003.
- Dragan, Marcelo; Becerra, Omar Enrique y Bertone, Rosana Andrea (2002) “Proyecto de Ley de Software Libre” presentado a la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Nación Argentina. [proposición.org.ar/proyecto/leyes/904-D-02](http://proposición.org.ar/proyecto/leyes/904-D-02) Agosto de 2003.
- España (1999) por el Rey y las Cortes de España. "Ley Orgánica 15/1999: Protección de datos de carácter personal". Madrid, España. [www.agenciaprotecciondatos.org.es](http://www.agenciaprotecciondatos.org.es) 15 de diciembre de 1999.
- Estados Unidos (1996) "The Freedom of Information Act (5 USC & 552, AS Amended By Public Law N° 104-231, 110 Stat. 3048)". [www.usdoj.gov/oip/foia\\_updates](http://www.usdoj.gov/oip/foia_updates) Julio de 2002.
- Fontdevila, Pablo A. (2002) “Proyecto de Ley: Régimen de Políticas de Contratación de Software en el Sector Público Nacional” presentado a la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Nación Argentina. Buenos Aires, Argentina. [proposición.org.ar/proyecto/leg\\_rel/6875-D-02/index.html.es](http://proposición.org.ar/proyecto/leg_rel/6875-D-02/index.html.es)
- FSF (1991) Free Software Foundation . Licencia Pública General de GNU Traducción al castellano de Jesús M. González, versión 2. Boston MA, Estados Unidos. Junio de 1991. [www.sindominio.net](http://www.sindominio.net)
- Fundación Vía Libre (2001-07-02) Recomendaciones acerca de la ley de uso de software libre (Dragan) a los integrantes de las comisiones de la Cámara de Diputados que tratan el proyecto. [www.grulic.org.ar/proposicion/proyecto/FVL-recomendaciones.html](http://www.grulic.org.ar/proposicion/proyecto/FVL-recomendaciones.html)
- Hardings, Jens y Fuentes, Alejandro (2003) "Discusiones sobre Aspectos Legales en torno a Software Libre y Formatos Digitales" Revisión 1.0. WWW 8 de julio de 2003.
- Heinz, Federico (2003) “Legislación sobre uso de software libre en el Estado: antecedentes”. [www.vialibre.org.ar](http://www.vialibre.org.ar) 6 de junio de 2003.
- Hypatía (2003) ‘El software libre en la administración pública: desafíos y oportunidades’. [www.hypatia.info](http://www.hypatia.info).
- Kaufman, Ester (2003) "El Foro Transversal de Responsables Informáticos: Crisis, Burocracia, Redes y Gobierno Electrónico en la Argentina". En proceso de publicación por FLACSO-Chile, RPN N° 239896. Junio de 2003.
- La Plata (2002) Consejo Deliberante. "Impulsan que el Municipio adopte para sus equipos de computación los programas denominados de Software Libre". La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina. 2 de diciembre de 2002.

- Maiorkevich, Ana L. (2003) “Proyecto de Ley 1499-03” presentado a la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, Argentina. [Proposición.org.ar](http://Proposición.org.ar)
- Moineau, Laurent y Papatheodorou, Aris (2000) “Cooperación y producción inmaterial en el Software Libre. Elementos para la lectura política del fenómeno GNU/Linux”. Enero de 2000. [www.sindominio.net](http://www.sindominio.net)
- Nomius, Jorge (2002) "Introducción a las Licencias de Software Libre" Versión 0.92. La Espiral ONLINE.. [laespiral.org](http://laespiral.org) 16 de abril de 2002.
- Nueva Zelanda (2003) Minister of State Services. "Open Source Software". 4 de Marzo de 2003. [www.e-government.govt.nz](http://www.e-government.govt.nz)
- Peeling, Nick y Satchell, Julian (2001) QinetiQ. "Analysis of the Impact of Open Source Software". Reino Unido. Octubre de 2001. [www.govtalk.gov.uk](http://www.govtalk.gov.uk).
- Poggi, Eduardo (2002a) "Reforma tecnológica para el desarrollo del Gobierno Electrónico". Trabajo presentado en el ‘XVI Concurso Ensayos y Monografías sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública - Gobierno Electrónico’ del CLAD. Junio de 2002.
- Poggi, Eduardo (2002b) "El Derecho a la Información y el Gobierno Electrónico". Mimeo. Universidad de San Andrés. Buenos Aires, Argentina. Invierno de 2002.
- Poggi, Eduardo (2003) "Compartiendo el Software Estatal". Anales de 1st Argentine Conference of Free Software - JAIIO 2003. Buenos Aires, Argentina. Invierno de 2003.
- Raymond, Eric (1998) “La Catedral y el Bazar”. Traducción de José Soto Pérez. [www.sindominio.net](http://www.sindominio.net)
- Raymond, Eric (1999) “El Caldero Mágico”. Traducción de Diego Rodrigo. [www.sindominio.net](http://www.sindominio.net)
- Reino Unido (2001) OGC - Cabinet Office of UK Government "Open Source Software, use within UK Government". [www.govtalk.gov.uk](http://www.govtalk.gov.uk) 10 de diciembre de 2001.
- Reino Unido (2003) OGC - Office of Government Commerce. "Guidance on Implementing Open Source Software". [www.ogc.gov.uk](http://www.ogc.gov.uk)
- Schmitz, Patrice Emmanuel (2001) IDA - Interchange of Data Between Administrations / European Commission. "Study into the use of Open Source Software in the Public Sector". Unisys Belgium. [europa.eu.int/ISPO/ida/](http://europa.eu.int/ISPO/ida/) Junio de 2001.
- Schmitz, Patrice-Emmanuel y Castiaux, Sebastien (2002) IDA - Interchange of Data Between Administrations / European Commission. "Pooling Open Source Software, An IDA Feasibility Study". Unisys Belgium. [europa.eu.int/ispo/ida/](http://europa.eu.int/ispo/ida/) Junio de 2002.

## E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

- Sudáfrica (2002) National Advisory Council on Innovation, Open Software Working Group. "Open Software & Open Standards in South Africa. A Critical Issue for Addressing the Digital Divide", Versión 1.0. [www.ncai.org.za](http://www.ncai.org.za) Enero de 2002.
- Villanueva Núñez, Edgar y Rodrich Ackerman, Jacques (2002) Congresista de la República del Perú. "Proyecto de Ley de Uso de Software Libre en la Administración Pública". Lima, Perú. 8 de abril de 2002.
- Von Hippel, Eric – Learning from Open-Source Software; MIT Sloan Management Review, Summer 2001.
- Von Krogh, Georg – Open-Source Software Development, MIT Sloan Management Review, Spring 2003.
- Wheeler, David A. – Why Open Source Software / Free Software (OSS/FS)? Look at the Numbers! Revised as of September 8, 2003. [www.dwheeler.com/oss\\_fs\\_why.html](http://www.dwheeler.com/oss_fs_why.html).

**RETOS PARA LA MODERNIZACIÓN DE REGISTROS Y CATASTROS**

**– El Caso de El SALVADOR –**

Philip H. Jakob, Rafael Juárez, Gracia Morena Peña Rosales, y Scott S. Robinson<sup>156</sup>

**INTRODUCCIÓN**

El Salvador es uno de pocos países en la región latinoamericana que ha logrado enfrentar con éxito el reto de modernizar sus sistemas de registro del inmobiliario y catastro de tierras al nivel de su territorio nacional<sup>157</sup>. Ser el país más pequeño de Centro América, con una superficie de 21,040 Km<sup>2</sup> facilita el proceso, pero hay factores que lo hacen más complejo: La densidad demográfica (298 hab./Km. en 2000, 6.3 millones de habitantes); la fragmentación parcelaria (1.8 millones de parcelas, urbanas y rurales); migración interna a las zonas urbanas donde se estima la concentración del 60% de la población nacional; la alta tasa de emigración masculina a los EE.UU. (y la economía de remesas que hoy representa US\$ 2.5B o 16% del PIB del país)<sup>158</sup>; la fragmentación del reducido territorio nacional en 262 municipios repartidos en 14 Departamentos, la mayoría sin emplear recursos digitales en sus sistemas administrativos; más la polarización social y política producto de una

---

<sup>156</sup> Jakob es un consultor canadiense residente en El Salvador, Juárez y Peña Rosales laboran en el CNR y Robinson es profesor de Antropología en la Universidad Metropolitana, México, D.F. Decidimos escribir este artículo al no encontrar referencias detalladas sobre el proceso de implementación de programas nacionales de modernización de cadastros y registros de tierras en América Latina. La premisa mayor detrás de nuestro argumento se finca en la hipótesis que la descentralización de gobierno junto con una alto nivel de autonomía fiscal suele conducir a mayor equidad en la oferta de servicios públicos. Véase Bessert et. al., 2003, Eaton 2001 y 2004, y un resumen del tema general en Willis et. al., 1999.

<sup>157</sup> La ley registral de El Salvador existe sobre la base del código napoleónico: la propiedad es considerada como derecho y la posesión como hecho. La propiedad puede ser limitada por cargas como el usufructo, servidumbres o gravámenes igualmente lícitos. Se adoptó el sistema de “folio real” por Decreto n° 292 del 13 de febrero de 1986 (la Ley de Reestructuración de Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas), y gradualmente su empleo se extendería a todo el país. Actualmente, el folio real automatizado esta funcionando en los Departamentos de Ahuachapán, Santa Ana, San Miguel, San Salvador, Cuscatlán, La Libertad, La Paz, San Vicente, Cabañas y Sonsonate. Cabe recalcar que en El Salvador no hay territorios nacionales; más bien, el Estado “compra” vía expropiaciones tierras para zonas protegidas y parques nacionales. Hay una excepción: los seis “bolsones”, zonas de demarcación de la disputa fronteriza con Honduras, que han sido sentenciados por la Corte Internacional de Justicia en La Haya, y cuya demarcación definitiva se termino en abril del 2004. Véase: [www.laprensagrafica.com](http://www.laprensagrafica.com) del 19 de diciembre del 2003. El folio real existe en papel y en forma digital y consiste en la “historia clínica” de cada inmueble. Un “Registro de Tierras” es el libro oficial de registro que contiene entradas de los derechos de propiedad o títulos y conflictos sobre estos derechos; un Registro Catastral es la ficha oficial de la cantidad, valor y derecho de propiedad de los bienes raíces utilizadas en la determinación de servicios municipales. Es importante subrayar que el catastro por el momento no tiene fines fiscales en El Salvador.

<sup>158</sup> Cifra para el año 2004, Banco Central de Reserva de El Salvador. [www.bcr.gob.sv](http://www.bcr.gob.sv)



prolongada guerra civil sobre la concentración relativa de la propiedad de la tierra cuyos Acuerdos de Paz se firmaron apenas en 1992<sup>159</sup>.

El inicio del proceso de digitalización de los datos referentes a la administración de tierras en El Salvador (propietarios y parcelas) coincide con una política de fomento de mercados de tierras por parte de las instituciones financieras internacionales, junto a la evolución de sistemas de cartografía digital y la capacidad de su difusión por medio de la Internet, durante la última década. Nuestro argumento considera al contexto institucional y político nacional, y a las culturas del uso efectivo de las herramientas contemporáneas como elementos catalizadores de los incentivos para la colaboración de los distintos actores y la capacitación del personal de todos los entes públicos involucrados en un sistema de diseño integral que ahora suele llamarse “catastro multifinilarario”<sup>160</sup>. Este ensayo resume los elementos claves del proceso actual en El Salvador y apunta hacia los retos mayores de una tarea de esta envergadura con las nuevas tecnologías digitales: El diseño y administración de un sistema integral de información sobre el espacio nacional, y al tiempo, la creación y el apoyo institucional de una cultura del uso de la información en los nuevos formatos digitales al interior de la administración pública en un Estado emergente.

