

# **Los impactos sociales de la incorporación de las TIC en los gobiernos locales y en los servicios a los ciudadanos. Los casos de Buenos Aires y Montevideo**

Susana Finkelievich, Silvia Lago Martínez, Alejandra Jara, Pablo Baumann, Alén Pérez Casas, Martín Zamalvide, Mariano Fressoli, Raquel Turrubiates\*

## **Introducción: La reconversión de la sociedad civil**

La sociedad civil está atravesando un período de reconfiguración. La informática tiene la potencialidad de facilitar y ampliar, en forma continua, las capacidades de los individuos en el contexto de las instituciones, empresas, organizaciones y gobiernos en los que trabajan. Las tecnologías de la sociedad de la información (informática y comunicaciones, las TIC), hacen permeables todas las actividades de producción, consumo, intercambios, administración, gobierno, recreación, finanzas, comercio y educación. Se revela una necesidad emergente en todos los sectores de la sociedad de hallar los medios y las maneras de 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 ingresar en forma proactiva a la Sociedad de la Información. ‘Redes ciudadanas’, ‘gobierno electrónico’, ‘ciudades digitales’, son expresiones que suenan frecuentemente en nuestros días. Todas ellas se refieren a nuevas formas de interacción entre ciudadanos y gobernantes locales, a nuevas concepciones de la política urbana, utilizando medios electrónicos.

Los paisajes urbanos —tanto los edificios, los construidos, como los sociales— se han transformado irreversiblemente en esta transición de milenios.

---

\* Instituto de Investigaciones Gino Germani. Universidad de Buenos Aires (UBA)

Nuestra percepción, como ciudadanos, del espacio, del tiempo, de la política, de lo público y lo privado, de lo local y lo global, también ha sufrido poderosas transformaciones. Como plantean Tsagarousianou, Tambini y Bryan (1998), el desarrollo de las TIC ha contribuido, en una gran proporción, a los cambios que afectan a las ciudades y a las sociedades contemporáneas.

En lo que se refiere a las políticas locales, las transformaciones de las ciudades en nodos de comunicación por medios telemáticos, y los cambios de los gobiernos municipales en redes informáticas que facilitan la administración, la comunicación y la interacción con otros niveles de gobierno y con los ciudadanos, se combinan con intentos y experiencias de la sociedad civil y de las autoridades regionales y nacionales de incorporar diversas versiones del 'gobierno electrónico'.

La 'democracia electrónica', como medio para mejorar las respuestas y la fiabilidad de las instituciones políticas, ha atraído el interés de académicos, políticos y activistas desde la década del 60, cuando, armados de optimismo y fe en el potencial democrático de las nuevas tecnologías, los activistas implementaron una gran variedad de medios de comunicación (como las radios libres o piratas). Desde entonces, los diversos experimentos con informática remota, tecnología de teleconferencias y televisión interactiva por cable, han despertado numerosos debates sobre las ventajas y los riesgos de estas tecnologías en los procesos sociales y políticos (Tsagarousianou et. al 1998).

El concepto de gobiernos en línea no es nuevo: se ha hablado de él desde los primeros tiempos de la Red. Desde la mitad de la década del 80, el desarrollo de redes informáticas ha alterado considerablemente los términos del debate sobre los usos de las nuevas tecnologías en los procesos democráticos. Pensadores como Rheingold (1994) sostenían que las TIC tenían la capacidad de desafiar a los monopolios de las jerarquías políticas existentes sobre los medios de comunicación, y de revitalizar la democracia basada en los ciudadanos. Más aun, podían amplificar el poder de los grupos de base para coleccionar información, organizar acciones ciudadanas, cambiar la opinión pública y guiar las políticas nacionales y locales.

Lo que sí es nuevo, es la evolución de la tecnología de Internet, que hace que la gobernabilidad electrónica se haga posible, al menos en sus aspectos tecnológicos. La mayor parte del software necesario está ya listo para usar. Lo que le sigue es un proceso de profunda reflexión y debate sobre cómo queremos gobernarnos.

Existen algunas cuestiones clave en la emergencia de los gobiernos electrónicos locales. Algunas de éstas son:

- Sistemas interactivos confiables y seguros. Los ciudadanos deben poder tener acceso a los servicios electrónicos gubernamentales desde cualquier computadora que usen, vieja o nueva, privada, en un cibercafé o en un centro tecnológico comunitario.
- Acceso de los ciudadanos a las herramientas tecnológicas, tanto en el aspecto físico (por ejemplo, mediante redes de telecentros), como mediante campañas educativas en el uso de estos instrumentos tecnológicos.
- Derecho legislado a la comunicación de los ciudadanos y de las organizaciones comunitarias.
- Participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones. Es necesario comprender cómo la participación directa de los habitantes urbanos afecta estos procesos, así como el grado y los mecanismos en los cuales la intervención ciudadana puede tener impactos en las políticas, legislaciones y acciones de los gobiernos locales.
- Modelos de servicios públicos electrónicos, referidos a la provisión en línea de servicios municipales y otros. Implican la implementación de métodos de seguridad, encriptación, acceso, archivos, etc.
- Modelos de comunicación entre los ciudadanos y los funcionarios municipales. Es necesario identificar cuáles son los más convenientes para cada situación y cultura local: foros electrónicos, chats, combinación con reuniones presenciales, otros.
- Contenidos de los sitios y portales públicos. Debe decidirse qué tipo de información local, regional y nacional deberían incorporar, cómo se administrarían los foros, chats, etc., para asegurar el diálogo entre ciudadanos y funcionarios, y qué grado de detalle deben tener los proyectos expuestos en estos sitios.

Las soluciones tecnológicas a estos problemas, en su mayoría, están listas o en camino de ser concluidas. Mucho más importante es el lado humano y social de esta cuestión: ¿Qué pasará cuando las prácticas más usuales de la democracia —referendums, consultas, voto electrónico, etc.— se muden a Internet? ¿Se logrará incrementar el compromiso y la participación de la so-

ciudad civil en las decisiones que afectan a su calidad de vida y a sus derechos ciudadanos? ¿Se logrará mayor transparencia y eficiencia en la gestión pública? Para ello, este espacio interactivo debería volverse un recurso comunitario compartido, administrado y accesible en forma pública, para facilitar la mejora de las políticas públicas y la participación comunitaria.

Muchos de los experimentos sobre democracia electrónica (entre ellos, los que se estudian en el presente trabajo) comparten un número de características:

- Son percibidos por los actores sociales, que los inician o que participan en ellos, como medios de revitalizar las políticas democráticas, que por una variedad de razones, han palidecido, perdiendo dinamismo y fuerza.
- Son percibidos como modos de disminuir la burocracia y aumentar la transparencia de los gobiernos.
- Son de carácter local o regional, relacionados a territorios urbanos o metropolitanos.
- Se basan en infraestructuras tecnológicas similares.

Este capítulo refiere los resultados de la investigación llevada a cabo por un equipo binacional, argentino–uruguayo (Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires y Carrera de Sociología de la Universidad de la República de Montevideo), en la primera experiencia realizada en las investigaciones sobre este tema. Se tomaron las ciudades de Buenos Aires y Montevideo como caso de estudio comparativo, dado que su misma cercanía geográfica y cultural pone más en evidencia las diferencias y similitudes en los usos urbanos y sociales de estas tecnologías.

El objetivo general es evaluar el impacto social de la incorporación y uso de las TIC en los gobiernos locales y en la comunicación con los ciudadanos, así como en las prácticas de las organizaciones ciudadanas que desean convertirse en interlocutores de dichos gobiernos. Se investigaron el uso y el alcance efectivo de las TIC en la gestión interna de los gobiernos, así como en las acciones locales para integrar a la población a la Sociedad de la Información; se analizaron el uso y el alcance de las TIC en la comunicación entre gobiernos locales y la sociedad civil, y se colectaron y procesaron datos

sobre el uso que hacen de las TIC las organizaciones comunitarias. Se prestó especial atención a la elaboración de una metodología de investigación específica a la problemática. Se usaron datos primarios y secundarios, entre ellos: encuestas electrónicas, entrevistas presenciales y electrónicas a autoridades municipales, seguimiento de la evolución de las páginas web municipales, análisis de los proyectos de ambos municipios respecto a la incorporación de las TIC y su implementación actual, y seguimiento de la evolución de la utilización de las TIC por organizaciones comunitarias; por medio de encuestas electrónicas y, en el caso de Montevideo, entrevistas presenciales.

La información recogida es considerable, se ha procesado en forma paralela para los dos casos de estudio. Fue dada a conocer por los investigadores rioplatenses en el evento en el que culminó el trabajo de investigación: el Seminario Binacional Impactos Sociales de las TIC en Buenos Aires y Montevideo, organizado por el Equipo Infópolis, Área de Estudios Urbanos, Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, FSOC-UBA, y FLACSO-Ecuador, el 17 de abril de 2001, en Buenos Aires. Esperamos que esta primera experiencia de trabajo comparativo sobre los impactos sociales de las TIC entre dos capitales latinoamericanas pueda servir a su vez como insumo para la elaboración de políticas y estrategias destinadas a optimizar estos impactos para la mejora de la calidad de vida de los ciudadanos.

### **Las TIC en los gobiernos locales**

Actualmente, miles de ciudades de todo tamaño, a lo largo del planeta, poseen *home pages* en la WWW; alrededor de ellas se han organizado foros de *webmasters* de ciudades. Miles de ciudades también, tanto en el mundo más desarrollado como en un número creciente de países periféricos, han invertido en proyectos de gobernabilidad electrónica, usando redes informáticas para proporcionar a los ciudadanos la posibilidad de acceder a las estructuras de gestión de la ciudad, realizar trámites en línea, acceder a las informaciones políticas locales, regionales y nacionales, y participar en ciertas decisiones que conciernen el hábitat urbano.

Las experiencias de gobierno electrónico surgieron a partir de la segunda mitad de la década del 90. En Europa, el Proyecto Telecities fue creado

y financiado por la Comunidad Europea para posibilitar a los gobiernos locales unir recursos y experiencias en la aplicación de las TIC para la gestión urbana. En Estados Unidos, se multiplicaron los ejemplos de gobierno electrónico, no sólo para facilitar la gestión local, sino para tratar de superar el 'déficit democrático', en cuanto a la falta de interés y compromiso de los ciudadanos con respecto a los asuntos públicos.

El gobierno electrónico no es sólo una ambición de los países desarrollados. Los países periféricos han comenzado a utilizar las TIC para facilitar diversos tipos de gestión gubernamental. Primero en introducir la urna electrónica en el continente americano, el gobierno brasileño decidió eliminar el papel en el envío de anteproyectos de ley y de textos de decretos, entre el jefe de Estado y sus ministros. El programa, bautizado 'gobierno electrónico', busca reducir por medio de Internet los trámites burocráticos que demoran las comunicaciones entre distintas áreas del gobierno. Pretende también aumentar la seguridad y rapidez en la circulación de documentos, lo que implicará una baja de los costos administrativos. Los brasileños realizan por Internet sus declaraciones impositivas y acceden a sus cuentas bancarias desde hace dos años, pero el éxito de la urna electrónica, en las elecciones municipales de octubre de 2000, causó asombro (<http://www.clarin.com.ar/diario/2001-01-05/i-04201.htm>).

No se trata sólo de abrir portales o sitios web con los datos del Estado y de facilitar los trámites internos. El gobierno electrónico significa poner el Estado, nacional, regional o local, en Internet para contribuir a producir una transformación en la cultura política e institucional, y para que los ciudadanos puedan acceder a las informaciones que les interesan. Pero para que estos portales u otras herramientas administrativas similares sean completamente viables, hay que asegurar que todos los ciudadanos posean una formación que les permita navegar por Internet, que tengan acceso a las herramientas informáticas, ya sea en sus hogares o por medio de telecentros u otros equipamientos de uso público, y, por último, proveer la seguridad de que los datos ingresados no corran riesgos en sus viajes por el ciberespacio. También es necesario asegurar una interlocución adecuada con los actores sociales que en este momento están cobrando una gran importancia: las redes ciudadanas.

### Buenos Aires: ¿Los servicios on line, hacen un gobierno electrónico?

La problemática de la ‘governabilidad’ ha generado un gran número de reflexiones desde la década del 70. En la última década, diversos autores analizan la problemática con una mirada más amplia. Buscan integrar al concepto de gobernabilidad el conjunto de los factores sociales y el contexto internacional político y económico, que codeterminan sus condiciones efectivas, “colocan en un lugar central de la reflexión las variables vinculadas a la relación del Estado con el conjunto de organismos económicos y poderes públicos y la interacción con los actores de la sociedad civil organizada, la economía y el mercado” (Filmus 1999). Estas variables son fundamentales para desarrollar la posibilidad de formar consensos o ‘mayorías estabilizadoras’.

La noción aquí propuesta de *local governance* (gobernabilidad local) releva su dimensión política y coloca en el centro del debate la interdependencia entre Estado y sociedad civil. La visión prevalente es la de que si no se organizan los múltiples intereses de la sociedad civil, es imposible anticipar el éxito de la gobernabilidad.

Distintas políticas encaradas por los Estados nacionales y los gobiernos locales con relación al uso de las TIC tienen como intención, manifiesta o latente, ayudar a responder de modo directo o indirecto a problemas de gobernabilidad. Las TIC están presentes como eje fundamental en las políticas de descentralización del gobierno. Se asume que el empleo de las TIC conllevará a un aumento de la eficacia y transparencia en la gestión de gobierno, y en la comunicación con los ciudadanos, llevando a la práctica las ideas de ‘rendición de cuentas’ o transparencia (*accountability*), ‘predecibilidad’, honestidad, etc. Esto también supone una decodificación del lenguaje técnico en un lenguaje accesible a los ciudadanos comunes.

En consecuencia, en la acción política, los gobiernos municipales tienen una fuerte necesidad de buscar caminos alternativos a los modelos tradicionales de gestión pública. Esta búsqueda involucra varios problemas, entre ellos la gobernabilidad asociada a la apertura y/o mejoramiento de los canales de participación y consenso, y la modernización de la tecnología de gestión.

En este trabajo, se investigó sobre tres ejes principales:

- El impacto del uso de las TIC en la gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, específicamente en los organismos que tienen a su cargo el proceso de descentralización de la ciudad y en la legislatura del GCBA.
- El impacto de las TIC sobre la articulación/vinculación entre el GCBA y los ciudadanos, y los canales de participación ciudadana que se presentan, como ofertas y demandas del gobierno y de las organizaciones de la comunidad.
- El programa gubernamental local que facilita a todos los ciudadanos el acceso público a Internet.

*El Ejecutivo y el Programa de Descentralización y Modernización:*

La Ciudad de Buenos Aires es un excelente caso de estudio: el proceso de descentralización y desconcentración de la gestión urbana —que comenzó en 1996 a partir de la Constitución de la Ciudad y la creación del cargo de jefe de Gobierno— supone un terreno nuevo para la implementación de las TIC. Este proceso se lleva a cabo mediante la creación de Centros de Gestión y Participación, unidades de gestión política y administrativa con competencia territorial (CGP), y responde a un Programa de Descentralización y Modernización, con la decisión de implementar tecnologías de información y comunicación en la gestión y en la participación comunitaria en la misma. Entre los ‘significados de la descentralización’ se destaca como uno de los más importantes el aumento del protagonismo ciudadano. Una de sus dimensiones es la tecnológica, cuyo propósito es: “permitir a los ciudadanos un mayor acceso y participación en las decisiones de gobierno a través del uso de redes informáticas y telefónicas”.

La metodología utilizada con el propósito de revelar la información para este punto, se basa en una serie de entrevistas a las autoridades de la Subsecretaría, a directivos y funcionarios de los CGP, en la evaluación de los documentos internos producidos hasta ese momento y en la selección de 5 CGP, sobre un total de 16, donde se llevó a cabo una indagación de tipo cualitativo por medio de entrevistas, observaciones y análisis de contenido del sitio web del GCBA. El trabajo de campo se realizó entre junio y setiembre de 2000.



