

# *América Latina Puntogob*

CASOS Y TENDENCIAS EN GOBIERNO ELECTRÓNICO

Rodrigo Araya Dujisin  
Miguel A. Porrúa Vigón  
*Editores*  
5-7

Susana Finkelievich  
Mila Gascó  
Ester Kaufman  
Claudio Orrego Larraín  
Ana María Raad  
Katherine Reilly  
Raúl Pacheco Vega  
Francisco J. Proenza



FLACSO-Chile



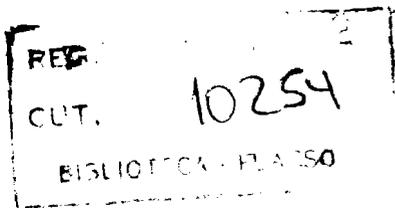
Organización de los Estados Americanos  
AICD

© 2004, Rodrigo Araya Dujisin, Miguel Porrúa Vigón, editores.  
Inscripción N° 138.876, Santiago de Chile.

Derechos de edición reservados para todos los países por:

© FLACSO-Chile  
Av. Dag Hammarskjöld 3269.  
Vitacura, Santiago de Chile.  
Teléfono: 290 02 00  
Fax: 290 02 63  
www.flacso.cl

© AICD-OEA  
1889 F Street N.W 7th Floor  
Washington DC 20006. USA  
Teléfono: 1 202 458 3510  
Fax: 1 202 458 3904  
www.iacd.oas.org



350 Araya Dujisin, Rodrigo; Porrúa Vigón, Miguel A., eds.  
A663 FLACSO-Chile; AICD-OEA.  
América Latina pontogob: casos y tendencias  
en gobierno electrónico. Santiago, Chile, FLACSO-  
Chile, 2004.  
256 p. Coedición FLACSO-Chile/AICD-OEA.  
ISBN: 956-8358-00-5  
ISBN: 0-8270-4646-4

GOBIERNO ELECTRÓNICO / MODERNIZACIÓN DEL  
ESTADO / INTERNET / TECNOLOGÍA DE LA INFORMA-  
CIÓN / SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN / ADMINIS-  
TRACIÓN PÚBLICA / AMÉRICA LATINA

Ninguna parte de este libro, incluido el diseño de la portada,  
puede ser reproducida, transmitida o almacenada, sea por  
procedimientos mecánicos, ópticos, químicos o  
electrónicos, incluidas las fotocopias,  
sin permiso escrito del editor.

Texto compuesto en tipografía *Palatino 11/13*

Diagramación interior: *Marcela Contreras, FLACSO-Chile.*  
Producción editorial: *Marcela Zamorano, FLACSO-Chile.*  
Diseño de portada: *Claudia Winter.*

Se terminó de imprimir esta  
en los talleres de LOM Ediciones,  
Maturana 9, Santiago de Chile,  
en abril de 2004.

IMPRESO EN CHILE / PRINTED IN CHILE

# ÍNDICE

Presentación Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo <i>L. Ronald Scheman</i>	11
Presentación Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Chile <i>Francisco Rojas Aravena</i>	13
Presentación del Departamento de Gobierno de la Universidad de Chile <i>Eduardo Araya Moreno</i>	15
Introducción: gobierno electrónico en América Latina <i>Rodrigo Araya Dujisin / Miguel A. Porrúa Vigón</i>	17
PRIMERA PARTE	
MARCO GENERAL PARA OBSERVAR EL E-GOBIERNO	
Tres perspectivas para observar el gobierno electrónico <i>Rodrigo Araya Dujisin</i>	23
Los caminos hacia el e-gobierno: estrategias y recomendaciones <i>Claudio Orrego Larraín</i>	41
Alianzas público-privadas para el desarrollo del e-gobierno en América Latina <i>Miguel A. Porrúa Vigón</i>	55

## SEGUNDA PARTE

### CASOS Y TENDENCIAS EN AMÉRICA LATINA

Estrategias de e-gobierno en ocho países de América Latina  
*Katherine Reilly* 71

Mercosur.gov: e-gobierno en Argentina, Uruguay y Brasil  
*Susana Finkelievich* 111

E-gobierno en Bolivia y Paraguay  
*Mila Gascó* 125

E-gobierno en Argentina: crisis, burocracia y redes  
*Ester Kaufman* 151

E-gobierno en la difusión de información ambiental en México  
*Raúl Pacheco Vega* 189

## TERCERA PARTE

### ACCESO PÚBLICO E INCLUSIÓN DIGITAL

Reflexiones sobre la participación en una cultura digital  
*Ana María Raad* 209

Telecentros: mitos y oportunidades sobre la sustentabilidad  
*Francisco J. Proenza* 225