### ANTECEDENTES

En el año posterior a la firma de los Acuerdos de Paz, el gobierno de El Salvador rubricó (30 septiembre 1993) un convenio de préstamo con el Banco Mundial (N° 3576-ES) por la cantidad de U\$S 40 millones con el objetivo de impulsar un proyecto de modernización agrícola denominado “Programa de Reforma e Inversión Sectorial Agropecuaria” (PRISA). La Asamblea Legislativa aprobó dicho convenio de deuda pública el 24 de noviembre de 1993 mediante el Decreto N° 718. Durante el año siguiente, el Ministerio de Agricultura y

---

<sup>159</sup> El capítulo V de los Acuerdos, TEMAS ECONÓMICOS Y SOCIALES, declara: “Las propiedades que excedan el límite constitucional (245 has.), tierras del Estado y tierras ofertadas al Estado serán transferidas a campesinos sin tierra, pequeños agricultores y desmovilizados de ambos bandos. La tenencia de la tierra de las zonas ex conflictivas será reordenada y legalizada”. Cabe anotar que en el año 1994, 26% de las mujeres eran Jefes de familia, pero sólo 11% de las tierras rurales dedicadas a los ex guerrilleros estaba registrado a nombre de mujeres. El tema de la reforma agraria del año 1980 es complejo y la bibliografía amplia. En general, la propiedad de la tierra estaba acompañada de una falta de registro sobre las transacciones de compraventa y el no uso del folio real; la regularización de este mosaico es el trasfondo de la nueva política.

<sup>160</sup> Por qué un Catastro Multifinilarario? Fuente: [www.catastro.gub.uy/cometido.htm](http://www.catastro.gub.uy/cometido.htm)  
“Debemos transformar la consideración de la utilidad de un catastro únicamente como vía de conocimiento de valores en los que basar cargas impositivas, en virtud de la tendencia a basar las cargas impositivas en los impuestos indirectos. Este concepto traslada el eje de atención de la actividad catastral, hacia el suministro de información territorial geométrica o temática organizada sobre base predial y orientada a su uso para la elaboración de planes de desarrollo, ordenamiento territorial, etc., sobre bases ciertas aforables y no estimadas o provenientes de trabajos generales no sistematizados. La concepción de los catastros modernos pasa por su orientación como sistemas de información georreferenciada, que permitan un tratamiento conjunto de los elementos gráficos que ilustran sobre un territorio y los elementos semánticos que lo definen dentro de cada ámbito de conocimiento.” La propuesta: CADASTRE 2014: FROM THEORY TO PRACTICE, de Jürg KAUFMANN, Suiza, esta disponible en la Internet:

[www.fig.net/figtree/pub/proceedings/korea/abstracts/pdf/session13/kaufmann-abs.pdf](http://www.fig.net/figtree/pub/proceedings/korea/abstracts/pdf/session13/kaufmann-abs.pdf)

Ganadería (MAG), responsable de administrar dicho préstamo, tuvo problemas para ejecutar algunos componentes del programa acordado con el Banco Mundial, y personal del Banco comenzó a buscar entre entidades administrativas nacionales un uso alternativo de estos recursos que estuviese relacionado con el desarrollo del sector agropecuario.

En este mismo periodo, el Vice-Ministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano (VMVDU) y el Instituto Libertad y Progreso (una entidad dependiente de la Presidencia de la República creada en función de los Acuerdos de Paz para tramitar la regularización de tierras de interés social), se encontraban promoviendo un proyecto de modernización del registro inmobiliario del país, basado en los resultados del Registro Social de Inmuebles (RSI). El RSI fue orientado a proyectos de interés social y empleaba un sistema computarizado, en vez de la tecnología tradicional de libros y expedientes de papel, empleada por el registro tradicional (Registro de la Propiedad Raíz e Hipotecas—RPRH)<sup>161</sup>.

Al inicio de la formulación del proyecto, se enfrentó resistencia de aquellas instituciones involucradas (Instituto Geográfico Nacional y Dirección de Registros). En vista de lo anterior, los promotores del proyecto (adentro y afuera del gobierno nacional) cambiaron de estrategia; formaron un grupo multidisciplinario de profesionales integrado por personal del Registro Social de Inmuebles (RSI) y del Vice Ministerio mencionado (VMVDU)<sup>162</sup> y este grupo formuló un proyecto para ser ejecutado, como plan piloto, en el Departamento occidental de Sonsonate, a partir de mayo de 1995.

Paralelamente a la fase de preparación del proyecto de modernización del registro inmobiliario, se creó mediante Decreto Ejecutivo N° 62 (5 diciembre 1994) el Centro Nacional de Registros (CNR) como una institución autónoma adscrita al Ministerio de Justicia (integrando al Registro de la Propiedad, Raíz e Hipoteca, al RSI, el Instituto Geográfico Nacional, y el Registro de Comercio). Posteriormente, la Asamblea Legislativa, por medio del Decreto N° 462 del 5 de octubre de 1995, le otorgó al CNR la autonomía administrativa y la financiera (excepto la presupuestaria)<sup>163</sup>. Hasta la fecha el CNR, en sus oficinas centrales y nueve oficinas desconcentradas en el territorio nacional, genera recursos para cubrir sus gastos de operación, la amortización del préstamo que es base para el desarrollo del Plan Nacional y entrega recursos al fisco<sup>164</sup>.

---

<sup>161</sup> Hasta hoy se mantiene un desglose por separado de estas operaciones al interior del CNR.

<sup>162</sup> El Registro Social de Inmuebles, RSI, ha distribuido desde su formación en 1991, 21,649 parcelas a igual número de familias, beneficiando de esta manera aproximadamente 110,000 personas (datos de 2001).

<sup>163</sup> Art. 4 del Decreto 62 indica que el CNR deberá “regular y desarrollar las funciones registrales, catastrales y geográficas...”; el Decreto 462 considera necesario “transferir al CNR los recursos originalmente asignados a la Dirección General de Registros y al Instituto Geográfico Nacional y la capacidad de captar los fondos operativos que garanticen su autosostenibilidad”. El CNR tiene autoridad en materia registral y catastral, pero no tiene autoridad en titulación y ordenamiento territorial.

<sup>164</sup> Las tarifas del registro y del catastro son fijadas por Decreto de la Asamblea Legislativa y se encuentran en: [www.cnr.gob.sv/RegPropiedad](http://www.cnr.gob.sv/RegPropiedad) y [www.cnr.gob.sv/catastro](http://www.cnr.gob.sv/catastro). Cada servicio registral—inscripción, anotación, certificación o cancelación tiene su tasa específica.

Según el Artículo 3 del decreto de creación del CNR, se establece que dicho Centro tiene como objetivo principal “garantizar los principios de publicidad, legalidad y seguridad jurídica respecto a los registros que comprende, aprovechando los mejores avances tecnológicos disponibles para la obtención, conservación y resguardo de la información”. Con esta frase y los reajustes administrativos señalados, se reconfigura el espacio administrativo que permite de este momento en adelante el inicio de la modernización de los registros de parcelas y el catastro respectivo en una secuencia escalonada para abarcar en un lapso de diez años el país entero. El proceso también implicó una etapa de intensa capacitación del personal responsable de distintas etapas del manejo de la información de los folios y la cartografía digital al interior del CNR.

Posteriormente se han trabajado los departamentos vecinos de Ahuachapán y Santa Ana (segundo contrato), y se proyectó la continuación en La Libertad y San Salvador (tercer contrato), y La Paz (cuarto contrato) para continuar en la ciudad de San Salvador (quinto contrato); se ha dejado para una segunda fase los departamentos fronterizos con Honduras debido a que aún se encuentra en proceso de delimitación y los departamentos del oriente (donde se espera muchas complejidades jurídicas y donde se concentró el conflicto de la guerra civil).

Coincide también con este proceso de reajustes en el organigrama del gobierno nacional de El Salvador la definición de una política justificadora de los primeros préstamos para modernizar sistemas de administración de tierras por parte del Banco Mundial en la región latinoamericana. “Se reconoce la importancia de sistemas de administración de tierras como plataforma para asegurar los derechos de y acceso a la propiedad, y al tiempo establecer una base para el funcionamiento de mercados de tierras y otros factores en los países de América Latina. En países con bajos niveles de ingreso *per capita*, la tierra continúa siendo un activo clave en el ámbito de grupos domésticos, y mecanismos transparentes y de bajo costo para documentar la propiedad son esenciales para asegurar el acceso a la tierra, además de las ventajas en materia de la productividad y las inversiones, al tiempo que apoya mejoras en la gobernanza en el ámbito local”<sup>165</sup>. En resumen, hubo una coincidencia entre el enfoque de las políticas públicas en materia de la administración de la información con relación a la tierra y la propiedad privada de un gobierno posterior a los Acuerdos de Paz con los lineamientos de una institución catalizadora de estas mismas políticas públicas en los países en desarrollo, el Banco Mundial.

### **EL MODUS OPERANDI DEL PROCESO DE MODERNIZACION**

Durante el periodo entre la creación del Centro Nacional de Registros (finales de 1995) y la continuación de la gestión del partido político ARENA (en el poder desde 1989), se implementó la primera fase de la integración al interior del CNR del Registro de la

---

<sup>165</sup> Consulta el temario de un programa de capacitación sobre el tema de administración de tierra y sus referencias:

<http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/24ByDocName/PolicyResearchReportLatinAmericaCaribbeanWorkshopLandadministration>

Propiedad, el Catastro y la fuente oficial de cartografía, el Instituto Geográfico<sup>166</sup>. Al parecer, esta innovación administrativa fue un acto de vanguardia en toda la región en su momento, y no debe de sorprender el seguimiento cercano que el proyecto piloto en el Departamento de Sonsonate recibió por parte del equipo técnico del Banco Mundial empeñados en lograr un proyecto considerado complejo “exitoso” con el fin de promover estrategias semejantes entre los demás países de la región. Este proyecto piloto de “verificación de derechos y delimitación de inmuebles del nuevo sistema de registro y catastro” fue realizado por un contratista, después de una licitación internacional. No fue tarea menor la integración administrativa al interior del CNR de las tres funciones junto con el desarrollo del software de punta que este proceso del proyecto piloto implicaba.

Fue convincente para el Consejo de Administración del CNR (encabezado por el Ministro de Economía) el argumento de que un registro de la propiedad en el dominio público ofrece mayor seguridad en la tenencia, especialmente para los grupos sociales más vulnerables, en este caso viudas de la guerra civil y/o de la masiva emigración masculina posterior, aunado a la reducción de los costos de transacción en los mercados de tierras (de distintas clases) se permite ofrecer títulos de propiedad como avales o garantías de crédito, y así aumentar la bancarización de grupos sociales antes excluidos del sistema financiero. Este proceso incipiente de modernización del sistema digital de información de tierras fue acompañado, paradójicamente, por un aumento significativo en el ingreso de las remesas de los emigrantes al país, y la consecuente demanda de propiedades (y la regularización del registro de muchas más) que este enorme flujo de efectivo generó y sigue generando. En este período de arranque, el CNR se convirtió en un activo importante del Estado, un prototipo de un sistema integrado de información de tierras, y recibió visitas continuas de colegas en gobiernos vecinos que contemplaban la instalación de una política pública semejante.

Previo a la delimitación física, el levantamiento catastral toma como base la fotogrametría, y una vez aprobada por un equipo de supervisión de la institución, se inician mediciones catastrales sobre un sistema georeferenciado del país y de acuerdo a un procedimiento fijado por el CNR, que cada contratista está obligado a respetar. Paralelamente a la ejecución de los trabajos de mediciones catastrales y validación jurídica, existe otro equipo que realiza el proceso de supervisión y control de la geodesia en campo. La estructura organizativa en este proceso se administra bajo el control del gerente de obra, por la parte institucional como ente controlador que asegura que los trabajos sean realizados bajo las normas establecidas por el CNR, apoyado por el grupo de técnicos de campo, jurídicos y mapeo digital del CNR, y previamente con el apoyo del IGN en fotogrametría digital y geodesia. Para la definición de las áreas desactualizadas, los equipos usaron imágenes satelitales para planificar las tareas. Como la red geodésica nacional (con 3000 vértices) fue muy dañada durante la guerra, se midió una nueva red primaria con 16 vértices del sistema WGS 84 (ITRF 97), controlada por peritos internacionales del contratista<sup>167</sup>. Desde el inicio del proyecto piloto

---

<sup>166</sup> Este sistema de vértices se ha densificado desde el inicio en Sonsonate, y hay pares de puntos cada 10-15 Kms. en los cinco Departamentos donde CNR administra los datos del barrido en proceso.

<sup>167</sup> La fuente de este proceso es el documento citado en la nota 6, páginas 17-18.

el CNR contaba con una cartografía convencional básica a 1/25 000, que fue digitalizada en el marco del proyecto JICA de la cooperación japonesa (podría actualizarse con imágenes satelitales). Se inició la digitalización de la cartografía a la escala 1/50 000, cuyo proceso continúa hoy. Existe una cartografía convencional a la escala de 1/100 000 y de 1/200 000, y también hay una cartografía digital a la escala 1/300 000.