### Los protagonistas y las acciones

El Programa preveía, en 1998, la informatización de los CGP, la creación de una red de comunicaciones (Intranet), el desarrollo de un sistema de reclamos usando tecnologías compatibles con Internet y la capacitación en el uso de recursos informáticos, seleccionando un *staff* que opere el sistema de información en los Centros. Sin embargo, la situación actual indica otras realidades. Lo programado se llevó a cabo sólo parcialmente. El sistema de reclamos se agilizó de manera importante, pero, a pesar del tiempo transcurrido, la Intranet no se encuentra instalada. Algunos comentarios que surgen de los propios actores en las entrevistas son elocuentes:

“Los reclamos de los vecinos se ingresan on line. Esto no es Intranet, es Internet pura. Se entra a través de la línea telefónica por Internet a la página del servidor que... no sé dónde está alojada, me imagino que será un server del GCBA. (...) La idea es hacer una Intranet. Ahora va a venir algo que se llama ‘sistema de ventanilla única’ con 10 máquinas. Esas sí van a estar todas en línea, nos las proporcionará el GCBA...”.

La definición del sistema de reclamos que se utiliza es confusa. Se lo denomina de diversas maneras y no se tiene claro si es o no una Intranet. Si bien el grado de avance en el sistema de reclamos no era homogéneo y se encontraba (en el momento de la indagación) en la etapa de transición de un sistema a otro, es significativo que cada entrevistado lo haya definido de una manera distinta. Esto también se explica por la falta de capacitación de los recursos humanos, tanto en el uso de la informática como de redes, no tienen en claro de qué sistema operativo están hablando. En los centros no hay personas asignadas ni preparadas para el uso de las herramientas tecnológicas; en algunos CGP quién demostró cierto interés y habilidades se hace cargo de la problemática:

“... Acá no hay gente capacitada a nivel técnico. Yo jamás hice un curso de PC, tengo conocimiento porque me interesa el tema autodidácticamente, leí. Hay un grupo de descentralización que tiene sus técnicos, pero vienen acá ante una emergencia y tienen que atender 16 CGP...”.

Internet es poco utilizada para las comunicaciones entre centros y con la Subsecretaría. Con frecuencia, se prefiere el teléfono. En el sitio del GC-BA se encuentra un *link* a los CGP donde se informa sobre los servicios brindados, las actividades desarrolladas y la dirección de e-mail de los directores de cada centro. En el diseño de la página o en el tipo de contenidos no interviene el CGP, que sólo brinda información para ser 'publicada' en el sitio. No existe posibilidad de interacción con los vecinos ni con las organizaciones de la comunidad; el correo electrónico es el único medio para esto, pero se usa poco.

Las comunicaciones con los vecinos y la difusión de los servicios y actividades del centro se canalizan por los medios tradicionales: teléfono, cartas, cartelera, asambleas, reuniones de comisiones y prensa. Las estrategias giran en torno a la comunicación con las asociaciones barriales (fomento, jubilados, etc.), comerciales (centros de comerciantes), instituciones educativas y otras como FM locales, por medio de la convocatoria tradicional. Invitación a la participación en charlas o debates sobre temas prioritarios, visitas a las asociaciones, en algunos casos la conformación de grupos de asociaciones para trabajar sobre un fin determinado y otras formas igualmente tradicionales. La posibilidad de utilizar Internet en forma más intensiva y extensiva se ve obstaculizada, de acuerdo a la visión de los directores entrevistados, por las restricciones que tienen 'los vecinos', limitaciones en el acceso a Internet por parte de los sectores más populares, edad, falta de hábito en el uso, efectividad, entre otras.

Aun así, la incorporación de las TIC es visualizada positivamente, pero para un futuro muy impreciso donde estén dadas mayores condiciones de uso masivo, de hábito por parte de la población y de estrategias más afinadas y adecuadas por parte del gobierno local. Según los entrevistados, el uso de las TIC como herramientas para la participación ciudadana está: "En proceso de...", "no se está habituado", "los vecinos no saben muy bien cómo es", "no tienen las condiciones". Sobre cómo resolver esta cuestión, no aparecen tampoco propuestas claras. Se puede promover desde una instancia gubernamental, pero las posibilidades reales del gobierno local a través de todos los CGP aún son remotas por falta de equipamiento, espacio, recursos humanos y materiales, una política específica, etc. La posibilidad de generar proyectos conjuntos con las organizaciones de la comunidad no se plantea como alternativa; gobierno y organizaciones no se articulan para es-

te fin. Si bien en tres CGP se lleva a cabo una experiencia de acceso gratuito a Internet —que se desarrolla más adelante—, la misma no depende de estos organismos, sino de otras instancias gubernamentales que sólo utilizan el espacio físico del centro; los centros de acceso tecnológico no se vinculan con las actividades del CGP.

En síntesis, los centros de gestión han sido informatizados pero su funcionalidad es heterogénea; en algunos casos tienen problemas tecnológicos y, en la mayoría, existe subutilización del equipamiento disponible. Algunos de los objetivos enunciados en el año 1998 se están comenzando a implementar recientemente (como la Intranet), o aún no han sido implementados (ventanilla única de reclamos). 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.

La comunicación y vinculación entre el ejecutivo y las unidades descentradas son muy vulnerables. La comunicación hacia el interior de la organización mediante TIC es prácticamente nula, así como su participación en el sitio del GCBA. Se expresa claramente que las decisiones se tomaron desde ‘arriba hacia abajo’, sin la participación de los CGP. Esto se traduce en la subutilización de la capacidad instalada y en la falta de capacitación y de soportes adecuados. Si no se producen cambios que comprometan a las estructuras del ejecutivo, difícilmente se lograrán cambios organizacionales que optimicen el uso de los medios tecnológicos.

El proceso de descentralización va acompañado de implementación de tecnología a paso lento y poco relacionado con experiencias de participación ciudadana a través de las TIC. 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. Por ejemplo, el CGP N° 13 ha generado su propio centro de acceso, aunque pequeño, para la comunidad. Pero por lo demás, el vínculo con el gobierno local a través del CGP se encuentra poco consolidado y no se utilizan las tecnologías de comunicación para estrechar la relación, requerir información, ni implementar formas de participación, tampoco se vislumbran como alternativas a corto plazo para esta finalidad.

Las iniciativas dirigidas a la comunidad responden a iniciativas individuales y grupales, más que a estrategias institucionales. Aunque los directivos tienen una actitud positiva sobre el uso de Internet —básicamente para la difusión y la comunicación—, ésta no se traduce en una clara perspectiva de cómo promover la participación y canalizar demandas en este sentido. La falta de una estrategia y/o política para ello es muy clara.

Sin duda, las recientes transformaciones políticas y jurídicas de la Ciudad de Buenos Aires abren las posibilidades de construir nuevos espacios públicos mediante el uso de las TIC en la gestión del gobierno local. Este espacio público ‘virtual’, en el cual puedan generarse formas de participación comunitaria en la gestión requiere no sólo una voluntad política enunciada por el gobierno local (como se expresa en todos los documentos de la Subsecretaría de Descentralización y Modernización), requiere poner la información al servicio de los ciudadanos, y de la voluntad política de los ciudadanos, sino también la presencia de una cultura institucional abierta, transparencia en los flujos de información y permeabilidad a la participación comunitaria en la gestión local. Poner información a disposición de los habitantes, por medio de las TIC, involucra antes que nada el aprendizaje de las herramientas informáticas, así como la modificación en la percepción del uso y potencial de estos medios por los propios responsables de la gestión, comenzando por el Ejecutivo.

#### La página del Gobierno de la ciudad de Buenos Aires

El análisis de esta página (<http://www.buenosires.gov.ar>) se realizó a partir de la teoría funcionalista de la comunicación y la teoría general del hipertexto; se estudió el contenido, así como el diseño gráfico de la página con un seguimiento de intervalos de 15 días entre uno y otro. En un sucinto mapa descriptivo del sitio, la primera sección, de inicio, tiene información actualizada diariamente y corresponde, básicamente, a comunicados de prensa. Las otras secciones contienen información fija, o que se actualiza con una menor periodicidad.

La página del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires cuenta actualmente con un equipo de diseñadores que han incorporado movimiento y una gráfica rica. Sin embargo, la presentación de la página se ha-

ce a manera de portal, con una serie de vínculos que no logran el objetivo de optimizar la comunicación ni la difusión. Está dividida por una parte dinámica, actualizada diariamente, en la que los encargados de prensa difunden las noticias y boletines institucionales, y otra en la que cargan su información las dependencias que tienen un espacio en el portal electrónico del gobierno.

La mayoría de los *links* internos contienen una pequeña presentación de los objetivos del área de gobierno al que corresponden e información más especializada, que va desde información institucional hasta información útil para el ciudadano (como la Guía de Trámites, aunque éstos no pueden realizarse en línea) así como de promoción turística de la ciudad en el exterior. Por ejemplo, el sitio de la Secretaría de Salud, que pertenece al portal, contiene información de varios órdenes entre ellos el texto de la Ley Básica de Salud de la Ciudad de Buenos Aires, así como el calendario de vacunación, u otros *links* de la Intranet del gobierno de interés general para el usuario. Algunos de estos *links* contienen la posibilidad de enviar correo electrónico a los programas de salud o incluyen la dirección de las autoridades; todos los vínculos presentan una situación similar a ésta. Los *links* más completos por cantidad de información y posibilidad de interactividad son los de Educación, Salud y Cultura.

Son destacables las secciones referidas al Plan Estratégico de la Ciudad, que brinda posibilidades de interacción, así como el de la Defensoría del Pueblo, que pone al servicio de los ciudadanos una institución “cuya misión consiste en protegerlos de las arbitrariedades, las desviaciones de poder y los errores de la administración pública local; así como la de atender las inquietudes de quienes se sientan afectados por abusos, negligencias o irregularidades” [http://www.buenosaires.gov.ar/defensoria/sec\\_defensoria\\_defensoria.asp](http://www.buenosaires.gov.ar/defensoria/sec_defensoria_defensoria.asp). Por otra parte, la sección “Servicios Internet 2000” [http://www.buenosaires.gov.ar/internet2000/centros\\_inter2000.asp](http://www.buenosaires.gov.ar/internet2000/centros_inter2000.asp) conduce a los Centros de Tecnología 2000 de acceso público (este punto de desarrollo más adelante).

Una sección que se acerca al concepto de ‘gobierno electrónico’ es el portal interactivo, que permite información rápida sobre los distintos *links* internos del sitio completo del Gobierno de la Ciudad. Este portal permite: consultas bibliográficas y de documentación sobre bibliotecas de la ciudad y biblioteca del docente, consulta de información de escuelas; sobre la

ciudad: con la posibilidad de consultar a qué CGP pertenece nuestro domicilio, un mapa de hospitales, un listado de hoteles ordenado por categorías, los barrios de la ciudad en sus límites y un mapa de cada uno de ellos, imágenes de la ciudad, etc.; institucionales: posibilidad de consultar números del Boletín Oficial, la guía de funcionarios del gobierno con una pequeña biografía y la dirección de correo electrónico, una guía de nombres autorizados por el registro civil, y una guía de trámites que no rebasa la información que se puede obtener en los trípticos de trámites en los CGP.

Según explica Fanta (2000), las herramientas del gobierno electrónico se pueden dividir, según su aplicación, por etapas en las cuales son incorporados nuevos elementos que hacen más completa la interactividad del usuario con el gobierno a través de la página web. Las características de estas etapas son:

- Primera etapa: se realiza un ‘mapa de trámites’ de los distintos servicios públicos “en el nivel de información básica (cartillas electrónicas con posibilidad de impresión de guía de trámites)”.
- Segunda etapa: se incorpora la posibilidad de imprimir a través de la página web los formularios de los trámites más utilizados para agilizar la gestión en la medida en que se puede concurrir a hacer dicho trámite con el formulario completo.
- Tercera etapa: Se pretende la posibilidad de realizar electrónicamente los trámites y la posibilidad de efectuar transacciones en línea. Este paso supone automatizar los trámites a realizar.
- Cuarta etapa: Su objetivo es configurar una ventanilla única electrónica de trámites, centralizando una colección de trámites de distintos servicios. Se suma la posibilidad de controlar las compras públicas, brindando información sobre las mismas.

La página del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, está en la primera etapa de la constitución del ‘gobierno electrónico’; a través del portal interactivo, se ofrece una guía de trámites que permite conocer las características y requisitos de una serie de diligencias que pueden seleccionarse, así como también la dirección y el horario en el cual éstas se realizan. Esta primera etapa se limita a ofrecer sólo la información necesaria para comenzar los trámites, pero no permite ningún otro tipo de interactividad, salvo el con-

tacto vía *mail* con el *webmaster* y los *mails* de los funcionarios. Esta realidad se contrapone a las expectativas de la voz oficial del gobierno, que pretende alcanzar en el 2003 el punto máximo de utilización de gobierno electrónico en el ámbito nacional.

*La informatización de la Legislatura de la ciudad autónoma de Buenos Aires*

Se analiza aquí el punto de vista de los políticos implicados en la implementación de las TIC en la Legislatura de la CGBA, confrontando los logros, los avances, los obstáculos y las demoras, a la luz de los diagnósticos y las propuestas elaboradas en el Programa de Modernización. Para ello, se realizó una revisión de artículos periodísticos sobre el proceso de modernización de la Legislatura, y un seguimiento periódico-semanal del sitio web de la Legislatura, analizando sus actualizaciones. Se efectuaron dos observaciones no participantes de las sesiones; se rastrearon, obtuvieron y analizaron documentos impresos y sitios web vinculados con el Programa de Informatización de la Legislatura. Y finalmente, se realizaron entrevistas a profundidad con autoridades y funcionarios de la Legislatura.

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se constituyó el 10 de diciembre de 1997, a partir de las elecciones de octubre del mismo año, inaugurando la autonomía política de la ciudad. Comenzó sus sesiones en el edificio del Centro Cultural General San Martín. El 8 de marzo de 1999 se instaló en el modernizado edificio del antiguo Concejo Deliberante de la ciudad (CD), organismo que había sido altamente cuestionado por la opinión pública por graves y reiterados hechos de corrupción, ineficacia e ineficiencia.

Para diferenciarse del CD, la nueva Legislatura decidió imprimir a sus tareas un perfil moderno y dinámico y otorgar mayor transparencia a su gestión y a sus gastos. Para ello diseñó un Programa de Modernización, a través de la Comisión de Labor Parlamentaria, encargado a un Grupo Gestor, conformado por dos diputados de cada bloque parlamentario, autoridades administrativas de la casa, técnicos y profesionales. Este grupo comenzó sus tareas en marzo de 1998, con el objeto de definir los lineamientos organizacionales de la Legislatura y finalizó el 28 de octubre de 1998, elaborando un documento<sup>1</sup> presentado ante la Comisión.

El programa de modernización, que debía tener un esquema de carácter sistémico, quedó trunco antes de nacer. Su contenido generó sólo indiferencia y algunas resistencias e incomprensión en el cuerpo legislativo. Luego de presentado el documento, el Grupo Gestor se fue disolviendo; la continuidad que se proponía en el documento no se generó. Las campañas electorales y las urgencias políticas hicieron el resto. Los proyectos tendientes a la modernización siguieron una línea de continuidad y, a la vez, de ruptura con el trabajo de dicho Grupo, creciendo desarticulados y sin el espíritu propuesto inicialmente.

Una de las innovaciones respecto al uso de las TIC en la Legislatura es la instalación de un sistema informático central de última generación, que controla el funcionamiento de los servicios del Palacio Legislativo, transformándolo en un 'edificio inteligente'. Esto se realizó junto con las obras de restauración, entre diciembre de 1998 y noviembre de 1999. El sistema permite controlar en forma sincronizada la iluminación, la aclimatación, la detección y extinción de incendios, monitorear el funcionamiento de los ascensores y la vigilancia de los accesos y el interior del edificio, con cámaras de circuito cerrado. Se agregan la informatización del recinto y la creación de la red interna de la Legislatura. El primero consiste en que cada una de las 60 bancas tiene acceso a la Intranet y a Internet y que cada legislador posee una *notebook* con la cual puede conectarse. Se instaló un sistema de TV de alta definición que transmite las sesiones en circuito cerrado, y que permite transmitir las sesiones por Internet. Una observación durante dos sesiones ha permitido percibir que en una, sobre 56 legisladores presentes, sólo 12 tenían las *notebooks* en sus bancas; en la otra la relación era 9 sobre 53. Son muy pocos los que las utilizan para llevar u obtener información necesaria para los debates, o para comunicarse con sus asesores.