AUTORES 255

# Mercosur.gov: E-Gobierno en Argentina, Uruguay y Brasil<sup>1</sup>

SUSANA FINQUELIEVICH<sup>2</sup>

## 1. ¿APOCALÍPTICOS O INTEGRADOS?

¿Existen políticas y estrategias latinoamericanas (es decir, en tanto macro región organizada, no como una sumatoria de países), dirigidas a la construcción de la Sociedad de la Información (SI)? O bien, tomando una porción más pequeña del mapa, ¿Pueden percibirse indicios de políticas del Mercosur con respecto a aspectos fundamentales de la SI, como el gobierno electrónico?

La respuesta es, por el momento, negativa. Sin embargo, esta falta de integración no muestra un panorama apocalíptico.

En tanto que macro-región, el MERCOSUR –integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, y que cuenta como países asociados a Chile y Bolivia– no ha formulado hasta el presente políticas oficiales con respecto a la Sociedad de la Información, aunque algunos de sus países miembros (con Brasil a la cabeza) están desarrollando políticas y estrategias sobre este importante tema. Estas políticas y estrategias se mantienen puntuales, al menos por el momento, de modo que el panorama provisto por la Región es fragmentado y dispar, aunque nuestras investigaciones<sup>3</sup> han identificado algunas similitudes entre los tres países que se presentan en este estudio de caso, sobre todo entre Argentina y Uruguay.

<sup>1</sup> Este artículo es una vance del libro “.gov”, de próxima publicación, escrito por Susana Finquelievich, Rainer Randolph, Silvia Lago Martínez, Ester Limonad, Pablo Baumann, Alén Pérez Casas, Alejandra Jara Mariano Fressoli, Raquel Turrubiates, Martín Zamalvide.

<sup>2</sup> Directora, Programa de Investigaciones sobre la Sociedad de la Información, Instituto de investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

<sup>3</sup> Estas investigaciones han sido publicadas como libro por Quaderns Digitals: Susana Finquelievich, coordinadora, 2002, “.GOV”, de autoria de: Susana Finquelievich, Silvia Lago Martínez, Alejandra Jara, Pablo Baumann, Rainer Randolph, Ester Limonad, Alen Perez Casas y Martin Zamalvide. El mismo puede ser descargado gratuitamente de la siguiente URL: <http://www.quadernsdigitals.net/bibliotecaquaderns.asp?IdEiblioteca=814>

*E-gobierno, gobierno electrónico o digital* es el conjunto de procesos o métodos de administración basados en sistemas electrónicos –fundamentalmente en Internet–, para mejorar la manera en que un gobierno realiza sus operaciones a nivel interno, con otros niveles de gobierno, y para que los ciudadanos puedan efectuar trámites en línea. Su fin es proporcionar la información –rendición de cuentas, informes de actividades, programas, planes, proyectos, etc.– que los ciudadanos necesitan para evaluar el desempeño de sus funcionarios y para participar en diversos grados y maneras en decisiones que los atañen. Los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR están promoviendo el e-gobierno en la Región, fundamentalmente a nivel de los gobiernos locales.

Un alto número de estos gobiernos locales han implementado, en distintos grados y de diversas maneras, un número elevado de páginas web con información sobre sus servicios, las cuales poseen diversos tipos de mecanismos para facilitar la participación ciudadana (haciendo denuncias, preguntas, etc.). Sin embargo, es raro encontrar uno que rinda cuentas o en el caso de denuncias, que ofrezca información sobre cuántos fueron recibidos, cuales fueron los resultados de las investigaciones, las identidades de los implicados, las sanciones que recibieron, etc. ¿Cómo, entonces, es percibido el gobierno electrónico por los funcionarios y por los propios ciudadanos?

Una breve investigación en Internet permite percibir el incremento exponencial de los sitios web gubernamentales en el mundo. Según expresan Limonad y Randolph en el libro “*.gov*” (2002), puede decirse que esto contribuyó a: disminuir la burocracia en la relación entre los poderes públicos y la sociedad; reducir los costos gubernamentales respecto de empleados e insumos, además de ahorrar y reducir trámites; tornar más transparentes las acciones del Estado; proporcionar los servicios de una manera más eficaz; volver las ciudades más competitivas, en lo que se refiere a atracción de empresas, turismo, etc; combatir la corrupción; y democratizar el acceso a la información.