La metodología de la medición catastral convenida con el contratista en el Departamento de Sonsonate y respetada hasta hoy en los demás Departamentos donde CNR administra el “barrido total” de las parcelas urbanas y rurales consiste en los siguientes pasos:

- a) El contratista recibe del CNR la base de datos en condición desactualizada y, también, las hojas catastrales digitalizadas del primer catastro levantado en los años 60-70, y procede a sectorizar el Departamento por municipios y determinación de zonas rurales y urbanas, en donde el parámetro de cada sector tiene como criterio límites geográficos y parcelas completas; paralelamente se hace un estudio previo jurídico y se inicia la planificación de cuadrillas de campo para la validación de los linderos de propiedad;
- b) Para las zonas rurales se utilizan como base las ortofotografías a escala 1/5000 voladas a escala 1/15 000, y para las zonas urbanas la cartografía se prepara con restitución fotogramétrica a escala 1/1000 voladas a 1/5000; la zona urbana se define como una zona que cuenta con todos los servicios básicos: agua potable, electricidad, teléfono, alcantarilla, alumbrado público, recolección de basura y todo relacionado con Salud Pública e Higiene;
- c) Las cuadrillas de campo catastrales realizan dos métodos de medición: Con equipos GPS de precisión o estación total y foto identificación en las ortofotografías y restituciones de la parcela indicada; paralelamente va un técnico jurídico que llena una ficha de encuesta relativa a los datos de propietario y la situación jurídica de la propiedad—en la oficina del contratista se procesan los datos alfanuméricos y gráficos;
- d) Las empresas tienen una metodología escrita y normalizada, y se rigen por el manual para cumplir sus tareas—crean dos bases de datos, archivos digitales que amarran hechos gráficos y jurídicos, el mapa digital por una parte y la ficha digital por otra;
- e) Durante el trabajo de oficina descrito en el ítem c, el proceso sigue con la confrontación donde se compara los resultados de campo y los legales registrados, produciendo al final el estado real de la parcela;
- f) Cuando este trabajo ha sido finalizado por sectores, supervisado y aprobado por la supervisión, se procede a la entrega al CNR del producto, para iniciar el mantenimiento de la información;
- g) Ya entregada la información a la oficina del CNR: Mapas catastrales y base de datos de fichas jurídicas, se ingresa al Sistema de Información Registro y Catastro, denominado SIRyC (Sistema de Información del Registro y Catastro), el cual consiste en un sistema integrado que maneja los datos a ser inscritos relacionados con el mapa catastral, esto permite una actualización simultanea de ambas áreas

registrar y catastral; si existen discrepancias entre la realidad física plasmada en el barrido y la registral, el Registrador del CNR señala al propietario las diferencias entre el hecho físico y el registral, e indica que tendrá que modificar la escritura del inmueble;

- h) En la oficina del CNR se entrega el mapa al propietario para que vaya a un notario público quien podría hacer la escritura pública requerida para la regularización— cabe anotar que el sistema registral en El Salvador es todavía solamente declarativo, así que no es obligatorio hacer una nueva escritura para regularizar, pero de todas formas queda marcado en la base de datos del CNR la incongruencia entre información física y registral;
- i) Al final, la regularización será una consecuencia del proyecto de “barrido” que actualiza las tres bases de datos: Base jurídica del campo, mapa digital del campo, e información del registro que existe trasladada al SIRyC;
- j) La relación informática entre el área registral y catastral obedece a una nomenclatura normalizada por un código según sea: Departamento, Municipio, Sector—urbano o rural, y número de Parcela;
- k) Cabe mencionar que las empresas bajo la supervisión del CNR mantienen un control propio interno que les exige un control de datos previos a la entrega del producto final al CNR, la metodología obedece a que la supervisión del CNR pide una muestra (basado en la norma ISO 2859-1 con 5% de error y 95% de confiabilidad) por sector que pasa posteriormente por el equipo de supervisión: campo, mapeo y jurídico;
- l) Una vez aprobada y entregada la información por sector/municipio a la oficina del CNR, existe una unidad de validación del CNR que convoca a los propietarios para aceptar o impugnar los datos resultantes; el procedimiento consiste en llegar a la municipalidad en cuestión y llamar a los interesados—si el propietario impugna, la brigada de campo del catastro vuelve a la parcela para verificar. Paralelamente a esta actividad, se realizan los traslados de libros al SIRyC cambiando el folio personal en folio real computarizado; así se constituye el nuevo registro de la parcela en cuestión. Todo el proceso de control y supervisión se hace en la oficina del CNR bajo la responsabilidad del gerente de obra del barrido.

El proyecto piloto en Sonsonate abarcó 16 municipios y aproximadamente 115,000 parcelas<sup>168</sup>. Antes de concluirse en 1998 se tomó la decisión de extender el proyecto a los dos Departamentos colindantes lo cual implicaba poner a prueba el sistema creado al interior

---

<sup>168</sup> Oficialmente, su nombre es Plan Piloto de Verificación de Derechos y Delimitación de Inmuebles del Nuevo Sistema de Registro y Catastro del Departamento de Sonsonate. La base de datos producida por el “barrido completo” arroja cifras sugerentes en su precisión para el ordenamiento territorial: El Departamento cuenta con 1193 Km<sup>2</sup>, con 27 Km<sup>2</sup> clasificados como zonas urbanas (2.3 % de la superficie), y un total de 127,204 parcelas repartidas entre 57,404 parcelas urbanas y 69,800 rurales; el minifundismo domina: solo 1% de las parcelas rurales (708) tienen una superficie mayor a las 30 hectáreas. Y contrario a lo esperado, hay una proporción mayor de parcelas registradas a nombre de mujeres; 56% del total de las parcelas del Departamento.

del CNR; en efecto, la coordinación entre la función del registro, con su enfoque sobre los propietarios, y el catastro, donde los criterios de la parcela son prioritarios. Ahuachapán y Santa Ana albergan 12 y 15 municipios, respectivamente, y un total de aproximadamente 200,000 parcelas. Se dedicaron US\$ 7 millones del préstamo del Banco Mundial al barrido completo de estos dos Departamentos del país y el *modus operandi* indicado requería contratar los servicios técnicos y jurídicos vía licitación a empresas privadas para cumplir la tarea en tiempo y forma. En 2001, se inició la siguiente etapa del “barrido nacional” al licitar la continuación del modelo de trabajo logrado en la etapa anterior: La regularización de la información en los Departamentos de San Salvador (con 563,309 inmuebles), La Libertad (con 185,841 inmuebles) y La Paz (79,730), abarcando la zona metropolitana de la ciudad capital, San Salvador, lo cual implica revisar el registro y las colindancias de aproximadamente 750,000 parcelas (con un presupuesto de US\$ 12 millones del préstamo). El conjunto de las parcelas en estos seis Departamentos (los ya registrados y los en proceso) representa, se estima, casi 70% del total de parcelas urbanas y rurales en el territorio nacional.

Hasta la fecha los resultados de la última fase de modernización son muchos: el Centro Nacional de Registros ahora cuenta con oficinas desconcentradas, que suman en su totalidad diez oficinas regionales, de las cuales nueve son computarizadas a la vez que comparten una red de fibra óptica entre sí. Además, el Sistema de Registro y Catastro (SIRyC) está diseñado sobre una plataforma en Oracle modificado por personal técnico del CNR, que contiene mapas catastrales, datos del registro en los folios reales digitales (incluyendo datos sobre hipotecas) y digitalizaciones de documentos históricos de cada registro. Con una consulta del SIRyC por esta intranet algunos de los clientes de mayor tamaño del CNR, los bancos y unas instituciones del gobierno central, también tienen acceso pagando conexiones directas.

Para la actualización de mapas en la Dirección del Catastro del CNR, se emplea el software CAD con ©Microstation, y software tipo Sistema de Información Geográfica (SIG) Microstation Geographics. Hay personal capacitado para administrar el sistema cuya evolución y crecimiento registramos aquí. Hoy, las empresas contratistas que realizan los “barridos” de parcelas en los distintos Departamentos del país y el propio CNR cuenta con 300 personas con conocimientos prácticos en temas técnicos y jurídicos. El CNR está listo para ofrecer servicios de información y capacitación técnica y jurídica a los municipios de El Salvador y el personal del Centro realiza una labor de extensionismo al promover convenios con los distintos municipios<sup>169</sup>.

### **EL CENTRO NACIONAL DE REGISTROS Y LOS MUNICIPIOS**

A raíz del proceso electoral municipal del año 1999, la alcaldía de San Salvador pasó al FMLN, lo que no influyó positivamente para iniciar pláticas y concretizar un convenio entre

---

<sup>169</sup> Véase mapa adjunto con el número de municipios en cada uno de los 14 Departamentos.

el CNR y la municipalidad. Por primera vez las dos fuerzas políticas, antes enfrentadas durante la guerra civil, ahora tuvieron que negociar un pacto de convivencia político en un país pequeño con las funciones públicas del gobierno nacional centralizadas en la ciudad capital.

Más allá del Sistema de Registro y Catastro (SIRyC) del Centro Nacional de Registros, no había todavía ninguna integración de sistemas administrativos digitales entre los propios Ministerios del gobierno nacional, ni mucho menos entre administraciones municipales y las oficinas de los Departamentos a que pertenecen. De alguna manera, el Centro Nacional de Registros representó el primer intento en el país de ligar bases de datos de entidades que previamente operaban de manera independiente o cuasi-autónoma. Sin embargo, la urgencia de resolver la carencia de recursos fiscales en el ámbito de municipios urbanos y los avances en la construcción del SIRyC del CNR llamó la atención de los asesores en materia de planeación estratégica en el municipio central de la ciudad capital. Esta colaboración para las municipalidades representó una oportunidad factible para establecer un catastro moderno y actualizado para la recaudación de fondos, fortaleciendo su autonomía fiscal, y para el CNR presentó la oportunidad de resolver el reto de la descentralización del mantenimiento del catastro por medio de equipos en las oficinas municipales.

En El Salvador no existe, aún, el “impuesto predial”, común en muchas latitudes y cuyo valor se calcula en función de tamaño y valor de la propiedad urbana y su construcción. En muchos sentidos, hoy es un tabú político hablar de un impuesto sobre la propiedad, y los partidos difunden la consigna para no quedar atrapados como la fuente de semejante iniciativa, y el consecuente costo político electoral para sus candidatos. Además, no todos los municipios tienen su oficina de catastro propio, y aquellos que la tienen, que son los más urbanos, administran una base de datos que suele ser analógica, sobre papel o fichas, y generalmente desactualizada por falta de recursos para su mantenimiento. Comienza a circular la propuesta, y nos atrevimos a decir se perfila un consenso incipiente, que los municipios del país deben y pueden adoptar el catastro nacional del CNR como base para la administración de sus propias cuentas, para mejorar sus servicios y para planear su ordenamiento territorial<sup>170</sup>.

Actualmente, los 262 municipios salvadoreños, de manera desigual, cobran “tasas”, o impuestos sobre negocios, el alumbrado público, el aseo o servicio de recolección de la basura, por carteles de propaganda exterior, postes y el estacionamiento (parqueo) en la calle. Pero no hay un impuesto predial como tal. En cambio, en el mercado de bienes

---

<sup>170</sup> Al inicio del año 2003, los diputados de la Asamblea Nacional llegaron a un consenso con relación a la necesidad de un impuesto predial municipal, pero los diputados también sugirieron, informalmente, que “los municipios aún no están preparados” para semejante iniciativa. Durante 2004 y 2005 el tema del impuesto predial ha seguido en las discusiones, considerado por muchos un eje central de la propuesta de la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL) presentado el 16 de Mayo de 2005 al Presidente de la Republica de El Salvador.



inmuebles, en todos los municipios, la persona que compra debe pagar al CNR, una entidad nacional, un impuesto de transacción, cuyo valor generalmente es subestimado para causar menos impuesto<sup>171</sup>. En un ambiente político de competencia intensa el empate entre los dos partidos de mayor peso también representa un freno a la modernización administrativa y la autonomía fiscal en el ámbito municipal. Por iniciativa de la Asamblea Legislativa, el gobierno nacional está obligado a repartir el 6% del presupuesto anual a los municipios (por medio del Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal – ISDEM), pero este monto sumado al cobro de las tasas locales no es suficiente para cubrir el costo de los distintos servicios fundamentales para el desarrollo local, y mucho menos para invertir en servicios administrativos con instrumentos digitales. La capacidad local para cobrar efectivamente las tasas es clave para cualquier municipalidad de operar día a día, y el cobro de un impuesto predial es el punto de partida para la mayoría de las municipalidades de tener recursos propios y la capacidad de enfrentar los retos para el desarrollo local en un manera mas sostenible y autónoma; de los cuales dos dependen íntegramente en un catastro actualizado para que sean realizados de una manera transparente y confiable.