La Intranet choca con dificultades y demoras. Si bien la red física, estructural, está instalada, bien equipada y tiene considerables dimensiones, encuentra escollos para el desarrollo de contenidos y servicios. El equipo disponible es de última generación: incluye un parque de alrededor de 800 PC, en su mayoría Pentium 2 y 3. La mayor parte de este equipamiento fue adquirido con un crédito del BID por 6 millones USD, destinado al Go-

---

1 Honorable Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Comisión de Labor Parlamentaria. Grupo Gestor. Definición de los Lineamientos Organizacionales. Documento Final de Trabajo. Mimeo. Buenos Aires, 1998.



bierno de la Ciudad; una de sus partidas estuvo destinada a equipar informáticamente a la Legislatura.

A pesar de tener una buena infraestructura en hardware y software, los contenidos duplican a los de la página web en Internet. Se reducen a una página plana meramente informativa, cuyos contenidos son administrados por la Dirección General de Prensa y Comunicación. Los servicios a usuarios se limitan a la provisión y mantenimiento de unas 400 cuentas de correo electrónico. No se puede acceder a la misma de manera remota, a través de Internet, sino solo desde una terminal conectada a la red interna.

Los principales obstáculos que enfrenta el desarrollo de la Intranet de la Legislatura son:

- La falta de personal capacitado. La Legislatura llamó a concursos por oposición y antecedentes para cubrir desde los puestos más bajos hasta los cargos directivos y administrativos más altos, pero por razones internas, sólo se cubrieron las categorías más bajas; por esto, la capacitación técnica del personal es relativamente deficiente para ocupar las necesidades y demandas de competencias y calificaciones.
- La sobrededicación del personal disponible a tareas de *Help Desk*. La Dirección General de Sistemas posee una planta de 25 empleados, la mayoría de los cuales están dedicados a tareas de mantenimiento y soporte técnico de las 600 terminales de la red, hay muy poco personal que pueda dedicarse al diseño y desarrollo de nuevas aplicaciones.
- La supervivencia de redes pre-existentes, previas a la conformación de la Intranet, y provenientes del antiguo Concejo, existen redes 'particulares' que se resisten a integrarse, por ejemplo, la de Despacho Parlamentario<sup>2</sup> o el CEDOM<sup>3</sup>.

2 La supervivencia de estas redes responde a disputas de poder y autonomía internas. Lo más grave es que ponen en riesgo la integridad de toda la red. Al existir salidas a Internet vía *modem*, por fuera del servidor de la red interna, exponen a todo el conjunto a la infección de virus y al ataque de *hackers*, como sucedió en marzo de 1999: a través de la red de la Comisión de Despacho Parlamentario se infiltró un *hacker* que modificó el texto de algunos proyectos de ley. Ver Clarín, domingo 7 de marzo de 1999. <http://www.clarin.com.ar/diario/99-03-07/t-01101d.htm>

3 El CEDOM, es el Centro de Documentación de la Ciudad de Buenos Aires. Depende de la Dirección General de Información y Archivo de la Legislatura. Es responsable de almacenar, clasificar y proveer al público los proyectos presentados, despachos, resoluciones, leyes y legislación que se hayan tratado en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y el Digesto Municipal. En 1995 el CEDOM creó su propio sitio en Internet, con un servidor propio: <http://www.cedom.gov.ar>, un ante-

- La supervivencia de prácticas anacrónicas y circuitos cerrados de información es otro obstáculo, la existencia de una Intranet en la que se pueda publicar información calificada y clasificada, los circuitos de información tradicionales, y la inexistencia de perfiles de usuarios con accesos diferenciados, hacen que la demanda de servicios de la Intranet sea casi nula. Esto se agrava por el desconocimiento que muchos legisladores y funcionarios tienen acerca de lo que es una Intranet.
- El rápido crecimiento del sitio web en Internet, que es usado como insumo informativo, en reemplazo de la deficitaria Intranet.
- La administración de los contenidos exclusivamente por la Dirección de Prensa. Esto hace que la función de la Intranet sea meramente informativa y no interactiva.

### *El sitio web de la Legislatura*

En enero de 1999, se puso en línea el sitio oficial de la Legislatura [WWW.legislatura.gov.ar](http://www.legislatura.gov.ar), a partir de la iniciativa de la Secretaría Administrativa, la Dirección General de Prensa y Comunicación y la Dirección General de Sistemas. Su implementación y actualización quedó bajo la órbita de esta última. Originalmente el diseño, mantenimiento y actualización, se terciarizaron con un proveedor externo. Su lanzamiento fue simultáneo con la inauguración, en marzo de 1999, del viejo edificio del Concejo Deliberante, reciclado como 'edificio inteligente'. Estos eventos se acompañaron con una fuerte campaña de prensa<sup>4</sup>, mostrando a la nueva Legislatura como una

---

cedente del actual sitio de la Legislatura. A partir de él se puede acceder a la información disponible en la base de datos. El CEDOM fue el primer —y por mucho tiempo, el único— sector del Concejo Deliberante en estar informatizado y tener acceso a Internet. El CEDOM conserva su servidor y el diseño de su página, al margen del de la Legislatura. Permanecen aún en el diseño resabios del antiguo gobierno municipal de la ciudad, como el escudo y la superposición y duplicación de información de uno a otro sitio.

4 Ver <http://www.clarin.com.ar/diario/98-09-14/e-03401d.htm>  
<http://www.clarin.com.ar/diario/99-01-18/t-00901d.htm>  
<http://www.clarin.com.ar/diario/99-02-21/e-04401d.htm>  
<http://www.clarin.com.ar/diario/99-02-21/e-04402d.htm>  
<http://www.clarin.com.ar/diario/98-09-14/e-03401d.htm>  
<http://www.clarin.com.ar/diario/99-03-07/t-01101d.htm>  
<http://www.clarin.com.ar/diario/99-03-08/t-01101d.htm>

institución política moderna, eficiente, transparente y participativa, opuesta a su institución antecesora.

El diseño y la arquitectura del sitio web permanecieron inalterados hasta diciembre de 1999, salvo la actualización de los contenidos. En sí mismo era un sitio novedoso, atractivo en su diseño, y contenía la promesa de interacción entre los ciudadanos y los legisladores (Baumann, P. 2000). La página contenía una sección informativa, con las pastillas: “Conociendo la Legislatura” (información sobre la historia y el funcionamiento de la misma), “Actividad legislativa” (información sobre las sesiones y los proyectos ingresados a mesa de entradas), “CEDOM” (acceso a la base de datos del Centro de Documentación Municipal, consulta del digesto, así como las versiones taquigráficas de las sesiones). Otras secciones posibilitaban una mayor participación ciudadana: “Transmisión en vivo” y “Red de la Legislatura”. Dentro de esta última, se anunciaban servicios que preludiaban un ensayo general de democracia electrónica, y de participación ciudadana a través de las TIC: chat con legisladores, listas de discusión, foros de debates y encuestas *on line*. Sin embargo, dicho sitio no llegó a durar un año; las tan anunciadas novedades quedaron sólo en promesas.

¿Por qué se anunciaron servicios que nunca funcionaron? Las explicaciones recogidas plantean que el diseño y la actualización del sitio estaban terciarizados, sus contenidos eran meramente informativos y no se adaptaban exactamente a las necesidades y a las formas de mostrar la información que tenía la Legislatura. Si bien la página mostraba ítems como búsqueda de leyes, posibilidades de interacción, etc., éstos estaban resueltos de tal manera que eran inaplicables. No se podía efectuar la transmisión de las sesiones porque la Legislatura no tenía el ancho de banda necesario. Además, los legisladores no sólo no estaban capacitados, en su gran mayoría, para utilizar dichas herramientas (Herzer y Kisilevsky 2000), sino que manifestaban un gran desconocimiento de los alcances de las mismas y, con frecuencia, rechazo. Tampoco se habían establecido los mecanismos internos a través de los cuales los legisladores participarían de dichos chats, o foros, ni se establecía quién coordinaría tales actividades.

Esta página inicial se planteó objetivos a los cuales la Legislatura no podía responder ni tecnológica, ni institucional, ni organizacionalmente. ¿Por qué fueron anunciadas estas herramientas imposibles de implementar con los recursos entonces disponibles? Una hipótesis probable es que los funcio-

narios debían realizar los anuncios en forma simultánea a la inauguración del nuevo ‘edificio inteligente’, apostando a un cambio drástico de imagen que los desligara del viejo Concejo Deliberante y de su reputación de organismo ineficiente y corrupto.

En diciembre de 1999 se renovó el diseño, la *interface* y los contenidos de la página, que pasó a depender directamente de la Dirección General de Prensa y Comunicación. Su diseño es más austero y sobrio, y su arquitectura gana en solidez. Sin embargo, han quedado eliminadas de la misma las herramientas interactivas tales como el chat, las listas, las encuestas, etc. Actualmente cuenta con un promedio de 600 visitas semanales, en su mayoría de periodistas y agencias de noticias, abogados y gestores, y, en menor medida, de las ONG. Este ‘segundo sitio’ se diferencia de su antecesor en que tiene mayor profusión y actualización de la información, y navegabilidad sencilla, de doble entrada (por arriba o por la izquierda). Pero, paradójicamente, repite alguno de los errores que cometieron en aquél: anuncian servicios interactivos y participativos que en la práctica no existen, como la transmisión en vivo y los foros. Actualmente el ancho de banda no es un impedimento, dado que han pasado de 256 kb/s al doble 512 kb/s y piensan llegar a junio-julio de 2001 con 1mb/s en la tasa de transferencia.

#### *Los impactos del proceso de modernización de la Legislatura porteña*

El proceso de modernización de la Legislatura ha tenido logros, avances, retrocesos, rupturas y continuidades. Estos resultados (siempre parciales) impactan sobre la gestión de los gobiernos locales y sobre los servicios a los ciudadanos, íntimamente imbricados. Un primer impacto sobre la gestión es la ‘generación de resistencias y conflictos’, sobre todo en cuanto la incorporación de tecnologías no se acompaña de un proceso de modernización institucional que integre a todas las áreas institucionales y a todas las áreas de gobierno. Un segundo impacto es la ‘generación de mayores compromisos, nuevos tipos de cooperación y organización’, que resultan en una mayor eficiencia en el cumplimiento de la misión institucional. ‘La mayor disponibilidad de información’, tanto por parte de los miembros de la institución, como por parte de los ciudadanos es el tercer impacto. El cuarto impacto es negativo: puede transformarse en un aporte más al descreimiento y la apa-

tía, y generar más un obstáculo que un estímulo a la participación ciudadana. Se trata del 'retraso de la puesta a disposición de instrumentos que potencien una efectiva participación ciudadana', al prometer herramientas que no existen (transmisión en vivo, foros, chat) y al ignorar o no desarrollar otras herramientas (aplicaciones a audiencias públicas, al Plan Estratégico, de articulación con el Programa de Descentralización de Gobierno, etc.). Sería conveniente que la Legislatura vuelva su mirada sobre los lineamientos organizacionales propuestos por el Grupo Gestor, para crear una verdadera sinergia en el logro de los objetivos de fortalecer y evitar la fragmentación e incompatibilidades de los proyectos en ejecución.

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 un servicio innovador: nos referimos al programa del GCBA Centros de Tecnología 2000. Éste beneficia a los ciudadanos con acceso gratuito a las herramientas informáticas, aunque no propicia la participación ciudadana.

#### *El Programa del GCBA Centros de Tecnología 2000*

Esta experiencia responde a la iniciativa de un pequeño grupo de funcionarios del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. En esencia, facilita el acceso gratuito a Internet a los ciudadanos por medio del establecimiento de terminales informáticas en lugares públicos de la Ciudad de Buenos Aires, los Centros de Tecnología 2000. Responde a iniciativas del gobierno local que propician el acceso equitativo de la población a las tecnologías de la sociedad de la información y a sus beneficios. Tomando como base una de las tipologías realizada sobre telecentros (Gómez, Hunt y Lamoureux 1999), se identifica a los Centros de Tecnologías 2000 como 'telecentros cívicos': ofrecen acceso público a Internet en bibliotecas públicas, escuelas, universidades, organizaciones comunitarias y otras instituciones cívicas. El eje principal de estas organizaciones no es la actividad del telecentro como tal, sino que éste forma parte de otros servicios culturales, educativos, recreativos, etc., que allí se brindan.

La indagación en los centros se realizó entre junio y agosto de 2000. Se observaron todos los centros que existían y se encontraban en funciona-

miento en el momento del trabajo de campo (8 de 9 sedes). La metodología fue cuali-cuantitativa. Se utilizaron las técnicas de entrevista, observación no participante y encuesta. Las entrevistas abiertas se realizaron a los asesores técnicos de los centros y a los usuarios. Las observaciones se llevaron a cabo en todos los centros relevados utilizando una guía de observación estandarizada. Se efectuaron 100 encuestas personales a usuarios, utilizando un cuestionario estructurado. Para el análisis se realizó la triangulación de las técnicas y se contrastaron los resultados de la encuesta con la información de las estadísticas de la Dirección General de Estructuras y Sistemas de Información. La metodología utilizada permitió incorporar a todos los actores de la experiencia y observar la interacción entre ellos y con el medio ambiente de las instituciones.

Los Centros de Tecnología 2000 (CT2000) operan en Centros de Gestión y Participación (CGP) y en bibliotecas públicas de la ciudad, instituciones con inserción barrial e infraestructura preexistente, aunque el equipamiento informático fue instalado *ad hoc* para el proyecto. Están insertos dentro de los servicios y actividades que allí se desarrollan, el acceso a las instalaciones del CT2000 está circunscrito a las normas de funcionamiento generales de la institución. Los centros se localizan en diferentes barrios de la ciudad. Atienden a una población diversa en cuanto a su nivel económico social (desde La Boca a Belgrano), inserción en el barrio, edad, sexo, motivaciones e intereses, capacitación en el uso, etc. Los centros que funcionan en las bibliotecas cuentan con 3 PC, mientras en los CGP varían entre 14 y 18 máquinas, todas están conectadas en red. Se usan por turnos y los usuarios son asistidos por asesores técnicos provistos por la misma Dirección. No poseen impresoras para uso público; tampoco se permite utilizar diskettes, por temor a los virus informáticos. No se brinda capacitación, pero sí asesoramiento para la navegación y uso de correo electrónico. La concurrencia es muy alta durante todo el día: varía entre 25 y 120 personas por día según el equipamiento disponible.

La mayoría de los asistentes son varones, la relación de usuarios según sexos para el periodo observado fue de 59% de varones y 41% de mujeres. La población que concurre a los CT2000 es mayoritariamente adolescente y joven (el promedio de edad es de 20 años, y su distribución presenta una mayoría de usuarios de hasta 16 años. La mayoría de los usuarios son estudiantes, en particular estudiantes secundarios. Entre la población no estu-

dante, se identifican las personas desocupadas, los empleados, y los profesionales.

Los servicios más utilizados son el correo (más utilizado por los jóvenes) y el chat (usado por los niños y adolescentes). La mayoría de los usuarios (40%) asiste al CT2000 un par de días a la semana (se consideran usuarios frecuentes a las personas que asisten todos los días, un par de veces por semana y hasta una vez a la semana). El mayor número de usuarios ocasionales se encuentra en el grupo de 17 a 26 años. La mayoría de las personas accede a Internet desde lugares de acceso público y/o institucionales (CT2000, cibercafé, lugar de estudio y lugar de trabajo).

En síntesis, la información obtenida y las estadísticas de la DGE y SI, señalan el siguiente perfil de usuarios: niños y jóvenes estudiantes, concurrentes habituales con cierto manejo de Internet. Los más jóvenes chatean y los adultos utilizan el e-mail, como usos frecuentes. No cuentan con acceso a Internet en sus casas o en los lugares de estudio y trabajo. El CT2000 representa el 'lugar' por excelencia para poder conectarse a la Red.

Desde el punto de vista del cumplimiento de los objetivos, el programa es exitoso, dado que cuenta con alta concurrencia y permite el acceso gratuito a Internet, especialmente a niños y jóvenes que de otra manera no podrían hacerlo. Sin embargo, no promueve la capacitación, no permite la participación de los usuarios en el proyecto, ni facilita la interacción entre la comunidad y el gobierno local. El proyecto no ha sido pensado teniendo en cuenta el entorno socio-cultural local. El contexto es rígido; el medio ambiente físico, en la mayoría de los casos, no es propicio; no se vinculan las actividades de la institución huésped con el CT2000 y la actividad comienza y culmina en un turno de operación.