Estas razones son utilizadas por los entusiastas del e-gobierno para profetizar una nueva era de transparencia y democratización en el acceso a los servicios públicos, principalmente en los llamados países en vías de desarrollo, o emergentes. Surge en este punto un nuevo interrogante: ¿Hasta qué punto están ligadas la transparencia municipal y la disminución de la corrupción, al uso de soportes electrónicos? ¿Cuáles son los lazos entre participación democrática y tecnología? ¿Cómo perciben los ciudadanos y los funcionarios municipales esta nueva posibilidad de transparencia e intercambios?

Después de todo, las transformaciones en las formas de administrar la *red pública* son también –y ante todo– cambios culturales, y no existe una correspondencia simple ni inmediata entre la emergencia de nuevas tecnologías y la emergencia de nuevas formas culturales. El historiador Stephen Kern (1983) sugiere que algunos cambios culturales pueden ser vistos como “inspirados directamente por la tecnología”, mientras que otros ocurren de formas relativamente independientes de la tecnología, y otros aún emergen de las nuevas “metáforas y analogías” que sólo alteran *indirectamente* las estructuras de pensamiento y vida perceptiva. Más aún, como constata Vivian Sobchack (1996), nuestra inserción como ciudadanos, en un mundo crecientemente tecnologizado y digitalizado ocurre dentro de modalidades que son a la vez tecnológicamente *transparentes* (la tecnología se incorpora a nuestras formas de hacer y hasta de ser, de una manera relativamente fácil y rápida, sobre todo si se compara la velocidad de incorporación social de la tecnología informática con otras tecnologías previas) y *hermenéuticas* (la tecnología es vista como algo externo a nosotros, y por lo tanto, necesitada de interpretación).

En tanto en que la tecnología informática sea “habilitadora”<sup>4</sup> –es decir, que el ciudadano posea acceso a una computadora y sepa cómo utilizarla– permite un acceso relativamente fácil a la información y a los otros, y puede usarse como una extensión del individuo, incorporándola. Sin embargo, si la tecnología no es habilitadora –el ciudadano no posee acceso a una computadora ni sabe cómo utilizarla, o si no le proporciona la información que desea o necesita– entonces obstaculiza el acceso a la información y a los otros, y el ciudadano percibe a la tecnología como un problema, en vez de como una solución.

Sin embargo, aún una relación de incorporación *transparente* de la tecnología, para usar el término de Sobchack, no conduce *per se* un menor pensamiento o acción política por parte de los usuarios, ni por el contrario, una incorporación *hermenéutica* no necesariamente garantiza acciones y reflexiones políticas más progresistas. En general, tanto los gobiernos locales como los ciudadanos tienden a oscilar entre ambas formas de relación con la tecnología, cualquiera sea su agenda política. La tendencia general es percibir a las “nuevas” tecnologías de manera hermenéutica, (no se han *incorporado* todavía), y a verlas en diversos grados, más como un problema que como una fuente de soluciones.

<sup>4</sup> “Habilitadora” es nuestra traducción para el término “enabling” utilizado por Sobchack.

## 2. CIUDADANOS MEDIATIZADOS

¿La tecnología simplifica la relación entre los gobiernos y la ciudadanía? Teóricamente, no existen obstáculos para que así sea, pero esto no es evidente en la realidad. La relación entre los ciudadanos y la tecnología, que mediatiza y por lo tanto transforma instrumentalmente las formas de comunicación, se complejiza aún más, en tanto nuestras percepciones y expresiones, simultáneamente se amplían y se reducen. Un buen ejemplo –a causa de su evidente paradoja– es la publicidad que AT&T difundió en los Estados Unidos en los 1990s: “Somos los que hacemos desaparecer las distancias. Estire la mano y toque a alguien”<sup>5</sup>. En otras palabras: las capacidades “sensoriales” se reducen, pero las comunicacionales se amplían. Esto influye sobre la percepción de la espacialidad, fundamentalmente, la espacialidad urbana.

Esto conduce a otro interrogante: en la Sociedad de la Información, ¿qué es el territorio urbano? Por lo pronto, excede los límites de lo que hasta ahora se conocía como “lo local”. Rainer Randolph (2000) plantea: “Transformaciones y representaciones reflejan (...) una nueva cualidad de circulación de bienes (y mercaderías), servicios (informaciones) y personas tanto en la ciudad, como entre ciudades, donde el movimiento se torna cada vez más “virtual” (informacional o inmaterial), y los “equipamientos” urbanos necesarios de telemática poco alteran tendencialmente el propio ambiente construido (como fue el caso de los equipamientos pesados de la circulación tradicional. En consecuencia, las transformaciones no se restringen sólo a la escala intraurbana (de estructuración y segregación de la ciudad), sino que se expresan también, en nuevas entre ciudades (sistema urbano, red de ciudades) y nuevas formas de cooperación / competencia interurbana”. Cambia la representación de los límites de acción de los habitantes. No se amplía el espacio físico, pero se extiende el espacio de las relaciones sociales hasta conformar redes globales. ¿Y qué es una ciudad, sino un conjunto de redes sociales y físicas?