### **CONVENIOS CATASTRALES PARA LAS MUNICIPALIDADES**

El desafío es cómo negociar el acceso al sistema de información del CNR, el costo de dicho servicio, la capacitación del personal responsable, y en pocas palabras, la modernización de la administración municipal que la propuesta abarca. Es evidente que los archivos del Centro Nacional de Registros respecto a la tierra representan una enorme inversión de recursos humanos y técnicos y con una visión que aprecia las economías de escala. Este sistema (jurídico y cartográfico) puede ponerse a disposición de otras entidades del sector público, tales como municipios, organismos de recaudación fiscal y oficinas de planeación y desarrollo regional del gobierno nacional.

Hubo contactos y negociaciones entre la Alcaldía de San Salvador y la Dirección General del CNR, y el 8 de diciembre de 2001 se firmó un convenio con el objetivo de compartir información catastral entre ambas entidades administrativas. De los resultados y experiencias de este primer convenio se sentaron las bases para que el CNR fuera mejorando el proceso de coordinación con las municipalidades, y de esta experiencia se observaron problemas, como por ejemplo: la alta rotación de personal técnico de la municipalidad capacitado por el CNR para implementar un proyecto complejo e innovador en un municipio aún sin muchos procesos digitalizados, la carencia, quizás por ambas partes, de reconocer el costo en tiempo de construir una cultura del aprendizaje, y en parte, también, el no haber sido incluido dentro de los términos del convenio la participación de la Oficina de Planificación del Área Metropolitana de San Salvador (OPAMSS) como ente regulador del ordenamiento urbano de los 10 municipios conurbanos que rodean a la ciudad capital, San

---

<sup>171</sup> Por ejemplo, el proyecto piloto en Sonsonate y la administración posterior de la base de datos indica que hay una tasa de 15% de mutaciones o cambios de propietarios al año, lo que sugiere una proyección de 20,000 cambios mensuales en el país, una importante fuente potencial de recursos para el CNR y, habiendo cómo, para cada municipio donde se realiza la transacción.

## E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

Salvador. Todos estos factores propiciaron cierto estancamiento en los trabajos. De todos modos el convenio y los acercamientos mutuos establecieron un precedente a nivel país. Bajo un nuevo marco basado en parte en las lecciones aprendidas durante sus experiencias previas, el CNR restableció en el 2003 un programa de intercambio de datos catastrales para los gobiernos locales. En el año 2004 había nueve municipios, representados por diferentes partidos políticos, trabajando bajo convenio con el CNR. A raíz del primer convenio con el municipio de San Salvador, los costos del proceso se cobran sobre la base del número de parcelas, urbanas y rurales, en un municipio. El CNR ahora reconoce que esta colaboración con los municipios es una inversión de mediano plazo, donde la pérdida en términos de gastos para capacitación, construcción y/o actualización de la base de datos al nivel municipal más la verificación de datos sobre una muestra se compensa con la validez y calidad de los datos de utilidad para ambas instituciones. La siguiente tabla resume los datos relacionados con cada uno de los convenios en proceso:

Tabla 1: Municipios Salvadoreños actualizando su catastro en convenio con el CNR (2004)

Departamento	Municipios	Pop. 1992	Pop./Est. 2000	Km <sup>2</sup>
SAN SALVADOR	San Marcos	59.913	70.610	14,71
USULUTAN	Alegría	12.205	13.474	40,41
SONSONATE	Sonzacate	13.535	21602	8,40
SONSONATE	Santo Domingo	6.270	7.589	27,92
AHUACHAPAN	Atiquizaya	28.213	31.326	66,64
LA LIBERTAD	Ciudad Arce*	39.796	49.591	86,76
LA LIBERTAD	San Juan Opico*	51.701	63.261	218,94
LA LIBERTAD	Colón*	49.570	72.583	84,05
LA LIBERTAD	Sacacoyo*	9.183	12.527	25,22

\* Municipios pertenecientes a la Organización de Planificación San Andrés, OPSA.

Fuente: Datos del CONAMYPE, San Salvador, 2003.

Hay algunas anomalías en este proceso, como suele acontecer. Por ejemplo, el municipio conurbado de San Salvador, Cuscatlancingo, contrató a la empresa de distribución de energía eléctrica, CAESS, para actualizar su catastro municipal. Se sospecha que hay otros arreglos de esta naturaleza ante el apuro de los municipios para actualizar sus catastros.

Dado los avances en la reciente formación de convenios entre el CNR y las municipalidades y la oportunidad que representa para la implementación de un catastro centralizado como una herramienta multifinalitaria para el Desarrollo Económico Local, y también por su potencial para el CNR como mecanismo descentralizador la actualización del catastro del país, el nuevo préstamo del Banco Mundial para la próxima (y última) fase de la modernización del Registro y Catastro incluye un componente (\$800 mil o 1.5% del valor del proyecto) dedicado a la “Modernización de Servicios de Administración de Tierras a Nivel Local<sup>172</sup>”. El enfoque de este componente sería de aumentar el número de municipalidades que tienen convenios operacionales con el CNR por medio de la

<sup>172</sup> Documento de Evaluación del Proyecto Administración de Tierras II, Banco Mundial. [www.wds.worldbank.org/servert/WDS\\_IBank\\_Servlet?pcont=details&eid=000090341\\_20050224104205](http://www.wds.worldbank.org/servert/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000090341_20050224104205)

financiación de capacitaciones, asistencia técnica, fortalecimiento técnico, la provisión de equipos y plataformas tecnológicas, y servicios de consultoría limitada. Este componente funciona en conjunto con otros elementos del programa del CNR, incluyendo la modernización de SIRyC para permitir el intercambio de datos con el CNR por medio del Internet, lo cual se espera agilizará significativamente la viabilidad operativa de parte del CNR de tener los 262 gobiernos locales vinculados al sistema central.

En esta coyuntura donde hay mandos medios municipales con un nivel básico de cultura digital, el CNR mejora su base de datos y sigue el “barrido completo” de los Departamentos del país (en dirección de occidente a oriente), y existen organismos del Estado vinculados con el desarrollo de capacidades administrativas en los muchos municipios, no es utópico pensar que la construcción de “catastros multifinalitarios” es viable en el mediano plazo en El Salvador. Un catastro actualizado con este enfoque, no sólo tiene su vínculo con el registro de la propiedad, sino también sirve para planear diversos servicios incluyendo la proyección del ingreso fiscal en función de las tasas y eventualmente, un impuesto predial. Un catastro actualizado y bien administrado por personal competente es un instrumento para la toma de decisiones en muchos rubros de la administración de los recursos y el espacio local. El reto es el diseño de los incentivos para adelantar en este proceso, lo cual depende en un compromiso de todas las instituciones de tomar el tema del catastro como un punto prioritario de emergentes políticas de tierras y el desarrollo local.

### **NUEVAS ALIANZAS Y LOS RETOS DE MAÑANA**

Como en toda América Latina, la revolución digital tardó en llegar a las oficinas públicas de los municipios poco favorecidos con un presupuesto digno para inversiones en equipos de cómputo y la capacitación para su cabal empleo. Los ministerios y oficinas de los gobiernos nacionales, no sólo en sus sedes de la ciudad capital respectiva, ahora suelen contar con sistemas administrativos digitales, inclusive con páginas WWW hasta interactivos para realizar trámites sencillos en línea. No así en los municipios. Esta discrepancia es una manifestación concreta de lo que algunos llaman el “divisorio o brecha digital”, y se nota en los municipios de El Salvador y demás países de la región. Pero en el último par de años, una nueva generación de jóvenes, muchos capacitados de manera informal en los cientos de Infocentros<sup>173</sup> y cibercafés del país, comienza a trabajar en las oficinas municipales y piden equipos de cómputo para sus labores. Esta población de cuadros administrativos jóvenes es el fulcro de cambio al interior de las administraciones municipales cuando se presentan a los consejos municipales las ventajas (particularmente fiscal) que representa la tecnología para su gestión (es de decir la iniciativa tiene que venir del nivel técnico, que se manifiesta en un proceso largo y favorecido a los municipios urbanos).

Para minimizar esta “brecha” que enfrenta los gobiernos locales, una etapa clave del proceso de la institucionalización de la Tecnología de Información y Comunicación (TIC) que sea necesario para el desarrollo sostenible en la región sería el compromiso del gobierno central

---

<sup>173</sup> Véase [www.infocentros.org.sv](http://www.infocentros.org.sv)

## E- POLÍTICA Y E- GOBIERNO EN AMÉRICA LATINA

para tomar una mayor responsabilidad para la implementación de programas que faciliten la modernización de las municipalidades. Además del Centro Nacional de Registros, hay otras instituciones públicas en El Salvador que cumplen un papel estratégico en la emergente coalición de entidades que apoyan a la modernización administrativa del Estado y los municipios pero aún no han colaborado de forma comprometida con el programa creciente del catastro del CNR.

El Fondo de Inversión Social para el Desarrollo Local, FISDL -[www.fisdل.gov.sv](http://www.fisdل.gov.sv), es un organismo del Estado que diseña y ofrece programas de desarrollo social para los municipios del país. Su misión es: "Erradicar la pobreza en El Salvador, a través de la investigación, la inversión social y la integración de esfuerzos orientados a promover el desarrollo local; con un equipo humano innovador y comprometido, reconocido por su integridad, espíritu de servicio y efectividad organizacional". Aunque el FISDL no se ha involucrado aún en proyectos de actualización catastral en los diversos municipios, su enfoque institucional es idóneo para asumir las responsabilidades de la capacitación de cuadros, mandos medios municipales a cargo de las respectivas oficinas catastrales. Su campo de acción es complementario a las funciones del CNR.

El Instituto Salvadoreño de Desarrollo Municipal (ISDEM - [www.isdem.gov.sv](http://www.isdem.gov.sv)) es otro organismo del Estado con funciones relevantes a la modernización administrativa, y de paso a la autonomía fiscal de los municipios. El ISDEM es la entidad que distribuye el 6% del presupuesto nacional anual asignado a los municipios, y es probable que sea la fuente de los recursos utilizados por los pocos municipios en vías de actualizar su catastro. A futuro el ISDEM, por ejemplo, podría condicionar recursos adicionales al 6% obligado a distribuir por ley, al cumplimiento de programas de equipamiento, capacitación y avances en la actualización de las respectivas bases de datos catastrales.

La Corporación de Municipalidades de la República de El Salvador, COMURES ([www.comures.org.sv](http://www.comures.org.sv)) es una asociación gremial de derecho privado y utilidad pública sin fines de lucro ni partidista. Así reza su página principal de Internet donde se ubican datos sobre todos los municipios del país. Desde 2003 el CNR y COMURES han intentado firmar un convenio con el fin de institucionalizar los convenios con las municipalidades a cambio de apoyo para la actualización catastral en materia de capacitación del personal en el manejo de las bases de datos, un convenio que hasta la fecha (Junio de 2005) no han logrado formalizar. Un acuerdo entre estas dos instituciones representaría un importante paso para acercar el gobierno nacional con las municipalidades, ofreciendo al CNR un socio único que puede proporcionar soluciones para las necesidades comunes de sus miembros y así mismo promover el programa de catastro nacional También correspondería a la COMURES y sus agremiados decidir sobre el tema problemática del impuesto predial, algo que un ex Alcalde (Santa Tecla, La Libertad) viene pregonando desde unos pocos años y cuyos argumentos ha convencido, por primera vez, a muchos diputados de distintos partidos<sup>174</sup>.