La línea que separa un telecentro privado del modelo analizado es la gratuidad, que no es suficiente para considerarlo un proyecto social que permita el acceso a la Sociedad de la Información a los sectores de la población más desprotegidos. Las experiencias de telecentros desarrolladas en otros países, aún no demasiado evaluadas en términos de su impacto social, coinciden en que "un telecentro se convierte en un proyecto social cuando se inserta en un barrio y representa un lugar que los miembros de la comunidad sienten como propio, con una fuerte participación en las actividades y en la gestión y con posibilidades de generar promotores locales que le den un carácter autosostenible"<sup>5</sup>.

*¿Qué gobierno electrónico para la ciudad de Buenos Aires?*

Volvamos a la pregunta original: ¿Los servicios *on line*, hacen un gobierno electrónico? La respuesta aparece negativa. El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, como se mencionó más arriba, tiene la urgente necesidad de buscar caminos alternativos a los modelos tradicionales de gestión pública. Estos caminos involucran una serie de nuevas cuestiones a resolver: entre otras, la gobernabilidad asociada a la apertura y/o mejoramiento de los canales de participación y consenso, y la modernización de la tecnología de gestión.

Las transformaciones políticas y jurídicas del GCBA parecen encaminarse hacia la apertura de nuevos espacios participativos, mediante el uso de las TIC. Pero este espacio público, ya sea presencial o virtual, en el cual puedan desarrollarse formas de participación comunitaria en la gestión de la ciudad, requiere como paso previo al equipamiento informático de las distintas instancias del gobierno, 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. Por otro lado, colocar información a disposición de los habitantes, por medio de las TIC, involucra antes que nada el aprendizaje de las herramientas informáticas, así como la modificación en la percepción del uso y potencial de estos medios por los propios responsables de la gestión, comenzando por el Ejecutivo. También implica el aprendizaje de las herramientas informáticas, y cambios en la percepción del uso y potenciales de estos medios, por parte de la población, lo que implica campañas masivas de informatización informática.

Existe un vínculo entre las políticas gubernamentales para el uso de Internet y las acciones de la clase gobernante para acercarse a la ciudadanía con nuevas formas de participación. Desde el lado institucional, el gobierno electrónico tiene limitaciones serias por parte de los actores: los políticos y el personal del gobierno no son favorables al uso de las TIC. Usan el portal como un medio de difusión institucional, limitando la página web a un boletín electrónico. Pasan por alto la interacción de los ciudadanos, a quie-

---

5 Agradecemos la colaboración de Sergio Mezza y Cecilia Falco que nos brindaron generosamente su información y nos abrieron todas las puertas para realizar el estudio.



nes no les brindan la posibilidad de canales de comunicación alternativos como el chat o las listas de discusión. Por otro lado, existe un nivel bajo de penetración de usos de las TIC en la ciudadanía, en lo que se refiere a la interacción con el gobierno y a la participación ciudadana. La investigación revela que no existe un vínculo entre las políticas explícitas y los discursos gubernamentales referidos a la 'modernización' mediante el uso de Internet, y las acciones de la clase gobernante para acercarse a la ciudadanía con nuevas formas de participación.

### **El proceso de informatización de la Intendencia Municipal de Montevideo**

La Intendencia Municipal de Montevideo gobierna el departamento más pequeño y poblado (1.344.839 habitantes) de la República Oriental del Uruguay. Es la capital del país y la sede de la Secretaría Administrativa del Mercosur. La IMM es gobernada por un Ejecutivo Comunal, conformado por el intendente, la secretaría general, las juntas locales, siete departamentos, la Unidad Central de Planificación y dieciocho órganos de gobierno local (juntas locales o comisiones especiales delegadas). El órgano legislativo comunal es la Junta Departamental integrada por 31 ediles.

Desde 1990, a través de 3 elecciones sucesivas, el departamento es gobernado por la coalición de izquierda Frente Amplio. Esto ha favorecido la consolidación de proyectos de reforma política y organizacional de mediano alcance, que han contado con la aprobación ciudadana. Según encuestas recientes, el 76% de los montevideanos opinan que la ciudad está mejor que 10 años atrás. Un 53% aprueba la gestión del Arq. Mariano Arana, el Intendente reelecto, frente a un 20% que desaprueba la gestión<sup>6</sup>.

Una de las transformaciones fundamentales en la gestión y gobierno municipal fue la política de descentralización, que involucró cambios políticos, administrativos y de servicios. Si bien el proceso se comenzó a implementar a partir de 1990, sólo en diciembre de 1993 se instalaron los órganos locales de carácter político, junto con los concejos vecinales, como órganos de participación social. En cada una de las 18 zonas funciona una

---

6 Ver <http://www.cifra.com.uy/co021100.htm> en <http://www.cifra.com.uy/columnas00.htm>.

junta local que aborda la programación, dirección y control de las obras y planes zonales; un concejo vecinal como cuerpo social de apoyo en la identificación de las necesidades, prioridades y el control participativo de los planes y un centro comunal zonal como servicio municipal de desconcentración administrativa y de servicios.

Los orígenes del proceso de informatización de la IMM se remontan a fines de la década del 70, con la incorporación de computadoras *mainframe*, utilizadas esencialmente para el registro y la impresión de facturas en tiempo real, uno de los primeros servicios instalados en el país. Esta incorporación no era parte de un proceso global de informatización de la administración, sino una compra puntual, de manera que a fines de la década del 80 no se habían realizado inversiones importantes en esta área.

Con la asunción del gobierno frenteamplista en 1990 se evaluó la necesidad de implementar un sistema informático de gestión en el interior de la Intendencia, para lograr integrar los diferentes departamentos y funciones. Se solicitó al Servicio Central de Informática Universitaria de la Universidad de la República un trabajo de consultoría sobre la estrategia a desarrollar para la informatización de la burocracia municipal. Como consecuencia de las recomendaciones de este trabajo se creó el cargo de director de Servicios Informáticos, éste ha sido ocupado por el mismo responsable desde la creación del cargo hasta la fecha.

Hacia fines de 1992 comenzaron los llamados a licitación para la compra de equipos (hardware y software), y se empezó la instalación del sistema informático de la Intendencia. El objetivo es reducir los tiempos y la heterogeneidad de los procedimientos de gestión y proporcionar información actualizada a las autoridades para la toma de decisiones. Dentro de este plan de informatización de la gestión no existía una articulación de estas innovaciones con proyectos relacionados con la participación ciudadana. El proceso de informatización fue simultáneo con el plan de descentralización que implicó la creación de los centros comunales zonales. Sin embargo, no incluyó una articulación de la experiencia participativa que implica la utilización de las TIC. El uso planeado para las TIC en relación con los CCZ se relaciona con la gestión misma de la Intendencia, no como herramientas de comunicación con los vecinos. Una de las justificaciones que surge de las entrevistas es que “no se podía prever la importancia que tomarían estas tecnologías en el momento en que se desarrolló la planificación del proceso”.

### *Sistemas instalados*

Hacia fines de la década del 90 la intendencia cuenta con un sistema informático integrado que consta de los siguientes sistemas:

Sistema de Gestión de Abastecimientos: instrumentado desde 1997, integra las funciones de compra de artículos y servicios, contratación de obras y gestión de almacenes.

Sistema de Recursos Humanos: implementado en su primera versión en 1994, la segunda data de 1999. Es básicamente un sistema informático integral que incluye todas las funcionalidades relativas a los RRHH de la IMM (liquidación de haberes, la historia laboral, control de licencias, beneficios sociales, etc.).

Sistema Económico Financiero: implementado en 1998, gestiona el manejo de las cuestiones presupuestales, permite el trabajo integrado de la tesorería: pago de haberes, gestión de ingresos, pago a acreedores y movimientos de caja. Esta innovación permite que el Tribunal de Cuentas realice la auditoría directamente sobre el sistema.

Sistema de Expedientes Municipales: implementado a partir de 1997, permite el ingreso de datos, la elaboración de estadísticas, la consulta de documentos y brinda alarmas en caso de tardanzas. Es completamente compatible con Internet. Cuenta con más de 100.000 documentos activos y 125.000 archivados.

### *Problemas y potencialidades*

Una de las mayores dificultades enfrentadas por el sistema informático instalado se relaciona con el grado de capacitación de los funcionarios que deben operarlo. Los informantes coinciden en que la disparidad de ritmos en la introducción y uso de las diferentes herramientas informáticas, por parte de las secciones y divisiones, se debe a las capacidades diferenciadas de los funcionarios que trabajan al interior de éstas. La edad aparece como un elemento clave en los ritmos de introducción de las nuevas tecnologías: los funcionarios de menor edad son los que se adaptan y manejan el sistema más rápidamente, mientras que los de mayor edad aparecen como más 'resistentes' a utilizar los nuevos procedimientos. Uno de los entrevistados co-

mentó: “Hay funcionarios que prefieren buscar los expedientes físicamente antes que realizar una búsqueda a través del sistema”. Esta falta de formación genera también contradicciones en el interior del sistema, ya que se producen errores en el ingreso de los datos. Aunque se valoran positivamente las cualidades y funcionamiento de los sistemas instalados, la falta de capacitación de un importante sector de los funcionarios municipales es una de las trabas para el funcionamiento óptimo.

La situación del equipamiento es muy desigual. Si bien existe un plan de equipamiento general de la IMM, los ritmos de equipamiento de las diferentes secciones y divisiones se ‘aceleran’ ante su solicitud. Las secciones que muestran mayor interés en el manejo de la herramienta son las que solicitan más comúnmente equipamiento y que en consecuencia cuentan con mayor número de computadoras. En algunas divisiones, según los entrevistados, luego de instaladas las computadoras previstas “se solicitaba algún funcionario extra para la que ‘la maneje’, ya que se consideraba que no es la labor de los funcionarios operarla”.

En este proceso, los CCZ se convirtieron en ‘oficinas municipales más cerca del barrio’. La existencia de un sistema informático integrado permitió la realización de algunos de los trámites desde los CCZ. Sin embargo, para iniciar la mayoría de los trámites es necesario concurrir a alguna dependencia de la IMM; no se pueden iniciar trámites en línea. Sí es posible realizar consultas de la situación de un expediente a través del sitio web de la Intendencia, así como imprimir duplicados de facturas de los diferentes tributos municipales.

Si bien el proceso de implementación del sistema informático de la IMM es un proceso paralelo a la implementación de las políticas de creación de los CCZ como instancia de descentralización administrativa y política, se trata de dos procesos sin puntos de convergencia. El objeto de la implementación del sistema informático tiene como objeto mejorar la gestión, pero no incluye la realización de trámites en línea. Si bien, en el momento del planeamiento de dicho plan no era evidente el impacto que podían tener las TIC en la vida cotidiana, no existió posteriormente una utilización más sustancial de éstas en la interacción con los vecinos. Esto se manifiesta en la trayectoria que siguió el sitio web de la Intendencia.

*El sitio web de la IMM*

La trayectoria del sitio web de la Intendencia ilustra sobre la irrupción de las TIC en el ámbito municipal. La génesis de la página web no se relaciona con una planificación estratégica, como fue el caso del proceso de informatización de la gestión. Surgió a partir de un proyecto presentado dentro de las actividades del Fondo Capital, un llamado para actividades artísticas y culturales. Un proyecto para la elaboración del sitio web con información sobre la ciudad de Montevideo se presentó a concurso y ganó. A partir de este proyecto se comenzó a trabajar en el desarrollo de la página de la IMM. Desde un comienzo el mantenimiento del sitio dependió del Servicio de Prensa y Comunicación de la IMM, entre cuyas competencias están la comunicación de las noticias de la Intendencia a los diferentes medios de prensa, la elaboración de resúmenes de prensa para el interior de la IMM, la coordinación con el canal municipal y la elaboración de la página web.

La página web comenzó con el apoyo de personal externo a la Intendencia, relacionado con los autores del proyecto ganador. Paulatinamente dependió enteramente de los funcionarios municipales pertenecientes a esta división, que desarrollaron actividades de capacitación, y otros recursos humanos de la IMM con capacitación en el área. La página está en línea desde 1998. Según revelan las entrevistas y un análisis del sitio, en un principio la función que se otorgaba a la página era proporcionar información sobre la ciudad, sobre todo hacia el exterior. A medida que se fue consolidando, se incluyeron servicios dependientes de las diferentes Unidades y Servicios que constituyen la IMM.

El equipo de página web del Servicio de Prensa y Comunicación es responsable de la información, los titulares de prensa, los hechos de la semana, cómo está integrado el gabinete, los discursos del Intendente, de la parte estática de la página y de la coordinación de los diferentes grupos que aportan contenidos de forma independiente (ejemplos: el Servicio de Información Geográfica, que aporta datos en línea especialmente para profesionales, y el Nodo Informático, responsable de lo concerniente a las consultas y la duplicación de facturas en línea). El servicio es el responsable institucional de la página, su papel implica la coordinación de los diferentes aportes que las unidades desarrollan. Pero la incidencia del equipo en la creación de los contenidos es reducida, depende de los aportes de los diferentes grupos a la página web.

La participación en la página depende del grado de capacidad de cada unidad en el uso de la herramienta. Esto varía desde unidades que han desarrollado proyectos complejos en la web —como el sistema de consulta en línea del servicio de información geográfica o el acceso en línea a los archivos fotográficos de la ciudad, que implicaron la conformación de equipos de trabajo y desarrollo— hasta unidades que, según los entrevistados “deben ser ‘pinchadas’ para obtener algún aporte”. La actualización de los contenidos de la página es diaria, en especial con relación a las noticias sobre actividades e informaciones relacionadas con la IMM.

Uno de los cambios más importantes, ha sido el empleo de las TIC para la distribución de las informaciones relativas a la Intendencia entre los medios de prensa. Este servicio, que anteriormente se realizaba en papel y se distribuía entre los medios de prensa, se distribuye solamente de manera digital desde el 13 de julio del 2000. Los datos sobre la cantidad de visitas revelan que desde el 2 de enero al 30 de junio del año 2000 se registraron 38.439 visitas, aunque este dato no discierne el lugar desde cual se accede a la página: desde el interior de la IMM, desde Montevideo o desde el exterior del país. Si bien se reciben *mails* de los usuarios, en el momento en que se realizó la investigación, un sistema para recibir sugerencias y contestar los correos electrónicos recibidos estaba en proceso de instrumentación.

La página web ofrece informaciones sobre las diferentes actividades que se desarrollan en los CCZ, así como figuran los correos electrónicos de las autoridades municipales, de los ediles de la junta y de los responsables de los CCZ. No se detectaron servicios que permitan una interactividad con los vecinos, ni se percibe un intento por generar una dinámica de participación a través de este medio: sólo se brinda una copiosa información para estimular la participación a través de canales de tipo ‘tradicional’.

A partir de las entrevistas a los responsables, se detecta una percepción positiva de las potencialidades que ofrece el medio con relación a la participación, aunque todavía no es clara la forma en que se puede implementar. Existe la visión de que se está en un contexto donde se han comenzando a cosechar los frutos de los procesos de informatización desarrollados en los últimos 10 años. No obstante, la prioridad con relación a la comunicación se relaciona con el canal de la Intendencia TV Ciudad, tanto en recursos como en inversiones; existe un proyecto de ‘subir’ la señal del canal al satélite. Ante la pregunta a un responsable sobre por qué no se realiza difusión de

los contenidos y los servicios ofrecidos en el sitio, se comentó que “no se disponía del ancho de banda necesario y se temía que un aumento de las visitas lo colapsara”. Se planteó que esto se solucionaría cuando existiera una política clara de difusión con respecto al sitio.

Se detecta una percepción ambivalente con respecto a los impactos que pueden generar las TIC en la dinámica de participación ciudadana. Existe el temor, explicitado en las entrevistas, de que estos medios sustituyan a los medios tradicionales de participación ‘cara a cara’, considerados como insustituibles para la recreación de espacios comunitarios. Esto es consecuente con la apuesta de las políticas de descentralización llevadas adelante por el gobierno municipal en los últimos 10 años y con las características de la información que se encuentra en la página, con relación a este tipo de actividades. Esta visión es paralela a la percepción que se tiene de las TIC, como mecanismo relativamente barato para la difusión de las potencialidades de la ciudad en el exterior entre potenciales turistas e inversores, más que como herramienta de interacción. La percepción de las potencialidades de estas tecnologías entre el gobierno nacional y el municipal de Montevideo son similares.