Actualmente, la mera noción de “esfera pública”, como opuesta a “esfera privada”, es problemática, en esta era de soportes electrónicos, en la que el televisor por cable, la computadora conectada a Internet, las transmisiones satelitales, los multimedia, empujan a una “visión en túnel” que re-localiza a sus usuarios en el espacio social de una comunidad

<sup>5</sup> Literalmente: “*We are the people who make the distance disappear. Reach out and touch someone*”.

global. Al mismo tiempo, nuestra privacidad se reduce: los códigos de barras que se activan cada vez que pagamos un objeto en el supermercado, el uso de tarjetas de plástico, o de cajeros electrónicos, codifican y señalan nuestros pasos y actividades. Dedicados a la contemplación de pantallas, que tornan innecesarios cierto número de desplazamientos por la ciudad, los actuales habitantes urbanos han ganado en superficie y en exterioridad, pero probablemente se han reducido las sensaciones de profundidad e interioridad del espacio urbano, más asociadas a movimientos corporales y a desplazamientos físicos.

Sin embargo, como propone Sobchack, a pesar de que los modos de percepción y expresión, las sensaciones individuales y sociales de espacio y tiempo, están siendo transformadas por la mediatización electrónica, los contextos económicos, sociales y políticos en los que transcurren estos cambios limitan y afectan su naturaleza y los colocan al servicio de los ya conocidos fines económicos y políticos. Las TIC, por sí mismas, y a pesar de sus evidentes potenciales y ventajas, no facilitarán una mejor democracia, menor corrupción, o mayor participación ciudadana. Estos progresos –tal como se demuestra en este trabajo, en los estudios de las sociedades argentina, brasileña y uruguaya– dependerán de factores como la actitud política de los gobiernos locales, la voluntad de participación de los ciudadanos, y la familiarización de ambos con las ventajas que pueden obtener de las tecnologías de información y comunicación para mejorar su vida en cuanto ciudadanos, y habitantes urbanos.

### 3. LA EVOLUCIÓN DEL E-GOBIERNO EN LAS CIUDADES DEL MERCOSUR

Argentina, Uruguay y Brasil son países activos en la implementación del e-gobierno, que se ha desarrollado significativamente desde la segunda mitad de la década de los 1990s.

Brasil poseía en el año 2002 más de 3500 sitios gubernamentales. El Gobierno Federal dispone de por lo menos setecientos sitios, con más de un millón de páginas-web, setecientos servicios en línea y más de 4.100 páginas-web de informaciones catalogadas. Los 27 gobiernos de los diferentes Estados que componen el país poseen páginas-web; la mitad de éstas poseen servicios en línea para la emisión de guías de pago e impuestos, tasas y multas. Dos tercios de las capitales provinciales y el 7% de las municipalidades brasileñas presentan servicios en línea. Si la multiplicación de sitios gubernamentales ha contribuido a ampliar la interfase

de relaciones de servicios del Estado con los ciudadanos aún no está investigado en profundidad. Tampoco lo está el interrogante de hasta qué punto ha contribuido el e-gobierno a la democratización de la sociedad brasileña. Sin duda la exclusión social todavía perdura, añadiendo una nueva forma: la digital, que se monta sobre la segregación socio económica preexistente. Aún son una minoría los que tienen acceso a la Red, saben como usarla, producir e incluir sus propios contenidos, aunque su número aumenta en forma constante. Recordemos que en Brasil sólo 14% de la población disfruta de este acceso, lo que no incluye a los grupos sociales desfavorecidos o marginales, precisamente aquéllos que más necesitan de la acción del gobierno: los de ingresos reducidos, los sin techo, los ancianos, los que poseen poca o ninguna instrucción.

A pesar de numerosas iniciativas provenientes de diversos actores sociales para socializar el acceso físico y cultural a Internet (como el Programa Viva Rio, <http://www.vivario.org.br>), existe aún un *digital divide* social y espacial, que impone la urgencia de democratizar la integración a la Sociedad de la Información (Randolph/Lima 2000). Tal urgencia es diagnosticada principalmente por el gobierno y empresarios, interesados en aumentar la competitividad e insertar el país en la globalización, aunque en número creciente, algunas ONGs, como RITS (Rede de Informações para o Terceiro Setor), <http://www.rits.org.br/>, están realizando un valioso trabajo dirigido a la socialización general de Internet. Por otra parte la exclusión digital se incrementa debido al número creciente de analfabetos digitales y de locales excluidos.