---

<sup>174</sup> Por ejemplo, existe la propuesta de tener acceso vía Internet al SyRIC del Centro Nacional de Registros con el fin de consultar datos y realizar transacciones con el Registro y del catastro, reservando el nivel de confidencialidad requerida; la configuración actual no lo permite. Hay una propuesta de la empresa ICT

De manera similar, parte de la institucionalización de TIC para el desarrollo local demanda un dinamismo de parte del marco jurídico nacional, que está obligado de actualizar las leyes en respuesta a la moderación tecnológica que pueda asegurar que la administración, ambos niveles nacional y local, tienen a su disponibilidad las más poderosas herramientas disponibles. En el caso de El Salvador, la legislación salvadoreña requiere de una revisión que permita integrar el catastro con el registro de una manera más coherente, anticipando transacciones en línea a futuro donde la firma digital y otras operaciones serán imprescindibles.<sup>1</sup> Suele haber hoy contradicciones entre el tamaño de una parcela catastrada y el documento del registro que avale la misma propiedad. Puede haber, como consecuencia, una “ficción jurídica” en una zona declarada “catastrada”, pero cuyos documentos del registro correspondiente no coinciden en rigor con las mediciones de las parcelas involucradas. También es necesario agilizar los derechos de los compradores de lotes en fraccionamientos urbanos, resultados de la lotificación de algún predio rural, por ejemplo. Otro pendiente es la especificación de los “derechos proindivisos” en el caso de parcelas cuyos dueños fallecieron intestados, y los herederos “venden” porciones de lo que ellos entienden que les corresponden. Este tema justifica otro artículo dedicado a los pormenores del asunto.

Pensando al futuro, el éxito del programa de una institución nacional, el Centro Nacional de Registros apoyado con fondos del Banco Mundial, puede ser el punto de partida para una nueva y altamente integrada política nacional de tierras lo cual está vinculado directamente con el enfoque de descentralización para el desarrollo local. Por su parte el gobierno central debe utilizar todas sus instituciones, como el ISDEM y el FISDL para facilitar la incorporación de los gobiernos locales no sólo en el programa de modernización del catastro operado por el CNR, sino también en el Plan Nacional de Ordenamiento y Desarrollo Territorial (PNODT)<sup>175</sup>. Por su parte las municipalidades, mejor representados por COMURES, deberían tomar esta oportunidad de mejorar su autonomía fiscal integrándose a la nueva política de tierras apoyando sus prioridades bajo el marco de la Comisión Nacional de Desarrollo Local (CONADEL) y la aplicación de un impuesto predial.

### **CONCLUSIONES**

Algunas lecciones que surgen de la actualización del catastro y los folios reales por parte del CNR, junto con el inicio de convenios de colaboración con los municipios indicados,

---

Development Group de Vancouver, Canadá en tal sentido, y su demo está en línea, disponible por su página de web [www.ictdevgroup.com](http://www.ictdevgroup.com)

<sup>175</sup> El PNODT es una iniciativa del gobierno central iniciada en el 2001 bajo el auspicio del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Urbano, el Ministro de Medio Ambiente y Recursos Naturales con objetivo de, “Desarrollar bajo una visión unitaria e integral los instrumentos necesarios para orientar el desarrollo a nivel nacional en lo referido al uso del territorio, en los aspectos ambientales, económicos, sociales, culturales e infraestructurales. <http://www.mop.gob.sv/modules.php?name=News&file=article&sid=177>

apuntan a varios factores que son necesarios para tomar en cuenta en el contexto de la exitosa implementación de una política sobre la información catastral:

- En primer lugar, la integración de un registro nacional de la propiedad y el catastro respectivo con los datos de los municipios requiere de una cultura de colaboración por el bien público de ambos, que no suelen acontecer de manera muy dinámica. Tiene que haber unos acuerdos, desde el principio, donde ambos niveles de gobierno “ganan” y también donde comparten costos y responsabilidad. El mantenimiento de un catastro es un proceso donde se puede negociar estos acuerdos.
- En segundo lugar, dadas las limitaciones extremas de los presupuestos de la mayoría de los gobiernos locales, cualquier iniciativa de modernización de sistemas de tecnología para las municipalidades depende de formas de financiamiento innovadoras, lo cual implica que el gobierno central acepte parte del riesgo financiero y operativo. Más aún, sólo así pueden los consejos municipales considerar invertir en un programa de modernización catastral que tendría costos y efectos en el entorno de las operaciones municipales que son justificados a beneficios de mediano y largo plazo, normalmente en un período que se extiende más allá de la gestión gubernamental en turno.
- En tercer lugar, la rotación de personal municipal, anotada arriba, es un factor limitante para la creación de equipos técnicos administrativos capacitados con el manejo de los instrumentos digitales e imbuídos con una cultura de uso de la información recopilada y disponible. Este hecho dificulta sobremanera la administración de un catastro actualizado y descentralizado. Es factible que asociaciones entre varios municipios, hasta contratos para la actualización y mantenimiento con empresas privadas para las micro regiones así creadas, sean mecanismos viables para resolver lo que ha sido para muchos un impedimento mayor (pero también en este caso es el papel del Estado ofrecer a sus instituciones la capacitación y asistencia técnica permanente para mantener estabilidad en campos donde hay una alta dependencia en las capacidades de los técnicos).
- Finalmente, el espíritu de cooperación entre niveles de gobierno con un poder desigual requiere mucha madurez política, especialmente en escenarios de mucha polarización entre proyectos y ánimos.

El diseño del flujo de la información entre un organismo público nacional como CNR y los municipios es otro factor determinante en el proceso de colaboración en la actualización y mantenimiento de un catastro. Mientras los recursos financieros disponibles y el nivel de capacitación del personal involucrado son elementos primordiales, es necesario reconciliar las distintas dimensiones tradicionales del diseño de un catastro — lo legal, fiscal y su empleo como instrumento de planeación. Con estos ingredientes existentes aun no es suficiente para asegurar que un programa de modernización sea institucionalizado al nivel nacional, que depende más en un proceso de innovar al interior de sistemas administrativos a veces muy tradicionales, donde los sistemas digitales son percibidos como amenazas a la estabilidad del empleo. Se trata, entonces, de la instalación de una cultura tecnológica

aunada a una cultura del uso de la información de una forma novedosa que nacida en la voluntad y el compromiso de los más altos poderes del Estado al proceso de descentralización de información es clave para el desarrollo local. A veces es mucha innovación por instalarse en poco tiempo, pero es evidente que en El Salvador hoy el proceso ya arrancó y es muy probable que sea irreversible<sup>176</sup>.

## BIBLIOGRAFIA

- Álvarez, Antonio, *Tierra, conflicto y paz*, San Salvador, El Salvador. Asociación Centro de Paz, 2001.
- Browning, David, 1975. *El Salvador -- La tierra y el hombre*, Ministerio de Cultura y Comunicaciones, (tercera edición, 1987) San Salvador.
- “Agrarian Reform in El Salvador”, **Journal of Latin American Studies**, Vol. 15, part 2, Cambridge University Press, Cambridge 1983.
- Banco Mundial, Resumen del Proyecto de Administración de Tierras en El Salvador, [http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/24ByDocName/ElSalvadorCase/\\$FILE/El+Salvador+Case.pdf](http://Inweb18.worldbank.org/ESSD/ardext.nsf/24ByDocName/ElSalvadorCase/$FILE/El+Salvador+Case.pdf)
- Bessert, Thomas J., Larranaga, Osvaldo, Giedion, Ursula, Arbelaez, José Jesus, Bowser, Diana M., *Decentralization and equity of resource allocation: evidence from Colombia and Chile*, **Bulletin of the World Health Organization**, 00429686, 2003, Vol. 81, Issue 2.
- Eaton, Kent. Decentralization, Democratization and Liberalization: The History of Revenue Sharing in Argentina, **Journal of Latin American Studies**, Febrero 2001, Vol. 33 Issue 1, págs. 1-28.
- DESIGNING SUBNATIONAL INSTITUTIONS. **Comparative Political Studies**, Marzo 2004, Vol. 37 Issue 2, págs. 218-246.
- Flores de la Vega, Margarita, “EL SALVADOR: TRAYECTORIA DE LA REFORMA AGRARIA, 1980-1998” **Revista Mexicana de Sociología**, Número 4:125-151, 1999.
- Kowalchuk, Lisa, “Peasant Struggle, Political Opportunities and the Unfinished Agrarian Reform in El Salvador, **CANADIAN JOURNAL OF SOCIOLOGY**, 28:3, 309-341, 2003.
- ONUSAL, ACUERDOS DE EL SALVADOR: EN EL CAMINO DE LA PAZ, Editorial: ONUSAL, 1993
- Pelupessy, Wim, *Políticas agrarias en El Salvador (1960-1990)*, San José, Costa Rica: Educa, 1998
- Samayoa, Salvador, *El Salvador: la reforma pactada*, San Salvador, El Salvador: UCAEditores, 2002.
- Seligson, Mitchell A., *Thirty years of transformation in the agrarian structure of El Salvador*, San Salvador, El Salvador: Fundación Dr. Guillermo Manuel Ungo, Documento de trabajo. Serie Análisis de la Realidad Nacional; 94-9, 1994
- Velluzzi, Nicholas D., *Neoliberalism and the agrarian question; competitive exclusion in postwar El Salvador*, Tesis de Maestría, Urban Planning, Universidad de California, Los Angeles, 1998.

---

<sup>176</sup> Para ver el mapa de los municipios: [www.comures.org.sv/comures/agremiados](http://www.comures.org.sv/comures/agremiados)

Willis, Eliza; Garman, Christopher da C. B.; Haggard, Stephan. The Politics of Decentralization in Latin America, Latin **American Research Review**, 1999, Vol. 34 Issue 1, págs. 7-56.

Zoomers, Annelies y Gemma v.d. Haar (eds.), Current land policy in Latin America: regulating land tenure under neo-liberalism, Amsterdam: KIT Publishers; Frankfurt: Iberoamericana/Vervuert Verlag, c2000.



**PLAN PROVINCIAL “HACIA EL GOBIERNO DIGITAL”, DE LA  
PROVINCIA DE MENDOZA, ARGENTINA**

*Lic. Elida Rodríguez*

## **Visión Estratégica, Enfoque y Marco Institucional**

La provincia de Mendoza adoptó como estrategia de Modernización del Estado el modelo de Gobierno Electrónico. Para ello la Unidad de Reforma y Modernización del Estado, diseñó y está implementando el Plan Provincial “Hacia el Gobierno Digital” Trienio 2003-2005, por el cual se establece el uso estratégico e intensivo de las tecnologías de la información, tanto en las relaciones del propio sector público entre sí, como con los ciudadanos, usuarios y empresas del sector privado.

Este plan se sustenta en la siguiente visión estratégica:

**Eficiencia, transparencia, y calidad de los servicios y  
actividades indelegables que presta el Estado,  
con un claro espíritu de servicio a los ciudadanos.**

Sin duda, la dimensión tecnológica es la herramienta fundamental para poder concretarla: en la actualidad no es posible gestionar el Estado con herramientas y criterios del siglo XIX, cuando ya nadie duda del valor estratégico que han adquirido las nuevas tecnologías de la información y comunicación, sobre todo de la potencialidad que tiene Internet. Por tanto, creemos que hablar de eficacia, eficiencia, transparencia y calidad de los servicios es imposible sin tener en cuenta la dimensión tecnológica.

No obstante, el proceso de modernización involucra un cambio cultural, haciendo que la gestión de gobierno se centre en el servicio al ciudadano y no sólo en los aspectos meramente tecnológicos. Creemos que el gobierno digital no es solamente prestar servicios on-line, sino que más bien se trata de usar la tecnología para una mejora clara y visible de los procesos. Por ello, este plan no constituye una propuesta tecnológica, es una forma de aprovechar la tecnología para gestionar mejor las relaciones de interés público, y como se ha dicho, impulsar el establecimiento de un nuevo paradigma cultural. Se trata de pasar del modelo de **“la atención al público a la gestión para el ciudadano”**. La concepción estratégica de este plan supone un rediseño de políticas y servicios, no sólo de introducción de tecnología; por ello el liderazgo del mismo no es tecnológico sino de ejecución y gestión, por cuanto atraviesa horizontalmente a toda la Administración Pública.

Esta iniciativa está dirigida a asegurar la participación de todos los ciudadanos de los beneficios que la sociedad de la información está produciendo. Desde la Revolución

Industrial no ha habido un hito tan importante como el producido por la explosión de Internet y los cambios que involucra son tan significativos que, de una u otra forma, impactan en el modo de vida de las personas. Obviamente, la incidencia en el Estado también es significativa: información pública gratuita, abundante y accesible se constituye en uno de los bienes más importantes que el Estado debe ofrecer a los ciudadanos.

Este nuevo modelo informacional requiere de un marco regulatorio que establezca normas de seguridad y privacidad. El impacto que se produzca en la provincia dependerá de lo adecuado, oportuno, consistente y flexible que sea el marco jurídico regulatorio que se formule. Aún hoy el marco normativo que afecta al sector tecnológico carece de organicidad, por lo tanto abre la posibilidad de impactos socioeconómicos no deseados.