En el caso de Montevideo el potencial del uso de las TIC está dado por el elevado número de hogares que cuentan con computadora y conexión a Internet (un 26%<sup>7</sup> de los hogares montevideanos). El equipamiento de los hogares brindaría una ‘base material’ para potenciar la participación a través de las nuevas tecnologías de comunicación. Si bien este porcentaje encierra a los sectores con un mayor nivel educativo y de ingresos, es una parte importante de la población de la ciudad. Esto no incluye los espacios colectivos para el acceso a estas tecnologías.

### *La gobernabilidad electrónica en Montevideo*

El proceso de informatización de la IMM es relativamente antiguo, dado que se remonta a fines de la década del 70, aunque en forma puntual. Hubo que esperar a la asunción del gobierno frenteamplista en 1990 para que se considerara la necesidad de implementar un sistema informático de ges-

---

7 Interconsult. Publicado en diario El País 13/8/00.

ción en el interior de la Intendencia, con el fin de integrar los diferentes departamentos y funciones. Casi una década más tarde en Buenos Aires el proceso de informatización se desarrolló en forma simultánea al plan de descentralización, aunque ambos programas no estuvieron conectados entre sí ni confluyeron a un fin común.

La informatización de la IMM se desarrolló para la administración de la misma. No fue concebido como una instancia de comunicación con los ciudadanos, ni incluyó una articulación con iniciativas de participación por medio de las TIC. El uso planeado para las TIC en relación con los CCZ se vincula con la gestión misma de la Intendencia, no como herramienta de comunicación con los vecinos. Esto está ilustrado por la concepción de su página web, que no surgió de una estrategia de comunicación interorganizacional ni con los habitantes urbanos, sino de un proyecto artístico-cultural, de una iniciativa individual.

Aunque inserta en un marco de circunstancias favorables —la actitud y las estrategias del gobierno nacional hacia el uso de las TIC como una puerta de salida económica y cultural, el elevado número de hogares que cuentan con computadora y conexión a Internet—, el impacto de estas tecnologías sobre la gestión urbana montevideana deja un sabor a insatisfacción. Los funcionarios municipales aún no están completamente alertas sobre las potencialidades de las TIC como herramienta de interacción con la ciudadanía. Esta visión es paralela a la percepción que se tiene de las TIC como mecanismo relativamente barato para la difusión de las potencialidades de la ciudad en el exterior entre potenciales turistas e inversores, más que como comunicación con los habitantes urbanos. La percepción de las potencialidades de estas tecnologías entre el gobierno nacional y el municipal de Montevideo son similares, en este sentido.

Lo más significativo, en lo que se refiere al uso de las TIC, en la relación entre gobierno municipal y ciudadanos, es que aunque la implementación del sistema informático de la IMM es un proceso paralelo a la implementación de las políticas de creación de los CCZ como instancia de descentralización administrativa y política, estos dos procesos no son convergentes. La implementación del sistema informático se plantea el objetivo de optimizar la gestión municipal, aunque no incluye la realización de trámites en línea. Este paralelismo sin contactos, demuestra la inexistencia, o al menos la escasez, de ejecución de estudios prospectivos o de impactos socia-



les de las TIC en la gobernabilidad, previos a su implementación. Probablemente esto se debe a la precocidad, comparada con otros países de la Región, con que la IMM decidió informatizar sus sistemas administrativos.

### TIC en redes ciudadanas

En la actualidad, surgen experiencias ciudadanas exitosas con respecto al uso de informática para mejorar la calidad de vida de la población. En realidad, estas prácticas no son nuevas. Artopoulos (1998) plantea: “Fueron el resultado de la actividad de un movimiento político-tecnológico opuesto a la informática centralizada del complejo militar y corporativo norteamericano. (...) Lejos de la tesis del postmodernismo, el uso alternativo de esa tecnología no expresa solamente la rebeldía *cyberpunk*, sino también la utopía de la participación ciudadana en el centro del espacio territorial comunitario: la ciudad”.

Douglas Schuler (1998) propone comenzar por examinar el concepto de ‘comunidad’. Para este propósito, puede definirse la comunidad como “un grupo de personas que viven en cercanía geográfica unas de otras y que están ligadas por relaciones sociales y laborales, u otros intereses comunes”. Para que esto resulte efectivo, los individuos que desarrollan redes ciudadanas deben reconocer, apoyar y alentar estos lazos. Un modo de hacerlo, según afirma Schuler en su libro “New Community Networks: Wired for Change”, es ofrecer información y desarrollar servicios que contribuyan a sostener y desarrollar los ‘valores centrales’ de la comunidad. Estos valores serían: cultura y capacidad de convivencia; educación; fuerte cultura democrática; salud y bienestar; equidad económica, oportunidad y sustentabilidad; e información y comunicación (incluyendo, por ejemplo, tanto bibliotecas tradicionales como medios informáticos, televisión, radios libres, etc.). Todos estos valores son interdependientes y de acuerdo a una concepción organicista, pueden ser visualizados como sistemas vitales para una comunidad; del mismo modo en que los sistemas circulatorio, nervioso o muscular desempeñan papeles interdependientes en el cuerpo humano.

Una red electrónica ciudadana (REC) selecciona y ofrece información de múltiples fuentes, posibilitando la idea de un punto único de acceso a la información, sin tener que recurrir a llamar a varias oficinas municipales,

leer varios diarios y consultar a las variadas asociaciones de vecinos. Sin embargo, las REC ofrecen más que información local, muchas de ellas organizan periódicos semanales o boletines electrónicos, proporcionan conexiones con redes nacionales e internacionales, así como el acceso comunitario a la televisión por cable —que es en realidad una comunicación interactiva, de dos direcciones— y sirven como catalizadores y conductos para proyectos comunitarios.

Aunque no existe una red electrónica comunitaria o ciudadana paradigmática, un recorrido por las organizaciones existentes nos puede ilustrar muchos conceptos. La base electrónica de las organizaciones de la sociedad civil que usan TIC incluye habitualmente correo electrónico, acceso a Internet, listas de distribución electrónica o *listervs*, y foros de discusión *on line*. Sin embargo, las organizaciones no proporcionan la misma capacidad de circulación *on line* que los proveedores comerciales. Algunas obtienen su conexión a Internet y su página web por medio de la buena voluntad de proveedores locales, otras pagan estos servicios. Los miembros de las REC o los ciudadanos que acuden a ellas puntualmente las contactan a través de una variedad de maneras, que incluyen la conexión a través de computadoras personales y módems, conexión mediante otra computadora en Internet (a través del programa Telnet), o directamente vía Internet. En los países desarrollados, las bibliotecas públicas y las universidades proveen terminales de acceso para los que carecen de equipamiento informático en el hogar. También se instalan kioscos informáticos, terminales de computación a través de las cuales se puede acceder a Internet pagando el equivalente a un dólar. El acceso al ciberespacio ya no está tan limitado financieramente como al inicio de la difusión de Internet, aunque las fronteras impuestas por los diferentes capitales culturales siguen vigentes.

La Asociación Española de Redes Ciudadanas ([www.aerc.net](http://www.aerc.net)), define así a estas redes: “Una red ciudadana es un sistema de intervención, instrumentalización, articulación y promoción del desarrollo local en todas sus vertientes”, y añaden: “Por otro lado, los poderes públicos tienen en las redes ciudadanas un medio de hacer llegar a los lugares más alejados información concerniente a los asuntos de interés común y una forma de prestar servicios a los ciudadanos. En un futuro, muchos trámites y gestiones deben poderse realizar por medios telemáticos. La comunicación administración-administrados debe tecnificarse al mismo ritmo que lo haga la sociedad, no

quedarse retrasada. (...) Las redes pueden servir para aumentar la cantidad y calidad de los servicios públicos, especialmente para aquellos grupos que tienen problemas para utilizarlos en sus modalidades actuales. Los distintos grupos y movimientos sociales tienen en las redes un medio de comunicación y de coordinación, un foro para hacer llegar sus ideas y propuestas a los ciudadanos y una herramienta para interactuar con grupos de intereses similares de otras partes del mundo”.

Aunque esto es el principio del principio, éstos son también los cimientos de la ciudad del conocimiento, la cual requiere un diseño específico en el que intervengan tanto los barrios como las universidades, los emprendedores sociales y los organismos que, de una u otra manera, son determinantes en la configuración de la Sociedad de la Información.

#### *El uso de TIC por la sociedad civil en Argentina*

En la década del 70, la noción de gobernabilidad estaba asociada al papel del Estado con relación a la eficacia administrativa, buena conducción o capacidad de gerencia del Estado. En el cambio de milenio, el concepto de gobernabilidad incorpora las variables vinculadas a la relación del Estado con el conjunto de organismos económicos y poderes públicos y la interacción con los actores de la sociedad civil, la economía y el mercado. La noción aquí propuesta de *local governance* (gobernabilidad local) releva su dimensión política y coloca en el centro del debate la interdependencia entre Estado y sociedad civil. La visión prevalente es la de que si no se organizan los múltiples intereses de la sociedad civil, es imposible anticipar el éxito de la gobernabilidad.

Se registra un cambio reciente en la relación entre Estado y sociedad civil. Los diferentes aspectos (Filmus 1999) se refieren a las políticas de reforma del estado, la crisis de representación, la fragmentación de la estructura social, y el cambio de modelo organizacional.

- Políticas públicas, reducción del papel del estado en el manejo de la economía y la producción. Reforma del aparato público (reforma administrativa), como transferencia de una parte de las funciones hacia el mercado (privatización), y la delegación de actividades en el nivel munici-

pal y en la propia sociedad civil (políticas de descentralización y aparición de ONG como ejecutoras de políticas públicas).

- La crisis de representación, si bien no afecta la credibilidad del sistema político, cuestiona los procedimientos utilizados para la elección de los representantes, a los partidos y a los propios políticos como grupo que da prioridad a sus intereses antes que a los de sus representados. Se enuncia la emergencia de las macro y micro políticas (OSC y movimientos sociales de incidencia puntual) y, consecuentemente, separación de la esfera política y la esfera de lo social. Potenciación de la auto-resolución de demandas, resolución de problemas en la esfera de lo social. Ampliación de 'lo público' a través de lo social. Problema de la participación por fuera del Estado, modelo de reestructuración del estado que promueve la auto-resolución y no articula la participación.
- Surgimiento y desarrollo en la década del 80 de organizaciones diferentes a las tradicionales: movimientos sociales con base en temas específicos y en donde se prioriza el espacio de lo local, las nuevas demandas, la sobrevivencia económica y la no vinculación con lo político partidario.
- Reconocimiento de las ONG como actores centrales en la elaboración e implementación de programas de desarrollo. Reconocimiento desde el Estado y desde los organismos de financiamiento internacional.

Cambio en las funciones de las ONG: algunas ONG consideran que se debe intensificar la relación con lo público y que las propias organizaciones pueden encargarse directamente de 'ejecutar' algunos programas con manejo 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'.

#### Las organizaciones comunitarias de la ciudad

Algunos autores plantean la relación existente entre la escala o tamaño de la ciudad y las diferentes formas de participación ciudadana, así es como habría diferencias en relación a los vínculos entre el Estado y la sociedad civil

en municipios rurales, chicos, grandes, ciudades intermedias y áreas metropolitanas. Según esta categorización, a Buenos Aires le corresponde “una estructura compleja en la que además de la existencia de organizaciones de base, entidades intermedias y organizaciones de apoyo también se presentan demandas sectoriales vinculadas a la calidad de vida, el cuidado del medio ambiente, la defensa de usuarios y consumidores, etc.”. Esta heterogénea y densa trama asociativa se refleja en el hecho de que la ciudad registra la mayor concentración de las ONG del país (según GADIS 46% del total, 2000).

- Un estudio de D. Filmus, D. Arroyo y M. Estébanez (1997) sobre el perfil de las ONG del distrito plantea que:
- Existe una gran heterogeneidad en las problemáticas abordadas. Las actividades no solo giran en torno a temas usuales (pobreza, infancia, desempleo, etc.) surgen otras áreas de relevancia como medio ambiente, derechos humanos, participación ciudadana, etc.
- La cercanía a los centros de decisión facilita el acceso a las fuentes de información y financiamiento (sobre todo internacionales).
- Son muy frecuentes las interacciones entre las ONG y la participación en una o varias redes. Su eficacia requiere una evaluación cautelosa, porque el contacto no deriva en intercambio de recursos, ni socialización de experiencias.
- En relación al Estado, las organizaciones de acción directa (de base) tienen como interlocutores frecuentes al municipio y a diversos organismos nacionales. Mientras que la actitud es ‘hostil’ hacia ambos niveles, existe una cierta dependencia de los subsidios que brinda el gobierno. Y el resto de las ONG (de apoyo) diversifica a sus interlocutores públicos ya que en la mayoría de los casos su radio de acción involucra a otras regiones de país (relación acotada a un proyecto).

El CENOC, organismo oficial que posee la base de datos más completa de las organizaciones comunitarias del país, cuenta con 483 organizaciones con base en la ciudad (CENOC 1998). En su mayoría se trata de asociaciones civiles y fundaciones. Los modos de intervención más utilizados por éstas son: capacitación, atención primaria y asesoramiento. Las áreas temáticas más frecuentes son la social y humana, salud y educación. La mitad de las

organizaciones participa en redes, y la mayoría realiza actividades de amplio alcance territorial (en el ámbito nacional un 44%).

Con relación a la articulación entre el GCBA y las ONG existen distintas experiencias fomentadas desde distintas áreas de gobierno para distintos fines.

- Plan estratégico (Consejo del Plan Estratégico, jefatura de gobierno): identifica actores urbanos, públicos, sociales y privados. Diagnostica las principales fortalezas y debilidades que tiene la Ciudad y las oportunidades y amenazas a las que se enfrenta. Traza los lineamientos de acción para producir un cambio cualitativo en las tendencias de largo plazo. Desarrolla indicadores e información estratégica para la gestión. Integran el Consejo del Plan Estratégico (CPE) un amplio abanico de organizaciones sociales, de muy diversas vertientes: el trabajo, la producción, las religiones, la cultura, la educación, los partidos políticos, las ONG y, en general, cualquier institución que desee formar parte de él, si cumple los requisitos mínimos que establecerá la reglamentación. El CPE tendrá 'iniciativa legislativa': la atribución de presentar proyectos de ley. La red posee 83 organizaciones (ONG, empresas, entes reguladores, cámaras, universidades).
- CIOBA (Centro de Información sobre Organizaciones que operan en la Ciudad de Buenos Aires, Subsecretaría de Promoción Social, Área de Políticas Sociales), contribuye al desarrollo y fortalecimiento de las OSC a través de un servicio de información moderno y eficiente. Realiza una base de datos con información específica, actualizada y georeferenciada de las organizaciones gubernamentales y de la sociedad civil. La información es pública y gratuita y su inscripción es voluntaria (registro de 294 ONG).
- SSZ (Servicios Sociales Zonales, Subsecretaria de Promoción Social, Área de Políticas Sociales, con asiento en los CGP) posee dos líneas de trabajo: 1) Promoción y fortalecimiento de la organización social local: promueve la articulación mediante la construcción del entramado de redes sociales e institucionales, la coordinación social, alianzas y estrategias con instituciones públicas y privadas con el fin de sumar esfuerzos, evitar superposición de acciones y maximizar los recursos para mayor beneficio de la comunidad. Durante el año 1999 funcionaron 15 redes

y participaron 338 instituciones, en las que se articularon organizaciones de la sociedad civil con los SSZ. 2) Apoyo técnico a instituciones: brinda apoyo técnico a instituciones no gubernamentales con el fin de contribuir a su organización interna y potenciar sus prestaciones en beneficio de los usuarios. Durante 1999 brindó asistencia técnica a 53 instituciones y grupos comunitarios o de base.

- Control Activo (Legislatura), la implementación de un sistema donado por la ONG Control Activo y 32 ONG agrupadas en el Foro por la Transparencia, entre las que se encuentra Poder Ciudadano, que auditan el sistema de compras de la Legislatura. Este sistema, llamado 'Control Activo' permite poner en la web los datos generados por compras. A partir de enero de 1999, la Dirección General Administrativa desarrolló e implementó un Sistema Digitalizado de Gestión de Compras, que permite publicar los registros, desde esa fecha en adelante se ingresa información en la base de datos del sistema Control Activo.