#### 4. E-GOBIERNO EN EL RIO DE LA PLATA: BUENOS AIRES Y MONTEVIDEO

Argentina y Uruguay poseen características históricas y políticas diferentes en lo que respecta al proceso de informatización de sus gobiernos locales, relacionados con las diferentes estrategias económicas y políticas de cada país. Sin embargo, un análisis permite percibir rasgos comunes: en Buenos Aires y Montevideo (ver <http://www.buenosaires.gov.ar> y <http://www.montevideo.gub.uy/>), la incorporación de TIC en la gestión local fue planeada por pequeños grupos de funcionarios, sin consultas previas a la población de funcionarios municipales ni estudios de impacto, ni de monitoreos y evaluaciones posteriores a la implementación, que permitieran rectificar errores u optimizar los recursos tecnológicos y operacionales empleados. Existe aún el temor, en muchos funcionarios

de ambos gobiernos municipales, de que estos medios sustituyan a los medios tradicionales de participación "cara a cara", considerados como insustituibles para negociación con los ciudadanos y la re-creación de espacios comunitarios.

Es notable el hecho de que *la incorporación de TIC en la gestión local, en ambas ciudades, no estuvo precedida de campañas de concientización de los funcionarios con respecto a utilidades y potencialidades de las herramientas tecnológicas, ni de formación masiva en éstas, salvo algunos cursos breves –percibidos como insuficientes– por los funcionarios entrevistados.* Esto resulta en escepticismos, temores y resistencias de dichos funcionarios, causados fundamentalmente por el desconocimiento y la desinformación. Como no fueron consultados con respecto a sus necesidades laborales, los volúmenes de información manejados en sus puestos de trabajo, los usos que hacían de la información, sus prioridades, ni la manera en que sus tareas podrían ser optimizadas por medio del uso de TIC, no se sienten representados en las "soluciones" aportadas por los gobiernos, lo que se traduce en la falta de apropiación –o en una apropiación relativamente tardía– de estas tecnologías. Esto contrasta duramente con experiencias realizadas en otras ciudades del mundo. Experiencias extranjeras ya probadas como exitosas, relativamente poco costosas y técnicamente accesibles, no parecen haberse tomado como posibles lecciones a aprovechar.

Los impactos positivos de la informatización son la *generación de mayores compromisos, nuevos tipos de cooperación y organización* que resultan en una mayor eficiencia en el cumplimiento de la misión institucional, y la *mayor disponibilidad de información*, accesible tanto a los funcionarios de la institución, como a los ciudadanos. Sin embargo se han generado resistencias y conflictos en los funcionarios, y se ha retrasado la puesta a disposición de instrumentos que potencien una efectiva participación ciudadana. Al prometer herramientas que no existen puede transformarse en un aporte más al escepticismo de los ciudadanos, y transformarse en un obstáculo, antes que un estímulo a la participación.

Tampoco se han realizado campañas de información o publicidad a través de los medios tradicionales (diarios, radio, TV, afiches en la vía pública, etc.) para dar a conocer a los ciudadanos los nuevos servicios informatizados. Se encuentra información sobre ambos gobiernos municipales en sus respectivas páginas de Internet, pero para ello es preciso ingresar a dichas páginas. Salvo por algunas noticias en los diarios locales, o de afiches callejeros en casos puntuales (por ejemplo, cuando la inauguración de los tres primeros Centros de Tecnología 2000

en Buenos Aires, en el año 1999), los ciudadanos que no son internautas habituales o que desconocen estos nuevos servicios no reciben información que les estimule a utilizarlos. La información circula de boca en boca, pero no por canales institucionalizados.

En la concepción de sus estrategias de integración de TIC en la gestión local, al menos en las primeras etapas –las más definitorias– ambos gobiernos han omitido la consulta con los expertos nacionales en gestión gubernamental y/o políticas para la sociedad informacional, que sin embargo, trabajan activamente sobre el tema tanto en Argentina como en Uruguay. A excepción de una consulta técnica de la Intendencia Municipal de Montevideo (IMM) a la Universidad de la República (Montevideo), ninguno de los dos gobiernos ha acudido al *know how* ni las experticias de las Universidades situadas en las respectivas ciudades.

En ambas ciudades, el proceso de descentralización municipal se acompaña simultáneamente de implementación de tecnología, pero en forma no completamente articulada, lentamente y con escasa relación con experiencias de participación ciudadana a través de TIC. Las iniciativas dirigidas a la comunidad no responden tanto a estrategias institucionales, sino a iniciativas individuales y grupales.