Nos enfrentamos a un triple desafío: por un lado fortalecer la red física de comunicaciones; por el otro iniciar ambiciosos programas de capacitación y reconversión educativa con el objeto de acompañar el salto tecnológico y todo ello sobre la plataforma de un marco de definición de políticas, regulaciones y procedimientos. Entendemos que el Estado debe asumir un rol protagónico liderando acciones que den impulso a la utilización de las tecnologías de la Información y Comunicaciones y que tiendan a disminuir la brecha digital entre quienes tienen acceso y quienes no a la información.

Por esto, consideramos oportuno trabajar siguiendo dos vectores fundamentales: por un lado las acciones tendientes a instaurar el gobierno electrónico y por otro, fortalecer la sociedad de la información, como inestimable oportunidad para profundizar la democracia y la participación. El uso y aprovechamiento de las TIC son indispensables para satisfacer las necesidades de las personas, la comunidad y la sociedad en general.

Nos propusimos constituirnos en facilitadores de un proceso continuo y coherente que desembocara en acciones concretas. La consecución exitosa de este proceso requiere de un compromiso político de largo plazo y de mecanismos institucionales formales que garanticen su estabilidad a través del tiempo. La magnitud de este desafío significó, entonces, la definición de una política de Estado que involucró a sucesivos gobiernos con independencia de su orientación política. Nos impulsó a involucrarnos en esta etapa de la evolución la historia de los mendocinos, tradicionalmente innovadores y pioneros en la generación de procesos de cambio y el hecho de que las TIC administradas desde el gobierno, con sentido social, son indispensables a efectos de concretar el principio de igualdad de oportunidades.

### **Alianzas: Público-públicas y público-privadas**

Nada de esto sería posible si no se trabaja con un modelo de alianzas, tanto público-públicas, como público-privadas. Creemos que la formulación de políticas y estrategias para el uso social de las TICs requiere de la participación del Estado, los ámbitos académicos, las empresas privadas y la sociedad civil. Sólo con la participación de todos estos sectores se pueden articular políticas que respondan a los intereses de la sociedad en su conjunto. Es imperativo, entonces, generar un espacio de trabajo conjunto entre los diferentes sectores del

gobierno, las empresas privadas, las OCS, los ámbitos académicos y los ciudadanos, porque este proceso requiere del máximo aprovechamiento de todos los esfuerzos. No se trata de compartir responsabilidades, sino de compartir experiencias, recursos e intercambiar conocimientos que puedan ayudar a encontrar las mejores soluciones sumando eslabones a la cadena de valor.

La modernización del Estado y la prestación de servicios de calidad tienden a actualizar las políticas públicas para hacer frente a las nuevas realidades. Esto conlleva el desafío de formular políticas integradas e incluyentes, que contribuyan a convertir a las TICs en herramientas efectivas para el desarrollo provincial. Empero, la definición de políticas incluyentes requiere de la participación del Estado, de los ámbitos académicos, del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil. El fortalecimiento de esta red de relaciones es la clave para la formulación de políticas públicas exitosas que promuevan las TICs para el desarrollo a nivel local, nacional, regional y global.

De este modo cada sector asume un rol específico:

- Las organizaciones de la sociedad civil aportan su visión y experiencia en la identificación de los problemas y posibles soluciones en la formulación de políticas
- El sector privado tiene el doble rol de, por un lado, contribuir con soluciones técnica y económicamente viables, desde su experiencia empresarial y responsabilidad social y por el otro, constituirse en beneficiarias de los resultados que se obtengan.
- El sector académico aporta conocimientos y experiencia, por cuanto ciencia y tecnología están presentes como elementos integradores de la sociedad y su cultura.
- El gobierno, en su calidad de líder de este proceso, es el responsable de promover políticas públicas incluyentes, que respondan a las necesidades de la sociedad y a las posibilidades ofrecidas por las TICs para ayudar a resolverlas. La propiedad y uso de la información estará siempre reservada al Estado y al ciudadano al cual pertenezca.

Actuando de manera concertada, resulta posible potenciar el alcance de las iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil en materia de acceso, uso y apropiación de las TIC. Por ello, en materia de alianzas público públicas destaca la alianza estratégica que hemos realizado con el CFI (Consejo Federal de Inversiones), con el CFFP (Consejo Federal de la Función Pública) de la Subsecretaría de Gestión Pública de Jefatura de Gabinete de Ministros, con Provincias, con Municipios y con Universidades, tanto la UTN, Regional Mendoza, como con la Universidad Nacional de Cuyo. En materia de alianzas público privadas hemos realizado una serie de convenios de colaboración recíproca, tanto con empresas, como con las cámaras dedicadas al tema.

## Modernizar la gestión

Decíamos que la modernización del Estado no se limita a una solución tecnológica, sino que requiere modernizar la gestión. *La incorporación de tecnología por sí sola no sirve sin un marco jurídico adecuado que permita su utilización; sin recursos humanos capacitados; sin contenidos integrados de información que proporcionen relaciones cooperativas entre organismos públicos y sin una infraestructura de redes integral que dé coherencia al modelo de Estado Provincial.* En este sentido utilizamos todas las herramientas en forma sinérgica, para obtener los mejores resultados en el menor tiempo y para que la transparencia, sustentabilidad, y trazabilidad de todos los proyectos sea el común denominador de las acciones de gobierno.

### E-readiness y benchmark

A priori, la efectiva concreción del Plan no parecía ser utópica. Avalaban esta presunción los datos aportados por estudios efectuados por el CFI (Consejo Federal de Inversiones) y CICOMRA que en el documento del Coloquio CICOMRA “Como insertar a la Argentina en el nuevo escenario digital”) expresa: “...Mendoza se encuentra entre las Provincias que tienen ventajas significativas con respecto al resto del país. Esto se pone en evidencia particularmente en cuanto a:

La penetración de líneas telefónicas, acceso público a Internet, velocidad y calidad de transmisión de redes, disponibilidad de hardware, software y soporte técnico, capacitación de personal en TIC, conocimiento de la población sobre Internet, contenido local relevante, oportunidad de empleo en TIC...”, ubicándose en el primer grupo, constituido por Capital Federal, Buenos Aires, Santa Fé, Córdoba y Mendoza. Además, realizamos un profundo estudio de las mejores prácticas en materia de gobierno electrónico.

Como resultado de esto, diseñamos un plan ambicioso, pero de ejecución en pequeños pasos, se trata de: “pensar en grande, ejecutar en pequeños proyectos y, obtenido el éxito, escalar rápidamente”. Como proceso preparatorio para la introducción de los cambios culturales que significa la incorporación de las TIC’s, concretamos ciertos proyectos precursores que coadyuvaron a la formulación del Plan.

### Objetivo General

Este Plan intenta generar un espacio de debate y reflexión provincial y proponer acciones concretas en materia de Gobierno Digital y Sociedad de la Información. Persigue promover la universalización del acceso a los servicios, la transparencia de sus acciones, la integración de redes y el incremento de la participación de los ciudadanos. Desde la perspectiva de gobierno digital se trata de establecer un nuevo paradigma cultural de inclusión digital focalizado en el ciudadano, con reducción de costos, mejora de la gestión, calidad en los servicios públicos, y transparencia y simplificación de los procesos. Esto implica la necesaria concientización respecto del valor estratégico de la información, con el objeto de construir la base cultural y de comportamientos de una nueva sociedad y de un nuevo modelo de gestión pública.

En lo atinente a Sociedad de la Información, y desde una perspectiva del sector público, considerando que el conocimiento y la información constituyen sus pilares fundamentales, se pretende generar un marco que garantice a la sociedad en general la igualdad de oportunidades en el acceso y uso de las TICs, con acciones tendientes a superar todo tipo de asimetrías.

### **Objetivos específicos**

- Promover la prestación de más y mejores servicios a la comunidad
- Facilitar la información del Estado a los ciudadanos
- Promover cambios en la cultura organizacional de la Administración Pública, a través de la utilización de Tecnologías de la Información
- Incrementar la celeridad, economía, sencillez y eficacia de los trámites internos de la Administración Pública
- Aumentar la eficiencia de la gestión interna del Estado
- Disminuir la “brecha digital”
- Producir un marco normativo y regulatorio específico
- Asegurar el acceso equitativo a las TIC, propiciando la cohesión social
- Implementar programas de capacitación tecnológica
- Articular redes de actores sociales y económicos que contribuyan a la innovación a través de la incorporación de bienes y servicios que aporten en la cadena del valor
- Optimizar el uso y aprovechamiento de centros de capacitación tecnológica, fomentando su interconexión
- Promover el concepto de capacitación continua y actualización de por vida, como proceso articulado con la educación.

### **Principios**

Para comprender mejor las características de este Plan conviene señalar los principios en que se sustenta:

- **Liderazgo Gubernamental:** conducción por parte del gobierno con un enfoque integral que promueva el trabajo conjunto y participativo de los distintos sectores de la sociedad, a fin de configurar una visión y estrategia compartida respecto del desarrollo de la Sociedad de la Información.
- **Orientación al ciudadano:** gestionar la Administración Pública haciendo foco en las necesidades de los ciudadanos.
- **Accesibilidad:** asegurando a todos los ciudadanos el acceso universal a la información y a las nuevas tecnologías.
- **Utilización de las TIC con fines públicos y sociales:** los servicios provistos en forma electrónica por el Estado, no importando dónde, quién y a qué hora lo requiere.
- **Participación y Compromiso:** por parte de todos los actores involucrados, permitiendo abrir nuevos espacios y formas de interacción, profundizando las prácticas democráticas. Propiciando la conformación de redes sociales de información y conocimiento, de una

manera “activa” para pasar de un “**modelo usuario**” al de “**participantes plenos**”, es decir, como prestadores, innovadores, creadores.

- Favorecer el progreso social y económico alentando el desarrollo de los negocios basados en la economía digital.
- Innovación: con “punto de partida en cero”, se trata de pensar, sin condicionamientos previos, el modelo de Estado que queremos.
- Financiación de procesos, no de organismos: con el objeto de incrementar el valor agregado requerido por la sociedad.
- Trazabilidad de las acciones: con el objeto de facilitar el conocimiento detallado de las mismas, se identificarán actos, actores, costos, resultados, etc.
- Sustentabilidad: que pueda mantenerse en el tiempo con resultados exitosos.
- Simplificación, Estandarización y Despapelización: de los procesos de la Administración Pública, con tramitaciones simples y sencillas para los ciudadanos. Por otra parte, disminuyendo el uso del papel, se ejerce un impacto positivo sobre el ambiente.
- Seguridad jurídica y tecnológica: disponer de adecuados niveles de seguridad que garanticen el derecho a la privacidad de las personas en el acceso a la información, la propiedad intelectual resguardando el interés público y que aliente la realización de transacciones.
- Disminución de costos: al eliminar la necesidad de traslado físico del ciudadano hasta la oficina pública, se ahorra tiempo y dinero, descongestionándose, también, las oficinas públicas.
- Integración: hacia el interior de la Administración pública, promoviendo a la interoperatividad de los sistemas y hacia el exterior fomentando la interacción e intercambio a nivel local, regional, nacional e internacional.
- Cooperación: a través del intercambio de experiencias de las mejores prácticas; de conocimientos y asistencia técnica orientada a la construcción de capacidades fomentando alianzas público privadas.
- Transparencia de la gestión: desarrollar acciones orientadas a facilitar la participación y el control ciudadano constituyendo sistemas que promuevan el contacto directo con los funcionarios.
- Escalaridad, incrementalismo y evaluación continua.

### **Programas**

Está conformado por los cuatro grandes programas que se describen a continuación:

#### **Inclusión Digital**

En un mundo donde los cambios en las tecnologías de la información y comunicación resultan relevantes para atender cualquier circunstancia habitual de la vida personal y laboral, las dificultades en el acceso y la ausencia de un grado mínimo de conocimiento y familiaridad con tales tecnologías puede traducirse en exclusión para cualquier grupo de personas que resulta más amplio que el correspondiente al grupo de quienes están excluidos por otras causas. De ahí la importancia dada a este programa.

El objetivo, entonces, es disminuir la brecha digital garantizando la ampliación del acceso, la fluidez tecnológica y la apropiación social del uso de las TIC, contribuyendo a un crecimiento y modernización más equitativos.