#### La encuesta

Para nuestro estudio realizamos un recorte acerca de la sociedad civil e incluimos a las organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, que no dependen institucionalmente ni del estado y ni del mercado, que plantean nuevas formas de acción colectiva por fuera del espacio político partidario, y utilizan TIC en sus acciones. De esta manera quedaron excluidas las organizaciones tradicionales: sindicatos, clubes de barrio, iglesias, cooperadoras escolares, partidos políticos, centros de jubilados, etc; las que producen conocimientos para cuadros dirigentes: consultores y/o fundaciones políticas y universidades privadas, y los centros académicos privados.

Las fuentes de información relevadas fueron CENOC, Foro del Sector Social, Gadis, CIOBA e Internet. El uso de TIC se determinó por las organizaciones con presencia en Internet, a través de su propio sitio web, o empleando una dirección de correo electrónico para uso de la organización. Este trabajo nos permitió detectar tendencias sobre el uso de las TIC y sus consecuencias sobre aspectos estratégicos de la producción y utilización de la información, la comunicación, y la generación de nuevos servicios.

Se realizó una encuesta autoadministrada, difundida a través del correo electrónico. La modalidad usada emula el método de las encuestas postales tradicionales, solo que en este caso, las organizaciones debían ingresar a un sitio web para contestar un formulario electrónico. La consulta alcanzó prioritariamente a las organizaciones de apoyo<sup>8</sup> de tamaño medio y grande, de la Ciudad de Buenos Aires, usuarias de Internet desde hace por lo menos tres años. Obtuvimos datos de 78 ONG en 30 días (del 21 de noviembre al 20 de diciembre de 2000).

El análisis de los productos resultantes del proceso de adopción de Internet en las organizaciones se dividió en 'resultados' (cuantificación de la nueva infraestructura y capacidad instalada en las organizaciones, así como la utilización de servicios de Internet en calidad de usuarias y/o productoras de información) y 'efectos' (el impacto sobre la comunicación, el acceso a la información, y el acceso y generación de nuevos servicios)<sup>9</sup>.

El 'resultado' más evidente es la infraestructura instalada para acceder al servicio. Hay un promedio de cinco computadoras por organización, de las cuales cuatro poseen conexión a la Red. En su mayoría se trata de equipamiento adquirido para uso exclusivo de la organización, aunque también se destaca el uso de computadoras desde el hogar de algún miembro. Un tercio del total de las organizaciones dispone de equipos conectados en red.

Otro resultado es la capacidad organizacional desarrollada para el uso de Internet, así como la división de tareas en el interior de la organización mediante la incorporación de personal dedicado a tareas relacionadas con Internet, la forma en que esas personas se han capacitado respecto al uso de la herramienta y los costos que esto representa para la organización. La mayoría de las organizaciones dispone de personas que realizan tareas vinculadas a Internet (entre 2 y 5 miembros en la mayoría de los casos). No han incorporado nuevos miembros para desarrollar estas labores (47 casos), lo cual muestra que se trata de los mismos recursos humanos de la organización, que desempeñan tareas vinculadas a la comunicación electrónica. En cuanto a la capacitación en TIC de miembros de organizaciones, la mayoría se

---

8 Se utilizó la tipología establecida por el Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad (CENOC), que clasifica a las organizaciones en organizaciones de base y de apoyo.

9 Nos hemos basado, en parte, en la metodología propuesta por la Fundación Acceso, en el estudio sobre la valoración del impacto de Internet en las organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica.



han capacitado por sí solas (el 51,2% de respuestas), una minoría de las organizaciones posee personal profesional y/o técnico de ciencias informáticas (el 17,1% de respuestas), y en menor proporción aparecen las personas que fueron capacitadas dentro de la organización (el 16,3% de respuestas). La mayoría de las organizaciones no destina fondos vinculados a esta actividad (26 casos). Entre quienes le asignan partida presupuestaria (para proveedor de servicios, gastos telefónicos, mantenimiento de sitio, software, etc.) algunas organizaciones destinan hasta un 5% (23 casos), y otras destinan hasta un 11% o más (16 casos).

La infraestructura instalada, y la capacidad organizacional desarrollada para el uso de Internet se relacionan con el acceso y el aprovechamiento de la tecnología en las organizaciones, ya sea como usuarias o productoras de información. La mayoría de las organizaciones son usuarias de Internet desde hace tres años o más (50 casos), y se destacan quienes utilizan la red desde hace por lo menos dos años (15 casos). La mitad de los miembros de las organizaciones cuenta con acceso al correo electrónico (el 47% de casos) y más de un tercio de los miembros posee acceso a la web (el 38% de casos). El correo electrónico y la web son los servicios más utilizados por las organizaciones (el 42,8% y el 25% de respuestas respectivamente), así como el uso de listas de discusión (el 18,9% de respuestas).

El uso de Internet mejoró el acceso a la información (el 20,7% de respuestas), la difusión de actividades (el 20,5% de respuestas), la comunicación con otras organizaciones (el 19,3% de respuestas) y simplificó las tareas administrativas (el 15,1% de respuestas). La mayoría de las organizaciones utiliza Internet para difundir información a través de su sitio web (60 casos). Esta tendencia crece entre las organizaciones con más experiencia en el uso de la red. También se tiende a implementar sitios web entre las organizaciones que poseen programas de amplio alcance geográfico. Más del 30% de los sitios fueron realizados por miembros de la organización (35 casos), y en menor medida se recurrió a la contratación de una empresa de servicios informáticos (13 casos) o la colaboración de algún voluntario (10 casos). La mayoría de los sitios brinda información (el 36,3% de respuestas), acceso a un boletín electrónico (el 20% de respuestas), ingreso a bases de datos (el 15,6% de respuestas) y lista de discusión (el 11,9% de respuestas). La mitad de las organizaciones realiza mensualmente una actualización de contenidos; la otra mitad, sólo dos o tres veces por año.

En lo que se refiere a los 'efectos' en el uso de TIC en las organizaciones comunitarias, su inserción en las organizaciones produjo cambios en la comunicación, la información y generación de nuevos servicios, y, consecuentemente, en la misma organización interna de la ONG. Un aspecto de la comunicación a considerar es el nivel de los 'vínculos' con otras organizaciones, tanto con redes de organizaciones como con el gobierno local. Entre estas organizaciones encontramos que la mayoría forma parte de una red (64 casos). En su mayoría las redes están conformadas por organizaciones de todo el país (el 38,7% de respuestas), organizaciones del exterior (el 36,3% de respuestas) y organizaciones locales, de la ciudad (el 25% de respuestas). Por otra parte, se acentúa la tendencia que muestra que la organización que tienen una mayor vinculación con organizaciones nacionales e internacionales utiliza sitios web.

En su relación con el gobierno local, la mayoría de las organizaciones no posee ningún vínculo con su municipio (el 27,4% de respuestas). Se destacan las organizaciones que participan de las actividades del municipio, como asistencia a reuniones (el 19,7% de respuestas), las organizaciones que reciben apoyo para sus actividades (el 17,9% de respuestas) y las que acceden a información municipal a través de Internet (el 14,5% de respuestas). Se utilizan los medios de vinculación tradicionales y las TIC aún no son visualizadas como un medio de vinculación entre sociedad civil y gobierno.

A través de Internet las organizaciones han logrado un mayor acceso a la información, el acceso a bases de datos y a través de la participación en comunidades virtuales. Éste no es el único cambio, con Internet estas organizaciones se han posicionado como productoras de información y así participan activamente de las ventajas del sistema mundial de comunicaciones. Este posicionamiento no se limita a la creación de sitios web como 'tablón de anuncios', sino que las organizaciones comenzaron a visualizar las potencialidades de la red para el acceso a recursos y la generación de nuevos servicios. Entre los sitios web analizados encontramos la creación de herramientas innovadoras que incorporan el uso de TIC para mejorar el acceso a recursos escasos, facilitando la llegada de donaciones, la recaudación de fondos por vía electrónica, campañas de voluntariado, formación a distancia y acceso a la información. A su vez, la generación de servicios utiliza el soporte TIC para la recepción de denuncias, brindar asesoramiento, capacitación, campañas vía e-mail, mejorar la comunicación con las poblaciones benefi-

ciarias, y el acceso a información a través de portales. También hay quienes han implementado un uso estratégico de Internet vinculado a los objetivos, proyectos y misión de la institución (caso Plan Alerta).

Las investigaciones propias corroboran que las organizaciones recurren a sus propios miembros para la capacitación y dedicación a las tareas vinculadas a Internet, y a sus propios e históricos recursos para tales actividades. Pero fundamentalmente, permiten percibir los cambios que Internet produce en el acceso a la información, la difusión de la propia organización y la comunicación con otras organizaciones. La evolución en el uso de la web y la participación en la misma, han generado el crecimiento de los sitios web de las organizaciones, su participación en comunidades virtuales y en la propia producción de información y generación de nuevos servicios. Se visualiza un recorrido y crecimiento de las ONG, al menos en un grupo de ellas, hacia el uso de Internet y la incorporación de las TIC en sus funciones y estrategias. Sin embargo, no se debe olvidar que se trata en su mayoría de organizaciones grandes y medias con actuación internacional; la gran mayoría de las pequeñas organizaciones de la comunidad no se encuentran en la misma situación. La articulación entre las ONG y el GCBA se realiza prioritariamente a través de canales convencionales de participación, se utiliza muy escasamente el sitio web del gobierno y la comunicación electrónica con los funcionarios y representantes.

#### *Redes electrónicas comunitarias uruguayas: los pioneros*

Las organizaciones de la sociedad civil cumplieron un papel fundamental en el proceso de difusión de Internet en Uruguay. A fines de 1985, durante los primeros tiempos de la restauración democrática, el mundo de las ONG se revitalizó en el contexto libertario y movilizador propio de la apertura. Las cooperativas y las organizaciones comunitarias y de investigación que habían resistido la dictadura, salieron de esta experiencia fortalecidas y se reforzaron con el contingente de repatriados, que volvían con un ánimo renovado y lógicas nuevas de participación e intervención.

Una de las consecuencias fue la imbricación entre las principales organizaciones comunitarias de la Universidad de la República, a través de los docentes investigadores restituidos, que regresaban repatriados, como los

que se habían refugiado en los centros privados. En ese contexto se planteaba la necesidad de mantener y consolidar las redes sociales y académicas, así como los contactos internacionales que habían conformado los exiliados y las ONG en su proceso de reactivación. Las TIC fueron una alternativa explorada y profundizada principalmente por las ONG de investigación económica y social, y por los científicos de las ciencias básicas y tecnológicas<sup>10</sup>.

En 1986 el Instituto del Tercer Mundo (ITEM) ya utilizaba abundantemente las TIC para comunicarse con una vasta red de corresponsales, con el secretariado de la red del Tercer Mundo en Malasia, acceder a bases de datos de todo el mundo a bajo costo y recibir los artículos para su “Guía del Tercer Mundo”, una enciclopedia anual con información socio-demográfica y económico-política.

Dada la elevada integración de las principales ONG uruguayas, rápidamente se difundió la noticia de la disponibilidad de esta tecnología; comenzaron a llegar demandas de envío y recepción de e-mails mediante Chasque, la casilla colectiva de las ONG, que residía en la BBS de GeoNet en Inglaterra. El ITEM comenzó a brindar servicios de comunicación a las demás ONG uruguayas, en especial a las organizaciones de derechos humanos, los centros privados de investigación social y ONG feministas, con muchas de las cuales compartían desde el espacio físico hasta las organizaciones de coordinación que favorecieron el retorno a la democracia en el país.

“En esa época el fax aun era una novedad y los ‘vecinos’ (las compañeras de GRECMU, en la vereda de enfrente, los amigos y amigas de CIEDUR, SERPAJ y el PLEMUU) curioseaban, nos pedían que les enviáramos mensajes o que les buscáramos alguna información en bases de datos”<sup>11</sup>.

En 1989 el ITEM, junto a una docena de ONG, solicitó y obtuvo de la Organización Holandesa de Cooperación para el Desarrollo (Novib), una donación de 10.000 USD para poner en marcha el primer proveedor de conexión para uso ciudadano que tuvo Uruguay. Se le puso el nombre de la vieja casilla de correos: Chasque.

El grupo de ingenieros y estudiantes de ingeniería e informáticos entu-

10 Basamos esta reconstrucción en las jugosas entrevistas a Roberto Bissio, Director de ITEM; M. Cipolletti de Chasque; y a Ida Holz Directora de SECIU y Enrique Castillo Administrador de la RAU.

11 [http://www.chasque.net/chasque2000/acerca\\_de/historia.htm](http://www.chasque.net/chasque2000/acerca_de/historia.htm)

siastas y autodidactas que sostenían esta primer Red Electrónica Comunitaria, imbuidos en el espíritu democratizador y participativo de los pioneros de la comunicación telemática se unieron con instituciones de Nairobi (EconewsAfrica) y Penang (Third World Network), y fundaron NGONET, una red dedicada a promover la participación ciudadana en los procesos de negociación internacional.

“NGONET lanzó la idea de vincular las negociaciones diplomáticas con los incipientes debates en las redes electrónicas... En los años siguientes Chasque y NGONET participarían en la instalación de sistemas de comunicación e información durante la Cumbre de la Tierra (Río de Janeiro, 1992), la Conferencia Internacional de Población y Desarrollo (El Cairo, 1994) y la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, 1995)”<sup>12</sup>.

Chasque fue fundamental en el proceso de difusión extra-académica de Internet, aunque estaba basado en el mundo académico, mantenía fuertes vínculos con el SECIU, Servicio Central de Informática Universitario. En 1994 se instaló una línea directa entre SECIU y Chasque, que desembocaría en uno de los conflictos clave del proceso de difusión de Internet en Uruguay.

En noviembre de 1993 ANTEL e ITEM firmaron un convenio por el cual todos los usuarios de URUPAC podían usar los servicios de Chasque. Era el primer vínculo directo con Internet que ANTEL ofrecía a sus usuarios. En marzo SECIU se conectó a Internet a través de una línea proporcionada por ANTEL; el ente le prohibió brindar acceso a ‘terceros’, un impedimento implícitamente referido a Chasque. Chasque recibió cartas de apoyo de todas partes del mundo y el Instituto inició un recurso de amparo ante la justicia. Ésta desestimó el recurso, pero señaló en su fallo que el tema del acceso a Internet merece “un amplio debate nacional”, que abrió el ‘tema Internet’ del círculo de iniciados a la polémica pública.

En agosto de 1995, con una nueva dirección en ANTEL, se produjo un cambio de políticas. Chasque fue habilitado y comenzó a ofrecer acceso en modo gráfico a Internet. Los socios empezaron a navegar por la World Wide Web y a tener sus propias páginas de WWW, casi al unísono con la inau-

---

12 [http://www.chasque.net/chasque2000/acerca\\_de/historia.htm](http://www.chasque.net/chasque2000/acerca_de/historia.htm)

guración del proveedor estatal mediante línea discada, tipo 0900, sin necesidad de registro o afiliación y facturada sobre la cuenta telefónica. Desde esa fecha hasta ahora el panorama ha cambiado sustantivamente, el papel de las ONG como promotoras de la difusión de Internet fue cedido al Estado y las Empresas; Chasque cayó en la vorágine. Hoy se le cuestiona su condición de ONG, con el IVA exonerado y una lógica de proveeduría de servicios netamente empresarial, que no ofrece explícitamente planes especiales de conectividad y *webhosting* para ONG, y no diferencia marcadamente sus contenidos de un portal clásico.

El proceso de masificación de la informática y de Internet provocó un cambio de perfiles de usuarios y proveedores de servicios y contenidos. El 26% de la población tiene PC en el hogar y otro 13% en su trabajo, un 20% de la población urbana se declara usuario frecuente de computadoras, y un 10% se conecta a Internet, el porcentaje más alto de América Latina<sup>13</sup>. La tasa de crecimiento de usuarios de la web alcanza el 40% anual. Los analistas auguran que para el 2003 se alcanzará el punto de saturación, con una cobertura del 25%<sup>14</sup>. También crecen los servicios basados en TIC: se contabilizan 54.065 *host* con extensión '.uy', según la encuesta del Internet Software Consortium de enero de 2001; que ubica a Uruguay en el puesto 47 en el mundo, de acuerdo a este baremo<sup>15</sup>.