Uruguay y Argentina difieren en sus estrategias nacionales con respecto a las TIC. Uruguay apuesta a la industria del software como una de las vías de desarrollo económico, llegando a atraer a su territorio –al menos hasta fines del 2001– a empresas argentinas en esta área, por medio de beneficios fiscales. Argentina no tiene una política explícita sobre este tema, a pesar de que a partir de la crisis iniciada en diciembre del 2001 se está percibiendo a los bienes y servicios de la Sociedad de la Información como áreas de producción y exportación<sup>6</sup>, y se está debatiendo la Ley del Software (<http://www.lugcos.org.ar/serv/mirrors/proposicion/proyecto/>). No obstante estas diferencias, la percepción de las potencialidades de estas tecnologías para la gestión gubernamental, entre el gobierno nacional y el municipal de ambos países son similares.

## 5. E-GOBIERNO EN EL MERCOSUR: DEL “SI” AL “CÓMO”

¿Pueden los gobiernos locales del Mercosur implementar el e-gobierno? Pregunta equivocada. El problema: en los países que se han estu-

<sup>6</sup> Argentina ha exportado software por valor de U\$ 100 millones en el 2002.

diado, no se trata de *si* pueden desarrollar gobiernos locales con eficiencia y equilibrio, a través de desarrollos digitales, sino de *cómo* pueden lograrlo. Esta cuestión concierne tanto a los adelantos tecnológicos que puedan producir, o a los que puedan replicar y acceder, como a los desarrollos y transformaciones sociales, culturales, institucionales, necesarios para llevarlos a cabo. La tecnología, por sí misma, no hará que estos países desplieguen todo su potencial: son las decisiones que tomen estos países con respecto a las formas de integración de estas tecnologías en sus estrategias económicas, políticas y sociales. Más que nunca, se hace necesario construir múltiples articulaciones entre los diferentes actores sociales (gobiernos, empresas, universidades, sector asociativo) para crear las condiciones favorables a la integración plena de estos países a la llamada Sociedad Informacional.

También se hace urgente producir, en forma integrada en la Región, estudiosos de la Sociedad de la Información, ingenieros y tecnólogos en el MERCOSUR: sin ellos, sin investigadores, sin ingenieros, sin redes de Universidades, de institutos de formación superior, de parques de Ciencia y Tecnología, no habrá tecnología, y sin tecnología, no habrá Sociedad de la Información.

Existen condiciones positivas para esta integración: en general, en el tema que nos concierne en este *paper*, los gobiernos de los países miembros del MERCOSUR, en general se han mostrado muy favorables hacia la Sociedad de la Información, el e-gobierno, y el e-comercio. Por lo demás, diferentes niveles de gobiernos en los tres países estudiados han implementado -o están en el proceso de hacerlo- equipamientos urbanos para el acceso del público a Internet, a bajo costo, o gratuitamente. Programas como "Viva Río", en Rio de Janeiro, o el programa Sociedade da Informaçao (<http://www.socinfo.gov.br>), a nivel nacional, el Programa Sociedad de la Información (PSI) <http://www.nacion.ar/PSI/info/objetivo.asp>, en Argentina, que ha implementado 1300 telecentros de acceso público y gratuito -de los cuales funcionan efectivamente alrededor de 800-, el programa Mercurio en Uruguay -que data de agosto de 2001, y que instalará 25 grandes centros de acceso público en otras tantas ciudades, <http://www.mercurio.com.uy>- o la Bibliored, un proyecto que se desarrolla en las Bibliotecas Públicas Municipales para unirlos en red, mejorar sus servicios y facilitar a todos los vecinos montevideanos el acceso a Internet (<http://www.bibliored.edu.uy/Informaci%C3%B3n.htm>) son ejemplos que ilustran esta actitud.

## 6. TRES CASOS, UNA MISMA LÍNEA

Las formas de aplicación y usos de las tecnologías están ligadas –a pesar de la globalización– a la historia y cultura de las sociedades en las que se insertan. Si bien no puede hablarse aún de tendencias del MERCOSUR con respecto al e-gobierno, sino de tres países tomados como casos de estudio, puede afirmarse que Argentina, Brasil y Uruguay poseen, en lo que concierne a los procesos de informatización de sus gobiernos locales, diversas historias y procesos, que determinan los diversos grados de compromiso con la apropiación, el uso y la difusión de las tecnologías, relacionados con las diferentes estrategias económicas y políticas de cada país. Sin embargo, surgen rasgos comunes:

Como se ha mencionado más arriba, las estrategias de incorporación de TIC en la gestión local fueron elaboradas por pequeños grupos de funcionarios, por fuera de planes municipales más integradores, sin consultas previas a la población de funcionarios municipales ni estudios de impacto, ni de monitoreos y evaluaciones posteriores a la implementación. Tampoco se anticipó la incorporación de TIC en la gestión local, tanto en Buenos Aires como en Montevideo, por medio de campañas de sensibilización de los funcionarios con respecto a las herramientas tecnológicas, ni de formación masiva y continua en éstas. Esta carencia de una estrategia integradora ha causado resistencias y conflictos en los funcionarios de diversas categorías. A pesar de estos defectos, los impactos positivos registrados hacen inclinar la balanza política del lado de la evolución del gobierno electrónico.

Es por lo menos curioso también que, en la *concepción de sus estrategias de integración de TIC en la gestión local, ambos gobiernos hayan omitido la consulta con los expertos nacionales en gestión gubernamental y/o políticas para la sociedad informacional, que sin embargo, trabajan sobre el tema tanto en Argentina como en Uruguay*. A excepción de una consulta técnica de la IMM a la Universidad de la República, ninguno de los dos gobiernos ha acudido al know how ni las experticias de las Universidades situadas en las respectivas ciudades.

En ambas ciudades, el proceso de descentralización municipal se acompaña de implementación de tecnología, periódicamente renovada, pero en forma no completamente articulada, lentamente y con escasa relación con experiencias de participación ciudadana a través de TIC. Las iniciativas dirigidas a la comunidad no responden tanto a estrategias institucionales, sino a iniciativas individuales y grupales.

En Brasil, el país más aventajado en América Latina en el uso de TIC, ya que implementa una política estatal integral con respecto al desarrollo de la Sociedad de la Información, el rasgo común con Uruguay y Argentina es la todavía escasa disponibilidad de servicios en línea para los ciudadanos –aunque el uso del voto electrónico en las elecciones presidenciales del año 2002 ha marcado un hito considerable–, así como la baja tasa de conectividad de la población, lo que dificulta el ejercicio completo del e-gobierno. En los tres países se da un recorrido histórico similar en el uso de TICs para fines gubernamentales, desde el uso de la informática en los propios departamentos gubernamentales, de racionalización interna de las tareas y operaciones gubernamentales, pasando por una segunda fase, que intenta enfocar la relación entre el gobierno y el ciudadano, hasta la tercera fase, en la que el gobierno, a través de una red telemática de computadoras, sostendría una nueva plataforma para las articulaciones entre los ciudadanos y fortalecería, de esta manera, la democracia participativa.

## 7. PONER LA INFORMACIÓN A CARGO DE LOS CIUDADANOS

Las investigaciones y reflexiones expresadas en este trabajo demuestran entre otras cosas las dificultades para asociar políticas sociales, administrativas y tecnológicas en la Región. Estos obstáculos no son exclusivos del MERCOSUR; ni siquiera, de América Latina: Tsagariousianou et.al (1998) se refieren a un estudio estadounidense de un grupo de expertos, *“First Reflexions Report”*, que plantea: “La Sociedad de la Información debería tratarse de gente. Debemos poner a la gente a cargo de la información, en vez de usar ésta para controlarlos”<sup>7</sup>. En general, en muchos de los países en los cuales se ha implementado la “democracia electrónica” –lo que incluye tanto el e-gobierno como la participación de los ciudadanos, individualmente o en organizaciones, por medios electrónicos– los resultados no han sido fieles a estos conceptos.

Existen varias razones para esto:

1. *El área de la toma de decisiones en el campo de la ciencia y tecnología ha sido históricamente, y aún es, menos democrática que otros tipos de*

<sup>7</sup> La traducción es nuestra.

*decisiones de políticas* (Sclove, 1995). La misma naturaleza técnica en la formulación de políticas en esta área excluye a muchos legos en la materia y les impide comprometerse en estas cuestiones. Mientras que las áreas de transporte, economía, ambiente, salud, seguridad, educación, etc., son a menudo objeto de críticas e intervenciones de grupos sociales u organizaciones comunitarias, que pueden eventualmente modificar decisiones por medio de la presión que ejercen, hasta épocas recientes no ha habido similares intervenciones por cuestiones científicas y técnicas.