Focalizándonos en:

- Favorecer el acceso equitativo de la ciudadanía a las TICs.
- Implementar diseños de aplicaciones tecnológicas de uso económico y social que contribuyan a la inclusión social, a la integración y a la socialización de las TICs y al desarrollo productivo.
- Articular redes de actores sociales y económicos que promuevan el proceso de inclusión
- Impulsar el desarrollo de redes sociales que, por medio de herramientas informáticas, promuevan la inclusión de diferentes sectores sociales como los niños, jóvenes, mujeres jefas de hogar, discapacitados, desocupados, tercera edad, etc.
- Ampliar los servicios tecnológicos de contacto con la ciudadanía

En este programa destacan los siguientes proyectos:

- Alfabetización Tecnológica Virtual denominado **“Incluite”**, gestionado en alianza estratégica con Telefónica de Argentina. Por el que se capacita en “Comunicación por Correo Electrónico” y “Navegación de Entornos Web”, aprovechando la capacidad instalada utilizando la red de locutorios.

Telefónica aporta 15.000 horas de navegación y la red de locutorios y la Unidad de Reforma y Modernización del Estado desarrolló el software de capacitación virtual, produjo contenidos y materiales mediados, seleccionó a los capacitadores-tutores, identifica y selecciona a los destinatarios en situación de exclusión tecnológica, asigna horas y locutorios para la navegación, conduce y evalúa la capacitación. En síntesis, gestiona todo el proceso.

- Además, en el marco del presente programa, se ha procedido a la instalación de **“Centros de Informes”** con acceso gratuito a Internet en los municipios

Con la finalidad de acercar la información a los ciudadanos se han instalado Centros de Información en distintas Municipalidades, con el objeto de dar cobertura regional y acercar así el servicio a todas aquellas personas que no poseen Internet. La ubicación de estos Centros responde a dos criterios: distancia y densidad de población. Se instalan en alianza con los Municipios. La Unidad de Reforma y Modernización del Estado aporta equipamiento, mobiliario y la capacitación del personal, que dispone cada Municipio. Se han instalado Centros de Informes en los Municipios de los departamentos de: Maipú, La Paz, Rivadavia, Godoy Cruz, General Alvear, Tunuyán y Casa de Gobierno.

### **Orientación y Servicios al Ciudadano**

En este programa se considera el establecimiento de nuevas formas de relación gobierno-ciudadano mediante el uso de las TIC que permitan al Estado brindar sus servicios en forma eficaz y eficiente y con independencia del lugar físico. Sus presupuestos son: llegar a la ciudadanía con eficiencia, transparencia y calidad de los servicios indelegables que presta el Estado.

Apunta al desarrollo de una “canasta” siempre creciente de información pública y de gestión de trámites y a la utilización de redes de comunicación al servicio de la democracia y la participación, lo que implica explorar nuevas prácticas tales como el voto electrónico.

Los principales proyectos de este programa son los siguientes:

▪ **Guía Orientadora de Trámites del Estado Provincial:** operativa desde el año 2002 y que, además de información relativa a los trámites del estado provincial, municipal y nacional, permite ya la realización de ciertos trámites on line.

***Trámites que pueden efectuarse on line:***

SEGUIMIENTO DE PIEZAS ADMINISTRATIVAS DE GOBIERNO

ADUANA Y MIGRACIONES:

Formulario de salida de vehículos a Chile

Tarjeta Única Migratoria

REGISTRO CIVIL:

Solicitud de copias o certificados

Estado de solicitud de copias

Investigación de existencia de partidas

Concentradora de trámites y DNI

POLICÍA DE MENDOZA:

Pedido de certificado de antecedentes

Pedido de cédula de identidad

Consulta de multas

DIRECCIÓN DE PERSONAS JURÍDICAS:

Seguimiento de expedientes en trámite

Consulta de entidades registradas

TRÁMITES MUNICIPALES:

Seguimiento de expedientes

Consulta de Multas del Municipio de Godoy cruz

FARMACIAS:

Consulta de Farmacias de Turno

Consulta de Farmacias por Departamento

DEFENSA AL CONSUMIDOR:

Consultas y denuncias

EMPRESA PROVINCIAL DE TRANSPORTE:

Registro de proveedores voluntarios de Mendoza

Consulta de adquisiciones



- **Informatización del Archivo del Registro Civil:** Este proyecto buscó desarrollar un Sistema sobre bases Informáticas para la administración de la información contenida en la documentación del Archivo General del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas.

El proyecto se dividió en las siguientes cuatro etapas:

- 1ª: Investigación y Desarrollo con una duración de 6 meses
- 2ª: Carga Masiva de Información con una duración de 30 meses
- 3ª: Transferencia de la tecnología al Organismo y capacitación a su personal con una duración de 3 meses
- 4ª: Puesta en Marcha y Desarrollo de nuevos productos con una duración de 9 meses

En la actualidad se cuenta con una Base de Datos de la ciudadanía de la Provincia de Mendoza comprendida entre 1.980-2.002 que representa 1.174.000 actas de Nacimiento, Matrimonio y Defunción. Con dicha información se podrá emitir a través de la web un certificado de constancia de inscripción con el mismo valor legal de una fotocopia legalizada

Otro producto obtenido es el respaldo en bases digitales de los primeros libros del Organismo 1886-1910. Esta biblioteca digital nos permite resguardar la documentación histórica y emitir una copia con fuerza legal.

Este proyecto presenta, además otros beneficios adicionales, tales como:

- ✓ Base de datos integral de la ciudadanía de la Provincia de Mendoza a disposición del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas
- ✓ Vinculación con otras bases de datos con las limitaciones del Habeas Data (Hospitales, Policía, Planes asistenciales, etc.)
- ✓ Disponibilidad a través de web de información en todas las Sedes Departamentales
- ✓ Reducción de costos operativos del RECCP.
- ✓ Mejora en la calidad de atención al público en las nuevas instalaciones.

- **E-democracia:** Este sitio se diseñó con el objeto de ofrecer información a los ciudadanos y para que, estos, a su vez, puedan interactuar realizando críticas, aportes, comentarios, sugerencias. Para lo cual se trabaja con weblogs y se ofrece, también, la posibilidad de participar a través de foros.

De este modo se puede: consultar el Padrón Electoral; acceder a las propuestas electorales de los candidatos con Firma Digital; realizar consultas al manual del votante y a la legislación electoral; obtener información general actualizada.

El sitio también ofrece la oportunidad de publicar al sector académico e intelectuales de la política en el sector Editoriales.

Se observa un número creciente de visitas al mismo.

Se elaboró un Código de Ética a efectos de favorecer el disenso bajo normas de respeto.

▪ **Voto Electrónico:** A los efectos de realizar una adecuada valoración acerca de la conveniencia o no de la introducción de esta tecnología, se diseñó un Ciclo Demostrativo de Experiencias de “Voto Electrónico” con la participación de empresas que cuentan con esta tecnología. Se realizaron 4 experiencias demostrativas durante el año 2004.

Con este Ciclo Demostrativo de Voto Electrónico se pretende:

- Entrenar a los ciudadanos en el uso de urnas electrónicas
- Incentivar a la ciudadanía a participar en el proceso democrático
- Generar confianza en el sistema de voto electrónico
- Evaluar las distintas ofertas tecnológicas existentes en el mercado
- Evaluar los resultados de las aplicaciones con el objeto de definir la factibilidad técnica, operativa, económica, cultural y política de futuras aplicaciones en procesos electorarios.

Se ha optado por una estrategia **evolutiva** para favorecer la aceptación paulatina por parte de los ciudadanos.

La primer experiencia se realizó en la Fiesta de la Vendimia, con la participación de tecnología de Telpín (Cooperativa Telefónica de Pinamar). Participaron de esta experiencia 1.732 personas que emitieron su voto por: *la sonrisa más compradora, la expresión más dulce y los ojos más lindos.*

La segunda Experiencia se efectuó para elegir a la reina de la Nieve: votaron 5.022 personas con tecnología de la empresa Indra.

La tercera Experiencia tuvo características muy acotadas a un departamento agrícola del norte de la Provincia, concretamente en Lavalle, donde se aprovechó la elección de Inspectores de cauce para realizar la experiencia. Votaron 500 agricultores de la zona de Costa de Araujo con tecnología aportada por Soluciones Electorales S.A.

La Cuarta Experiencia se realizó en el Municipio de Capital y en ella se efectuó una Consulta Popular con relación a la implementación del Plan de Seguridad Ciudadana. Se pronunciaron 10.163 ciudadanos y se realizó con la Cooperativa Telpín.

### ***Evaluación:***

Dado que este Ciclo de Experiencias Demostrativas se diseñó con el objeto de efectuar un análisis tecnológico, sociopolítico y legal que facilite una evaluación del impacto que la introducción de las mismas produciría en la ciudadanía se constituyó para cada una de las experiencias una **Comisión de Seguimiento** conformada por especialistas de renombre con relación a las TICs (Tecnologías de la Información y Comunicación) y del ámbito electoral.

Integraron la Comisión de seguimiento las siguientes personas:

- Lic. Federico Centeno Lappas, por CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)
- Lic. Adrián Domínguez, Coordinador del CFFP (Consejo Federal de la Función Pública), de Jefatura de Gabinete de Ministros
- Lic. Alfredo Escolar, Director Electoral de la Ciudad de Buenos Aires
- Lic. Ursula Eyherabide, por CIPPEC
- Lic. Pablo Fontdevila, Director de Innovación, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación (cargo que ocupaba a la fecha de las experiencias)
- Dr. Pablo Fraga, Presidente de la Fundación Actuar – Gobierno Digital
- Lic. Martin Giesenow, Director General de NCS Pearson
- Lic. Kim Hendi, Ministerio de Industria de Canadá
- Dr. Horacio Maffei, Juez Electoral de Tierra del Fuego
- Lic. Alejandro Prince, Docente y consultor especializado en TICs; Presidente de Prince & Cooke
- Dr. Jorge Srur, Subsecretario de Coordinación e Innovación del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación
- Lic. Edmundo Szterenlicht, Director del Programa de Gobierno Digital del CFI
- Dr. Alejandro Tullio, Director Nacional Electoral
- Ing. Marta Velázquez, Directora de Coordinación del CFI

### ***Observatorio para la Democracia Digital y los Derechos Ciudadanos:***

Además, a efectos de realizar un seguimiento científico de las experiencias se conformó, a través de un convenio con la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, un **Observatorio para la Democracia Digital y los Derechos Ciudadanos**. Este Observatorio está presidido por el Director del CEII (Centro de Estudio de Innovación Institucional para la Gobernabilidad Democrática) Lic. Walter Cueto.

A partir de los informes elaborados por la “Comisión de Seguimiento” y los Informes Etnográficos producidos por el “Observatorio para la Democracia Digital y los Derechos Ciudadanos” se puede inferir que la introducción gradual de esta tecnología es posible, a partir de nuestro planteo, sin dudas, con una amplia difusión y capacitación previas.

Avala esta afirmación el hecho de que en todas las experiencias más del 95% de los encuestados, se mostró de acuerdo con la implementación de voto electrónico en futuras elecciones y, también, en todos los casos, más del 93% opinó que los distintos sistemas probados les resultaron fáciles de usar.

### **Incorporación de TICa la Gestión de Gobierno**

Con este programa se busca ampliar los servicios tecnológicos de contacto con la ciudadanía; a través de la introducción de nuevas formas y procesos internos en la

administración del Estado, que permitan la integración de los sistemas de los diferentes servicios, compartir recursos y mejorar la Gestión interna de los mismos. Procurando que la calidad de los servicios prestados a través de esta nueva modalidad sea superior a la recibida en forma presencial en las dependencias públicas.

Los principales proyectos de este programa son:

- **Firma Digital:**

En una primera etapa se realizaron los estudios de factibilidad operativa, económica, legal y técnica. Se realizaron aplicaciones de firma en formularios web en el sitio e-democracia y de Sitio Seguro en la Guía Orientadora de Trámites.

La Unidad de Reforma se constituyó en autoridad de Registro de Firma Digital de la AC-ONTI (Autoridad Certificante de la Oficina Nacional de Tecnologías de la Información). Se han realizado aplicaciones en las Resoluciones de la Secretaría Administrativa, Legal y Técnica de la Gobernación, en la Dirección General de Escuelas y Penitenciaría Provincial.

En la actualidad se están diseñando implementaciones con tecnología de timbrado digital.