#### Acceso a las TIC en la población uruguaya

La distribución de acceso a las TIC (por medio del indicador tenencia de PC según nivel socioeconómico) revela la brecha digital de base económica de la población. En los estratos altos y medio-altos, el 58% tiene acceso a un PC en el hogar, y el 25% en su trabajo, contra el 22% y el 14% respectivamente en los grupos de nivel medio, y el 2% y el 8% en los medios y medio-bajo. En cuanto al acceso a Internet, es del 10%. Existe, en ese 10% con acceso a Internet, una brecha generacional, en un país que lentamente corre su media de edad por encima de los 32 años. El 62% de los cibernavegantes tiene menos de 30 años, y el 19% entre 30 y 40 años. Estas pro-

13 Encuestas publicadas en <http://www.cifra.com.uy/columna.htm>

14 Ing. Juan Grompone en <http://www.montevideo.com.uy/genexus/51.asf>

15 <http://www.isc.org/ds/WWW-200101/dist-bynum.html>

porciones disminuyen entre los 40 y 50 años a 11 % y descienden al 8% entre los de más de 50 años.

La distribución de estos perfiles y niveles de cobertura han ayudado a que las empresas reaccionen positivamente. Según la Encuesta de empresas medianas y grandes de los principales sectores de la economía, realizada por Deloitte & Touche-Uruguay, más de un 60% de las empresas encuestadas declaró poseer página web y casi un 90% correo electrónico como herramienta de colaboración. El impacto del *e-business* es considerado muy leve (un 58%); menos de un 18% tiene ventas por Internet y un 28% compra insumos por esa vía<sup>16</sup>.

El sector económico 'portaestandarte' de la sociedad de la información en Uruguay es la industria de software, que se consolida como un referente regional en el desarrollo de sistemas de información para empresas, área en la que se ha alcanzado capacidad competitiva de clase mundial. Según los resultados de la Agenda de Competitividad (1999) por los principales empresarios del sector en el Ministerio de Industrias, el sector está integrado por unas 20 empresas grandes y unas 150 medianas, que en total exportan unos 60 millones de USD al año<sup>17</sup>.

El Estado ha comenzado a asumir el papel que le exigen las empresas más dinámicas del sector software: generar una imagen externa de país tecnológico, facilitar el acceso a fuentes de financiamiento y promover la sociedad de la información. El movimiento más claro fue la instalación del Comité Nacional para la Sociedad de la Información, integrado por el Presidente de la República, el Rector de la Universidad de la República, un delegado de las universidades privadas, un representante de la Cámara Uruguaya de Software. Los principales objetivos nacionales<sup>18</sup> y sus acciones planeadas para los próximos 3 años incluyen: "Alfabetización Telemática, Desarrollo de Servicios Telemáticos para el ciudadano y las empresas, Modernización de la Administración Pública, Promoción de un Mercado Eficiente de las Telecomunicaciones e Internet, Programa de Apoyo a la Competitividad del Sector Software (Polo Uruguay Soft), y Programa de Capacitación y Certificación para la implantación de procesos de calidad

16 [http://www.deloitte.com.uy/espanol/novedades/2000/19\\_octubre/encuestaebusiness.pdf](http://www.deloitte.com.uy/espanol/novedades/2000/19_octubre/encuestaebusiness.pdf)

17 <http://www.cusoft.org.uy/docs97/agenda.zip>

18 [http://www.uruguayenred.org.uy/informacion\\_general/agenda/agenda.htm](http://www.uruguayenred.org.uy/informacion_general/agenda/agenda.htm)

en las empresas que desarrollan tecnologías de la información y comunicaciones”.

Esta prometedora agenda, que implica a casi todos los sectores de la actividad nacional, exigirá una fuerte participación ciudadana con el objeto de garantizar la defensa y el favorecer el interés colectivo, mediante la discusión pública de la forma de implementación práctica de los objetivos deseables; por lo tanto, el papel de las ONG y en especial de las Redes Electrónicas Ciudadanas (REC) debe ser central en ese proceso.

#### Panorama actual de las TIC en las organizaciones uruguayas de la sociedad civil

Las principales redes electrónicas ciudadanas activas en los últimos años no son muchas, aunque son muy diversas entre sí. Algunos casos paradigmáticos: a) Al grupo de Instituciones pioneras de las Redes Electrónicas Ciudadanas integrado por el ITEM y Chasque, se le ha incorporado más recientemente Social Watch<sup>19</sup>, una red internacional de organizaciones ciudadanas que lucha por la erradicación de la pobreza y sus causas con el fin de asegurar la distribución equitativa de la riqueza y la realización de los derechos humanos, con sede en Uruguay. Este conglomerado de ONG integra la red internacional Asociación para el Progreso de las Comunicaciones<sup>20</sup>. b) Uruguay Solidario es un portal dedicado a difundir e interconectar a las ONG comunitarias. Es una iniciativa de la Fundación ACAC, perteneciente a una entidad bancaria cooperativa. En este sitio se publica un Directorio Nacional de ONG<sup>21</sup>. c) Recientemente se ha conformado una Red Electrónica Ciudadana que discute y promueve actividades en torno a los problemas de las telecomunicaciones, su ámbito de discusión son algunas listas como: “Internautas del Uruguay”, “Futuro” y “Usuarios de Antel” y que funcionan con servicios de distribución de Yahoogroups. Aunque no son propiamente una ONG, han alcanzado repercusión en los medios como ‘grupo de opi-

---

19 <http://www.socwatch.org.uy/2000/esp/index2000.html>

20 <http://www.apc.org/espanol/about/history/index.htm>

21 <http://www.uruguaysolidario.org.uy>



nión' de perfil liberal, con una importante actividad virtual. Se nuclean en torno a los editores del sitio Uruguay.com<sup>22</sup>.

Una red central para el objeto de esta investigación es Vecinet, que como muchas ONG tiene una fuerte carga de trabajo voluntario. Vecinet se articula en torno a la publicación electrónica "Autogestión Vecinal"<sup>23</sup>. Conforma una red de noticias vecinales mediante correo electrónico. En su página web se publican documentos de interés comunitario, sobre la administración municipal, el presupuesto participativo, derechos humanos, cooperativismo y autogestión.

El movimiento cooperativista uruguayo tiene una larga tradición y sólidas organizaciones; si bien no pueden considerarse ONG por tener fines de lucro, han sido y son muy importantes en el desarrollo del sector social, apoyando, promoviendo y colaborando con las organizaciones sociales uruguayas. Recientemente se ha puesto en funcionamiento el Programa Neticoop, desarrollado y mantenido por la Confederación Uruguaya de Entidades Cooperativas (CUDECOOP), organización representativa del conjunto del movimiento cooperativo uruguayo. Su finalidad es promover el uso de las TIC disponibles, en particular Internet, entre las empresas y organizaciones cooperativas uruguayas y sus socios<sup>24</sup>.

#### Las organizaciones ciudadanas y los telecentros comunitarios

Las organizaciones ciudadanas han tenido un papel pionero en lo que se refiere a la divulgación y apropiación social de las TIC con fines comunitarios mediante telecentros. Uruguay no tenía hasta mediados de 2000 nada parecido a un telecentro. Ni siquiera existían los cibercafés, más allá de algunos casos puntuales. La centralidad en las políticas nacionales había puesto el acento en la conectividad privada, hogareña y empresarial; no se planteaba la alternativa la acceso comunitario, ni la socialización ciudadana basada en TIC. En ese contexto, no es extraño que fuera una ONG especializada en temas de pobreza y marginalidad y la Intendencia de izquierdas, quienes in-

---

22 <http://www.uruguay.com/internautas/comunidades.htm>

23 <http://chasque.apc.org/guifont/vecinet.htm>

24 [http://www.neticoop.org.uy/neticoop/acerca\\_neticoop.html](http://www.neticoop.org.uy/neticoop/acerca_neticoop.html)

novaran la estrategia nacional de conectividad y acceso con un sistema de telecentros distribuidos en la capital: el proyecto Bibliored<sup>25</sup>.

Este emprendimiento es fruto de un acuerdo entre el Centro de Investigación y Promoción Franciscano y Ecológico (CIPFE)<sup>26</sup> y la IMM, mediante el cual la Intendencia brinda los locales y el 'ambiente' en las bibliotecas de los centros comunales zonales y la ONG instala unas cuatro computadoras, un docente de informática y un tutor de Internet en cada una de las 20 bibliotecas descentralizadas de Montevideo. Los objetivos del proyecto iniciado en 1998 implican implementar en cada una de las bibliotecas de los centros comunales zonales (CCZ) un telecentro donde se brinda alfabetización informática básica, a un costo mínimo, 23 USD mensuales por alumno, con el que se financia el costo de los docentes. Se brindan cuatro horas diarias de acceso a Internet gratuito. El objetivo central del proyecto es informatizar las bases de datos y la administración de cada biblioteca zonal.

Hasta ahora llevan info-alfabetizados 1.700 estudiantes; actualmente, están cursando 800 alumnos más. Los perfiles de los usuarios, según la revisión que realizamos a las fichas de registro, van desde niños y adolescentes hasta ancianos de hasta 85 años, muchas amas de casa, jóvenes buscadores de empleo y trabajadores que buscan evitar perder competitividad laboral. Se destacan, en las entrevistas a los tutores, las menciones a los adultos que poseen PC disponible en la casa o el trabajo, pero no saben usarlo. Los perfiles económicos varían según la zona, pero el proyecto da prioridad a las zonas más carentes.

Respecto a los canales de participación comunitaria desarrollados en el contexto del proyecto, se destaca la realización por parte de los ex estudiantes de los cursos de las futuras páginas webs de las bibliotecas, con información sobre las organizaciones del barrio, informaciones relevantes y lugares de interés. Por otra parte, en el capítulo dedicado a Internet en el proceso de formación se enseña y promueve a utilizar diversos recursos disponibles al ciudadano en la IMM y el Gobierno Central.

Otro proyecto que puede configurarse en un polo dinámico en esta temática es el implementado por la Fundación Star Media en conjunto con el

---

25 <http://www.bibiliored.edu.uy>

26 <http://www.cipfe.org>

Instituto Nacional para la Juventud (INJU). El proyecto es administrado por una ONG, el Comité para la Democratización de la Informática en Uruguay (CDI Uruguay), filial de CDI América. Esta organización se propone crear escuelas de informática ciudadana autosustentables en todo el territorio nacional a partir de un convenio con el INJU, que puso a disposición los locales de sus 32 casas jóvenes, distribuidas en todo el país. En el momento hay una escuela funcionando y un centro de formación de tutores, a corto plazo se planifican 3 escuelas más<sup>27</sup>. El modelo se orienta a apoyar los progresos desbalanceados que existen en el proceso de informatización de la educación pública, primaria y secundaria.

#### Encuesta sobre uso de TIC en las ONG montevideanas

A fines del 2000 realizamos un muestreo de ONG montevideanas a partir del Directorio Nacional de Organizaciones: "Con fin solidario", producido por el Instituto de Comunicación y Desarrollo (ICD), que agrupa a las ONG formalmente establecidas que trabajan hacia la comunidad<sup>28</sup>.

Se seleccionó una muestra aleatoria representativa de 80 ONG, se les aplicó un cuestionario similar al utilizado por el equipo de Buenos Aires, con objeto de maximizar la capacidad comparativa de los datos. Se logró coleccionar información completa sobre el uso de TIC en unas 60 ONG montevideanas, con lo cual se mantuvo un nivel de representatividad aceptable, que permite realizar afirmaciones de carácter general y desarrollar una imagen tentativa del impacto de las TIC en las organizaciones de la sociedad civil montevideana.

El 25% de las ONG encuestadas se fundaron antes del golpe de Estado, en 1972. Otro 25% se creó durante la Dictadura; el tercer cuartil entre 1985 y 1992, y el último desde 1992 en adelante. Un cuarto de las ONG encuestadas no tiene personal rentado; otro cuarto tiene entre 1 y 5 rentados. Los otros cuartiles dividen a la segunda mitad en organizaciones que tienen entre 5 y 30, y organizaciones, con más de 30 rentados respectivamente.

---

27 <http://foundation.starmedia.com/foundation/ur/country.html>

28 <http://www.icd.org.uy>

El 70 % de las organizaciones tiene una casilla de correo electrónico exclusiva de la organización. Pero sólo el 25% dispone de una página propia en la web. El 87% declara poseer al menos un PC, un equipo multimedia (el 55%), con impresora (el 78%). Escáner posee el 40% y copiadora de CD un 20%. Casi un 18% ya comenzó a usar TIC antes de 1994. Un 60% dispone de conexión a Internet para uso de la organización. Un 10% usa el equipamiento en forma compartida con otra ONG, otro 11% lo usa de la casa de algún miembro. Un 21% posee una Intranet, este grupo de ONG más informatizadas son también las más activas en la interacción con el gobierno local, como veremos más adelante.

Estas altas proporciones de disponibilidad de TIC entre la ONG llevan a pensar que es esperable un alto impacto de estas tecnologías de comunicación y una buena participación social en las próximas instancias decisivas del proyecto nacional en este rubro. Sin embargo, las tecnologías más ampliamente utilizadas son el teléfono (93%) y el fax (68%), además del correo tradicional (73%). El 38% posee sólo una línea telefónica y un 14% más de 5 líneas.

Un 82% utiliza 'reuniones en ambientes físicos y contactos personales reales' para colaborar y coordinar con otras ONG y un 47% participó oficialmente en algún evento organizado con otras ONG. Un 67% tiene reuniones para comunicarse con sus comunidades objetivo. Un 52% usa medios gráficos y un 25% declara haber utilizado medios electrónicos masivos para comunicarse con la comunidad. Esto indica que el sector social es muy activo y, en general, se plantea una estrategia de comunicaciones multimedia.

El uso del e-mail es importante. Se destaca el escaso uso relativo de este medio para interactuar con el Gobierno Municipal y los actores locales a nivel barrial, especialmente si se considera que el 57% recibe más de 20 correos electrónicos diarios. El promedio de correos electrónicos relevantes es del 50%, producto seguramente de un crecimiento del flujo de correo no solicitado, esto nos da indicios de la dedicación exigida por esta TIC al personal de la ONG.

Internet, por el contrario, es más un mecanismo de recepción y búsqueda de información que de emisión. Sin embargo no son muchas las organizaciones que declaran utilizar este medio para comunicarse con la IMM, lo que confirma la hipótesis de una escasa difusión de este mecanismo por parte de la administración del gobierno local.

En el siguiente cuadro resumen se aprecia la relación de las ONG con las diversas instancias del gobierno local. La interacción es muy importante, destacándose la cantidad de convenios y la cantidad de ONG que coordina actividades con el Municipio, ya sea con los diferentes organismos del Ejecutivo Central como con las comisiones vecinales, ya sea directamente por medio de redes. (Un 80% de las ONG integran una red).

| Vinculación de las ONG con el gobierno local y los centros comunales | SÍ % |
|--|------|
| Coordina de alguna forma sus actividades con IMM/CCZ                 | 43,3 |
| Tiene convenios con IMM/CCZ  | 35,0 |
| Participan en reuniones con CCZ/IMM                                  | 28,3 |
| Incide en IMM/CCZ (avala/colabora/aporta/queja)                      | 25,0 |
| Integran red de ONG que coordina con CCZ/IMM                         | 18,3 |

En resumen, en las ONG uruguayas existe una extendida penetración de las TIC y una práctica comunicativa intensa. Están muy coordinadas, integran redes y participan en eventos y coordinan acciones, factor que seguramente facilita la difusión de tecnologías. En general, la infraestructura informática es buena y cuentan con una buena tasa de periféricos, como impresora, escáner y copiadora de CD, además de conexión a Internet. Ésta se hace, generalmente, mediante línea telefónica discada y módem, el principal proveedor de conectividad es Adinet de ANTEL (76%) y le sigue Chasque (13%) que va menguando como proveedor de las ONG.

Respecto al uso de TIC como mecanismo de participación frente al gobierno local, las ONG más activas son aquellas a las que denominamos de 'Alta Comunicatividad', disponen y utilizan una pluralidad de canales con alta frecuencia, varias líneas telefónicas e Intranet. El coeficiente de correlación entre tener Intranet y coordinar con la IMM es de 0,54 y de incidir en las políticas locales es de 0,35, de tener convenios con la IMM 0,33, respectivamente.