2. *Estas iniciativas gubernamentales, que en general utilizan el lenguaje de la democracia, no se basan en un corpus de investigación académica a partir del cual pueden emerger y desarrollarse teorías sobre la ciberdemocracia.* La escasez de críticas intelectuales sobre las supuestas cualidades democratizantes de las TIC surge en parte de la falta de investigaciones empíricas sobre las cuales fundar este debate, así como de la resistencia de la comunidad académica a reconocer que los impactos sociales de las TIC son un tema que merece su atención sostenida. Por otro lado, también se basa en las resistencias de los funcionarios gubernamentales a consultar, no sólo a los académicos, sino también a los tecnólogos, que trabajan sobre estos temas.
3. *A pesar del descenso de los costos de las herramientas tecnológicas en el mundo, en los países del Mercosur las inversiones necesarias para mantenerse a la par de los desarrollos tecnológicos no están al alcance de muchos presupuestos gubernamentales, sobre todo a nivel de las ciudades pequeñas.* Resulta tanto más necesario establecer articulaciones positivas entre gobiernos, empresas, Universidades y organizaciones comunitarias, para producir herramientas tecnológicas adaptadas a las necesidades y posibilidades de los gobiernos locales.

La emergencia de diferentes tipos de movimientos ciudadanos, tanto locales como globales, sustentados por redes informáticas, sugiere que sería necesario desarrollar más y mejores investigaciones en profundidad sobre las bases empíricas del gobierno electrónico y de la democracia electrónica. En general, se confunden peligrosamente los conceptos de gobierno electrónico y administración en línea, generando ineficiencias e incumplimientos.

El gobierno electrónico en los países del MERCOSUR no se desarrollará plenamente si no se basa en estudios previos sobre las necesidades

de la población en materia de acceso a las herramientas de la Sociedad de la Información, de comunicación y participación, en la transformación profunda de sus culturas, en la formación de técnicos e ingenieros que puedan producir tecnologías que respondan a las necesidades sociales. Las herramientas tecnológicas contribuyen a acelerar un proceso de estructuración en redes que dependerá en gran parte (pero no únicamente) de los valores compartidos, la cultura de participación, las capacidades para actuar sinérgicamente y re-generar redes, el fortalecimiento de la comunicación horizontal, la habilidad para asociar diferentes actores sociales en pos de objetivos comunes, y la capacidad de lograr concertaciones hacia el interior de las sociedades.

Para terminar, citaremos a Borja y Castells (1998), quienes plantean: "... la articulación entre sociedad y economía, tecnología y cultura con el nuevo sistema puede realizarse más eficaz y equitativamente a partir del reforzamiento de la sociedad local y de sus instituciones políticas. Lo global y lo local son complementarios, creadores conjuntos de sinergia social y económica, como lo fueron en los albores de la economía mundial en los siglos XIV – XVI, momento en que las ciudades-estado se constituyeron en centros de innovación y de comercio a escala mundial".

## BIBLIOGRAFÍA

- BORJA, JORDI Y MANUEL CASTELLS. "Local y global: la gestión de las ciudades en la era de la información". Taurus, Madrid, 1998.
- FINQUELIEVICH, SUSANA. De los hippies al e-commerce: Los actores sociales en la Sociedad de la Información, en: "En.Red.ando", número 64, 14/03/2000, <http://www.enredando.com>.
- FINQUELIEVICH SUSANA, SILVIA LAGO MARTÍNEZ, ALEJANDRA JARA, PABLO BAUMANN, RAINER RANDOLPH, ESTER LIMONAD, ALEN PEREZ CASAS Y MARTIN ZAMALVIDE. ".GOV", libro electrónico, *Quaderns Digitals*, 2002, <http://www.quadernsdigitals.net/bibliotecaquaderns.asp?IdBiblioteca=814>
- HILBERT, MARTIN R. *Latin America on its path into the digital age: where are we?* (Division of Production, Productivity and Management of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean of the United Nations, ECLAC), June 2001.
- KERN, STEPHEN. "The Culture of Time and Space: 1880-1918", Cambridge Harvard University Press, 1983.
- RHEINGOLD, HOWARD. *The virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*, Harper Perennial, Reading, Massachussets, 1994.
- SCLOVE, R. *Democracy and Technology*, The Guildford Press, Londres, 1995.
- RANDOLPH, RAINER. *Las mutaciones de lo urbano: de las redes de ciudades a la ciudad-red*, en: Susana Finquelievich, Coord.: "¡Ciudadanos, a la Red!", Ed. La Crujía, Buenos Asires, 2000.
- SOBCHACK, VIVIAN. *Democratic Franchise and the Electronic Frontier*, en: "Cyberfutures", Ziauddin Sardar y Jerome Ravetz, Editores, New York University Press, New York, 1996.
- TSAGAROUSIANOU, R.; TAMBINI, B, Y BRYAN, C., (Editores). *Cyberdemocracy. Technology, cities, and civic networks*, Routledge, New York, 1998.