- **Técnicas Biométricas:** se está trabajando en la incorporación de huella dactilar en la Penitenciaría Provincial. A la fecha se han levantado las huellas del 50% de los internos del Penal. Se continuará con las visitas y el personal penitenciario.
- **Trabajo Colaborativo:** Con el propósito de incorporar herramientas de Trabajo Colaborativo en los procesos de la administración pública, proveyendo a los usuarios instrumentos que les permitan coordinar sus actividades de trabajo, facilitando la interacción a distancia, apoyando la comunicación de personas reunidas física o virtualmente.

Se han realizado aplicaciones en el proyecto de la Red N° 13 del Programa URB-AL que la Provincia coordina y en la prueba piloto del proyecto “Tablero de Comando” de la Dirección General de Escuelas.

### **Marco Regulatorio**

Con este programa se pretende obtener un marco legislativo y regulatorio apropiado que dé seguridad a las transacciones electrónicas y permita al Estado ejercer el Poder de Policía en la materia.

La incorporación de las TIC por parte del Estado y la sociedad ha descubierto “lagunas legales”, que generan trabas e incertidumbre. En consecuencia se requiere generar un marco legal y regulatorio que cubra dichos baches brindando seguridad a proveedores y usuarios.

Es necesario, entonces, producir un marco jurídico innovador y flexible que abarque las distintas problemáticas que la implementación de las TIC vaya produciendo, y que resuelva las dificultades legales en función de su grado de urgencia.

Este marco legal requerido debe reunir ciertas características: liviano, fuerte, simple y transparente para generar beneficios superiores a los de una situación sin intervención; prestando especial atención al documento electrónico y la firma digital

Es preciso que la legislación contemple aspectos tales como:

- Privacidad
- Seguridad de la información
- Integridad de la información
- Promover la eficiencia en el uso de las TIC

En este sentido destaca el siguiente marco normativo: Decreto Acuerdo de creación de la Unidad de Reforma; Decreto Acuerdo para la implementación de la Guía Orientadora de Trámites; la ley de Adhesión a la Ley Nacional de firma digital y su respectiva reglamentación; Decreto del Poder Ejecutivo para dar validez a las imágenes digitalizadas; adecuación del marco legal para la implementación de voto electrónico.

### **Transferencia Tecnológica**

Cabe destacar que la Unidad de Reforma y Modernización del Estado y el CFI han realizado la transferencia tecnológica a diversas provincias y municipios de nuestro país con el objeto de implementar la Guía Orientadora de Trámites y la Informatización del Archivo del Registro Civil.

Este ciclo de transferencias se inició en el mes de setiembre del año 2003 y continúa. Se realiza asistencia y capacitación en el uso de la herramienta y se transfieren los desarrollos.

La Guía Orientadora de Trámites se ha transferido a las siguientes provincias: San Juan, Santa Cruz, Misiones, Tucumán, Formosa, Neuquén y Corrientes.

El Sistema de Informatización del Archivo del Registro Civil se transfirió a la Provincia de Misiones.

### **Coordinación Proyecto de la Red 13 del Programa URB-AL de la Unión Europea**

Además, la Unidad de Reforma y Modernización del Estado coordina un proyecto de tipo A de la Red N° 13 “Ciudad y Sociedad de la Información” del Programa URB-AL de la Unión Europea. El mismo consiste en el diseño de un “Modelo de Planificación Estratégica de Gobierno Electrónico”. Los socios que integran el proyecto son las ciudades de Treviso en Italia; el Consell Comarcal del Maresme en España; Chorrillos en Perú; Viña del Mar en Chile y Junín de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

Con este proyecto se pretende diseñar un modelo de planificación estratégica de gobierno electrónico susceptible de ser aplicado en distintas ciudades y más específicamente:

- Mejorar el nivel de formación de los funcionarios que participan en el mismo
- Activar una comunidad virtual para la formación, documentación y discusión acerca del proyecto
- Institucionalizar el tema del Gobierno Electrónico en la agenda política de los administradores locales
- Desarrollar estudios específicos por parte de los expertos acerca de este tema
- Difundir y facilitar el acceso a mejores prácticas
- Canalizar la participación de los distintos actores

### **Evaluación**

A los efectos de este Plan, la evaluación constituye un proceso continuo que se realiza desde el inicio de las acciones, y no algo que sucede sólo al final. Más que una auditoría, la concebimos como un proceso de aprendizaje en el que participan diversos grupos y personas implicadas. Esto permite tener en cuenta las perspectivas de diversos actores y sus percepciones, y contribuye a afinar o mejorar las actividades antes de que sea demasiado tarde.

Sostenemos que para que los resultados de la evaluación sean útiles, es necesario recogerlos y darlos a conocer de manera adecuada a los diferentes sectores involucrados. La divulgación efectiva de los resultados es parte del proceso de diseño inicial de la evaluación.

### **Comentarios Finales:**

En el caso de Mendoza, creemos que la consecución de este Plan se debe, principalmente, a que cuenta con decisión política de máximo nivel, que ha tenido continuidad, visión a largo plazo, orientación al ciudadano, definición de prioridades a partir de las necesidades, busca la sinergia entre proyectos y que se basa en un modelo de alianzas, tanto con el sector público como con el sector privado lo que favorece la participación.

## BIOGRAFÍAS DE LOS AUTORES

**Adriana Cristina Causa** es Socióloga, especializada en el tema de mujeres, ciencia y tecnología. Es investigadora, entre otros lugares, del Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información, INFOPOLIS, en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires UBA). Ha realizado numerosas publicaciones sobre mujeres y tecnología, gobierno electrónico y movimientos sociales.

**Susana Finquelievich** es Arquitecta, Master en Urbanismo por la Université Paris VIII, Doctora en Ciencias Sociales por la Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París. Es Investigadora Independiente del CONICET en impactos sociales de la revolución informacional y en la Sociedad de la Información. Becaria Fulbright en 1997. Es Directora del Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información, INFOPOLIS, en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires UBA). Fue Presidente de la Asociación Global de Redes Ciudadanas (Global Community Networks Partnership), en 2001-2002. Es Presidente de LINKS. Docente en la Universidad de Buenos Aires, en el Instituto Tecnológico de Buenos Aires (ITBA), y Profesora Honoraria de la Central Queensland University, Australia. Autora y coautora de ocho libros sobre sociedad informacional.

**Roxana Goldstein** es Licenciada en Sistemas de Información (UBA), y Licenciada en Sociología (UP-Buenos Aires). Se desempeña como Consultora en Sistemas de Información, con experiencia en el campo privado. Actualmente enfoca su especialización hacia las aplicaciones TICs orientadas al Desarrollo Humano. Colabora en proyectos de aplicación e investigación en esta área, y continúa su formación permanente a través de instituciones como FLACSO Argentina; el Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña; la Universidad Oberta de Catalunya, entre otras

**Erick Iriarte Ahon** es Director de Alfa-Redi (<http://www.alfa-redi.org>), Integrante del Área de Nuevas Tecnologías y E-commerce del Estudio Muñiz, Forsyth, Ramírez, Pérez-Taiman & Luna-Victoria. Es representante por América Latina ante el At-Large Committee del ICANN, Asesor para E-government del Development Gateway. Coordinador del Proyecto América Indígena y Webeditor de LatinoamerICANN (<http://www.latinoamericann.org>).

**Philip Jakob** es Coordinador de Proyectos TIC y representa una empresa canadiense, el Grupo de Desarrollo ICT, en América Latina. Posee experiencia en el desarrollo de pequeños negocios y gestión de proyectos a través de iniciativas del sector privado y del público. Posee un Licenciatura en Ciencias de la Universidad de Columbia Británica, así como un Diploma en Administración de Proyectos enfocada a América Latina.

**Ester Kaufman** es Abogada UBA. Master en Ciencias Sociales (FLACSO- Buenos Aires) Experta en Planificación y Gestión de Proyectos de Cooperación Internacional (OEI-UNED)

y Docente en temas de antropología institucional y gobierno electrónico (UBA, INAP, UNTREF y universidades extranjeras). Es Coordinadora del Proyecto FLACSO de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información. Prosecretaria de LINKS, Integrante de AADESI (Asociación Argentina de Derecho y Sociedad de la Información) Integrante del Programa de Gobierno Electrónico, ONTI, Subsecretaría de la Gestión Pública (Jefatura de Gabinete del gobierno argentino).

**Rafael Juárez Rodríguez** es Master en Administración de empresas con énfasis en Economía Empresarial. Cuenta con una Ingeniería Industrial (sistemas de producción) y una Ingeniería en Electricidad. Trabaja en Administración de proyectos, en especial aquellos que requieren la coordinación de grandes grupos de personas, con procesos repetitivos pero estándares y con énfasis en aplicaciones tecnológicas de punta, y en gestión de fondos gubernamentales y privados. Es Catedrático en Gerencia de Producción en la Maestría de Administración de Empresas en la Universidad Tecnológica, El Salvador

**Silvia Lago Martínez** es Socióloga, especializada en el tema de movimientos sociales en el ciberespacio. Es investigadora, entre otros lugares, del Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información, INFOPOLIS, en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires UBA). Es docente en la UBA y en otras Universidades argentinas. Ha realizado numerosas publicaciones sobre TIC y desarrollo local, gobierno electrónico y movimientos sociales. Es Sub Secretaria de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

**Gracia Morena Peña de Rosales** es Arquitecto, y tiene un Post grado en Aseguramiento y gestión de la Calidad. Es Directora de Catastro Nacional. Centro Nacional de Registros y creadora de la Unidad de Supervisión de Mapeo digital en el Proyecto de Modernización del Registro Inmobiliario y Catastro, el Salvador.

**Eduardo Poggi** es Licenciado en Ciencias de la Computación de la UBA. Actualmente está elaborando su tesis de maestría en Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés. Cuenta con más de 20 años de experiencia en consultoría en IT para el sector público latinoamericano. En los últimos años se ha dedicado a procesos de cooperación en aspectos informáticos entre instituciones del sector

**Alejandro Prince** es Licenciado en Comercialización, Doctor en Ciencia Política (Tesis publicada) y actualmente candidato al Doctorado en Economía. Es Presidente de Prince, Cooke y Asoc. SA. y Editor Director del *e-magazine* semanal com.Letter ([www.princecooke.com](http://www.princecooke.com)). Es Director del Instituto Tecnología y Desarrollo de la Fundación Gestión y Desarrollo. Ex Asesor de la Secretaría de Comunicaciones y de la Cámara de Diputados de la Nación. Es Director Académico del Postgrado en Gobierno Digital y Sociedad de la Información en la Universidad de Tres de Febrero. Director Académico del Programa de Postgrado en Nueva Economía y Marketing en Internet en la Universidad de Belgrano. Profesor de postgrado y grado en la Universidad de Belgrano, Universidad Tecnológica Nacional, Universidad de San Andrés, Universidad Austral, y profesor invitado



en otras reconocidas casas de estudio. Es Coordinador General de RODAr, Red de Organizaciones de la Sociedad Civil Digitales Argentinas.

**Scott S. Robinson** es Profesor del Departamento de Antropología de la Universidad Metropolitana, México, D.F. Se autodefine como activista y académico, trabajando en la interfase entre TICs y el desarrollo social. Más información en <http://www.uam-antropologia.info/profesores/robinson.html>

**Elida Rodríguez** es Coordinadora de la Unidad de Reforma y Modernización del Estado de la Provincia de Mendoza, responsable del diseño e implementación del Plan de Gobierno Digital. Es también Coordinadora del proyecto “Modelo de Planificación Estratégica de Gobierno Electrónico”, de la Red N° 13 “Ciudad y Sociedad de la Información” del Programa Urb-al de la Unión Europea.

**Raúl Horacio Saroka** es Director de la Licenciatura en Sistemas de Información de las Organizaciones (Facultad de Ciencias Económicas de la UBA), Profesor Titular de Administración de los Recursos Informáticos (Facultad de Ciencias Económicas de la UBA), Profesor de los cursos de Tecnología Informática en las Maestrías y Postgrados de la Universidad de Buenos Aires, San Andrés y Católica Argentina. Es autor de seis libros y numerosos artículos y Consultor en Tecnología Informática.

**Uca Silva** es Comunicadora, Investigadora y docente de la Facultad de Comunicaciones Universidad Diego Portales y Sur Profesionales, Santiago, Chile. Ha realizado estudios de comunicaciones en la Universidad de Ottawa, Canadá y Universidad Diego Portales, Chile. Está especializada en temáticas de Comunicación y TICs, género y vida cotidiana. Docente en temas culturales y medios de comunicación. Actualmente integra el grupo Consultor de APC- Latinoamérica y APC-red de mujeres, las IWWMF-periodistas y Grupo de comunicadora del Sur.

---