La IMM tiene cierto déficit en la utilización de las TIC en la coordinación con las ONG, más allá de la comunicaciones bidireccionales por e-mail entre directivos de las ONG y jerarcas de la IMM. Por ejemplo, la distribución de informaciones municipales por correo electrónico hoy es realizada

en forma honoraria por la ONG Vecinet a partir de la lista de comunicados de prensa que distribuye la IMM a los medios masivos.

El Sector Social Uruguayo está bastante adelantado en el camino que se propone impulsar el Gobierno Nacional de promover la inserción del país en la Sociedad de la Información a corto plazo, sin embargo no se han configurado espacios operativos de participación donde las organizaciones sociales puedan monitorear e incidir sobre dichos planes, no obstante la posibilidad es planteada en forma recurrente en los discursos.

### **Impactos sociales de las TIC en Buenos Aires y Montevideo: similitudes y diferencias**

Los resultados obtenidos en nuestra investigación permiten evaluar las tendencias actuales, transformaciones e impactos que genera la implementación del uso de TIC, fundamentalmente en los gobiernos locales, su gestión interna, su comunicación con los ciudadanos, así como en las organizaciones comunitarias en ambas ciudades.

#### *Las TIC en los gobiernos locales, en una y otra orilla del Río de la Plata*

Argentina y Uruguay poseen, en lo que respecta al proceso de informatización de sus gobiernos locales, características históricas y políticas diferentes, así como diversos grados de compromiso hacia el uso de las tecnologías, relacionados con las diferentes estrategias económicas y políticas de cada país. Sin embargo, surgen rasgos comunes.

Las estrategias de incorporación de TIC en la gestión local fueron elaboradas por pequeños grupos de funcionarios, sin consultas previas a la población de funcionarios municipales ni estudios de impacto, ni monitoreos y evaluaciones posteriores a la implementación, que permitieran rectificar errores. Se detecta una percepción ambivalente con respecto a los impactos que pueden generar las TIC en la dinámica de participación ciudadana. Existe el temor, explicitado en las entrevistas a funcionarios de ambos gobiernos municipales, de que estos medios sustituyan a los medios tradicionales de participación 'cara a cara', considerados como insustituibles para la

negociación con los ciudadanos y la re-creación de espacios comunitarios. Es nuestra hipótesis, que uno de los temores no explicitados es que el uso de las TIC inhiba, al menos en parte, el ejercicio del clientelismo político tan frecuente en América Latina.

Es notable el hecho de que la incorporación de las 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 y sentidos como insuficientes por los funcionarios entrevistados. Esto origina escepticismos, temores y resistencias de dichos funcionarios, causados fundamentalmente por el desconocimiento y la desinformación. Por lo demás, como no fueron consultados con respecto a sus necesidades laborales y a la manera en que sus tareas podrían ser optimizadas por medio del uso de las TIC, no se sienten representados en las 'soluciones' aportadas por los gobiernos, lo que se traduce en la falta de apropiación de estas tecnologías. Esto contrasta duramente con experiencias realizadas en otras ciudades del mundo, como por ejemplo en Toronto<sup>29</sup>, donde el proceso de informatización del gobierno local estuvo precedido de talleres participativos en los que los funcionarios del City Hall describían sus tareas y por medio de ejercicios, detectaban las áreas en las que las TIC serían de mayor utilidad y de aplicación prioritaria. Experiencias extranjeras ya probadas como exitosas, relativamente poco costosas y técnicamente accesibles, no parecen haberse tomado como posibles lecciones a aprovechar.

El impacto inmediato de esta 'no-estrategia' sobre la gestión es la generación de resistencias y conflictos, dado fundamentalmente que la incorporación de las TIC no va acompañada por un proceso de modernización institucional integrador de las áreas institucionales del gobierno local. Un impacto positivo es la generación de mayores compromisos, nuevos tipos de cooperación y organización, que dan como resultado una mayor eficiencia en el cumplimiento de la misión institucional. Otro es la mayor disponibilidad de información, accesible tanto a los funcionarios de la institución, como a los ciudadanos. Sin embargo, el cuarto impacto es negativo: el retraso de la puesta a disposición de instrumentos que potencien una efectiva par-

---

29 Ver al respecto: *"¿Ciberciudades? Informática y gestión local"* (Finkelievich, S., J. Karol y G. Kisilevsky 1996), donde se efectúa una descripción del proceso participativo de informatización del City Hall de Toronto, así como una comparación con la Municipalidad de Buenos Aires.

ticipación 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 en un estímulo a la participación.

Tampoco se han realizado campañas de información o publicidad por 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 cuando la inauguración de los tres primeros Centros de Tecnología 2000, 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.

No deja de ser 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 de la información 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 a los expertos de las universidades situadas en las respectivas ciudades.

En ambas ciudades, el proceso de descentralización municipal se acompaña 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.

Ambos países difieren en sus estrategias nacionales con respecto a las TIC. Uruguay apuesta a la industria del software, llegando a atraer a su territorio a empresas argentinas en esta área, por medio de beneficios fiscales. Argentina no tiene una política explícita sobre este tema, a pesar de los discursos gubernamentales. A pesar de 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. Los funcionarios todavía no están completamente informados ni convencidos sobre las potencialidades de las TIC como herramienta de interacción con la ciuda-



danía. En general, se limitan a utilizarlas, en Montevideo, como medios de comunicación relativamente baratos para la difusión de las ventajas de la ciudad en el exterior, ante potenciales turistas e inversores; en Buenos Aires, como ‘vidriera’ del ‘nuevo modelo’ de modernidad y eficiencia.

*La incorporación del uso de las TIC en las redes comunitarias rioplatenses*

Si ambos países se asemejan en el uso de las TIC por sus gobiernos locales, se diferencian notablemente en lo que se refiere a la incorporación del uso de las TIC en las redes comunitarias. Ambos países poseen una larga historia en lo que se refiere a movimientos sociales y organizaciones comunitarias —influidas fuertemente por la inmigración europea en los siglos XIX y XX—, pero en lo que se refiere al uso social de las TIC, las OSC en los dos países toman caminos, por ahora, divergentes.

Una de las características de las OSC en Argentina, es su arribo relativamente tardío al mundo informático. Éste ocurrió, sobre todo en las organizaciones medianas y las más pequeñas, cuando la difusión de Internet ya estaba establecida, si no en términos de número de usuarios, al menos en cuanto a su papel en universidades, empresas, medios y organizaciones gubernamentales. No han tenido relación alguna con la difusión de Internet, ni en el país, ni en el Tercer Sector, salvo puntualmente.

En Uruguay, por el contrario, las ONG fueron pioneras en la utilización de Internet y jugaron un papel significativo en el incremento de su uso. Las ONG que transmitían los valores de una sociedad civil relativamente bien organizada, con un fuerte movimiento sindical, y numerosas agremiaciones de tipo cooperativo, utilizaron las TIC, en un primer momento, para integrarse a redes mundiales, y luego para su comunicación en el ámbito local y nacional.

En lo que se refiere a la conformación de redes, las OSC argentinas actúan en forma individual; como se menciona más arriba, son muy pocas las que forman parte de redes institucionalizadas. El hecho de que no exista una federación nacional que reúna las ONG u OSC no facilita el trabajo en este sentido. Esta característica se traslada a su uso de las TIC, las organizaciones que las usan lo hacen en redes internas pero no en redes inter-organizaciones, aunque se registra la conformación de redes informales para el inter-

cambio de información. En Uruguay, si bien no hemos registrado redes nacionales formales, existe una fuerte tendencia a las articulaciones entre ONG que usan las TIC en forma habitual.

Las relaciones entre organizaciones comunitarias y Estado presentan un punto en común entre ambos países. Si bien las organizaciones argentinas proclaman la necesidad de la responsabilidad del estado en la difusión y facilitación de acceso a las TIC, y que el discurso del Estado habla de la necesidad de la difusión de estas tecnologías en la sociedad civil, en el punto en el que debería producirse el encuentro entre ambos, se erige un muro de cristal en el que Estado y sociedad civil no se encuentran. No existen puntos de contacto, salvo contadas excepciones, entre las OSC y los telecentros de los diversos programas nacionales y locales, los que no fueron concebidos para 'crear comunidad'. Un proceso similar se desarrolla en Uruguay, a pesar de que el incipiente sistema de telecentros municipales de libre acceso en las bibliotecas de los centros comunales zonales de Montevideo augure un encuentro posible, mediante el uso de estos telecentros por las OSC.

En ambos países, las tendencias detectadas permiten prever el incremento a corto plazo de las expresiones de ciudadanía mediadas por las TIC, estimuladas por los recientes planes estatales y el interés de las empresas en informática y telecomunicaciones. Resulta imprescindible efectuar un seguimiento de estos procesos en tiempo real, así como también realizar evaluaciones periódicas de los modelos divergentes de participación pública y los grados de iniciativa del Tercer Sector sostenida por los sistemas informáticos.

En Uruguay existe cierta descoordinación entre actores y objetivos, pero tanto las organizaciones de la sociedad civil, como el Estado y las empresas, se orientan políticamente hacia la integración del país a la sociedad de la información. Esto promete mejor integración de las OSC en la sociedad de la información, a mediano plazo, en el ámbito municipal. En Argentina, los tres actores tienen un discurso explícito positivo sobre la necesidad de integrar el país a la sociedad de la información, pero no articulan sus acciones, ni entre los diferentes actores, ni en el interior de los ámbitos de cada actor. El resultado es una integración más lenta de las organizaciones de la sociedad civil a la sociedad de la información, al menos en el corto y mediano plazo.

Es importante comprender que los contextos económicos y políticos amplios en los que han evolucionado las experiencias realizadas en Buenos Aires y Montevideo, las demandas conflictivas en cuanto a la competitividad regional e internacional, las crisis económicas, los intereses nacionales, los objetivos locales, las contradicciones de los grupos en el poder, y la necesidad de una reconstrucción de la democracia, han influido en gran medida en los respectivos proyectos y experiencias.

### *TIC, democracia y capital social*

La investigación demuestra, entre otras cosas, las dificultades para asociar políticas sociales, administrativas y tecnológicas. Tsagarioussianou *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>30</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:

- “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 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 intervenciones similares por cuestiones científicas y técnicas<sup>31</sup>.

30 La traducción es nuestra.

31 Deben mencionarse las manifestaciones organizadas por investigadores y académicos en Argentina, en contra del Plan de Ciencia y Tecnología desarrollado por el secretario de esta área, Dante Caputo, en el 2000.

- 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 democratizadoras 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 a los académicos que trabajan sobre estos temas.
- Las innovaciones tecnológicas tienen lugar en una atmósfera política cambiante, en la que un rígido control gubernamental de las organizaciones e instituciones que implementan y difunden estas tecnologías ya no es aceptado como una estructura eficiente de control político. Las inversiones necesarias para mantenerse a la par de los desarrollos tecnológicos no están al alcance de muchos presupuestos gubernamentales, sobre todo a nivel local. El pensamiento monetarista en boga, con su énfasis en el control y los recortes en los gastos públicos, determina que sea el capital privado el que financie estos desarrollos tecnológicos, como plantean Tsagariousianou *et. al* (1998).

La emergencia de diferentes tipos de movimientos sociales, 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.

Nuestra propia investigación revela que el gobierno electrónico en los países que nos ocupan no se desarrollará plenamente si no se basa en estudios previos sobre las necesidades de la población en materia de comunicación y participación, en la transformación profunda de sus culturas institucionales, y en la intervención del sector académico y de las organizaciones de la sociedad civil en materia de elaboración de políticas sociales y tecnológicas para las ciudades. Por otro lado, muchos de los objetivos perseguidos por las organizaciones de la sociedad civil no serán alcanzados sin transformaciones fundamentales en las estructuras de regulación de las tecnologías y las telecomunicaciones.

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. Los vínculos sociales sostenidos por las TIC no aseguran necesariamente una comunicación efectiva ni crean de por sí comunidades, pero sí facilitan el contacto y conocimiento necesario para fortalecer la integración de las organizaciones y promover nuevos espacios de vinculación social.

Las redes sociales sostenidas por TIC poseen el potencial de proteger, mantener y promover el capital social en nuestras sociedades, que en términos generales, se refiere a la organización social, como el sistema de redes, normas o la confianza, que facilita la coordinación y cooperación para el beneficio mutuo (Bombarolo 1998). Las redes electrónicas pueden favorecer el fortalecimiento de una cultura organizacional local, asociada a la cultura organizacional global, sustentada en modelos de comunicación horizontal y, en consecuencia, alejada de los liderazgos asociados a la figura del 'caudillo-patrón'<sup>32</sup> (Bustelo 1999), tan típica del paisaje sociopolítico rioplatense. También pueden acelerar procesos de aprendizaje en las organizaciones configuradas alrededor de una cultura de redes; y generar y/o reforzar los lazos de vinculación entre las instituciones, facilitando los mecanismos de participación y generando redes de confianza y trabajo conjunto.

La dicotomía sustentada en posiciones 'tecnofílicas' o 'tecnofóbicas', que caracterizó los últimos años de la década del 90, parece haber sido superada, los actuales debates se encauzan hacia temas de apropiación social de las tecnologías, como la dirección de las transformaciones que se están implementando. Como señala Anthony Giddens: "La globalización no es sólo, ni principalmente, interdependencia económica sino la transformación del tiempo y el espacio en nuestras vidas... Un mundo de comunicación electrónica instantánea, en el que están implicados incluso los que viven en las

---

32 Según Bustelo, un enfoque histórico de la política social en América Latina permite identificar modelos de ejercicio de autoridad vigentes hasta el presente; la figura del caudillo-patrón, caracterizada por un modelo de autoridad vertical-paternalista, no mediado por reglas o ideas, no facilita la emergencia de un sistema autónomo de derechos y obligaciones de ciudadanía.

regiones más pobres, reorganiza las instituciones locales y las pautas vitales cotidianas” (Giddens 1998). La Red es universal pero los usos que se hacen de ella son altamente diferenciados. Por ello este trabajo se centró en estudiar un ámbito aún poco explorado: las tentativas de gobierno electrónico y el uso de TIC por las organizaciones de la sociedad civil (Jara 2000).

Para terminar, citaremos a Stefano Rodotà (1999), quien plantea: “...Se observa inmediatamente lo importantes que resultan, para la ciudadanía, las novedades introducidas por las tecnologías de la información y la comunicación. Esfera pública y esfera privada se entrelazan y redefinen alternativamente. Habitar en libertad la ciudad física y la ciudad política exige que, en lugares y momentos diversos, se pueda gozar de las condiciones de ‘invisibilidad’ antes reservadas solamente al momento de la expresión del voto. El control sobre las propias informaciones, el acceso a todos los datos socialmente relevantes y la posibilidad de comunicación ininterrumpida se convierten en condiciones necesarias para la preservación de la individualidad y para la acción colectiva. La posesión de la dimensión tecnológica parte de la alfabetización y termina en la reconstrucción de los procedimientos democráticos”.

## Bibliografía

Artopoulos, A.

- 1998 El futuro llegó hace rato... usos alternativos de la informática centralizada en espacios urbanos. En: Finkelievich, Susana y Ester Schiavo (comp.). *La ciudad y sus TIC*. Buenos Aires: Ed. Universidad de Quilmes.

Barbera, J.

- 1996 La red Internet y sus impactos sociales. En: *TELOS, Cuadernos de Comunicación, Tecnología y Sociedad* N°44, diciembre-febrero. Madrid.

Baumann, P.

- 2000 Usos sociales de TIC: Gobiernos locales y participación ciudadana. En: Finkelievich, Susana (comp.). *¡Ciudadanos, a la Red!* Buenos Aires: Ed. Ciccus-La Crujía.

- Bombarolo, F.  
 1998 *Capital social. Buscando un horizonte para las políticas y programas de desarrollo en América Latina*. Cuaderno de Análisis, Programa PROMESA. La Paz: Universidad de Lund (Suecia) – Universidad de Cochabamba (Bolivia).
- Bustelo, E.  
 1999 Revista de la Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.
- Castells, M.  
 1981 *La question urbaine*. París: François Maspero.
- 
- 1995 *La ciudad informacional. Tecnologías de información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- 
- 1997 *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. I, II, and III. Blackwell Publishers, Malden, Mass.
- CENOC  
 1998 *Hacia la constitución del tercer sector en la Argentina*.
- Costa, S.  
 1997 Do simulacro e do discurso: esfera pública, meios de comunicação de massas e sociedade civil. En: *Comunicação e política*. Vol. IV, Nº2, mayo- agosto.
- Fanta  
 2000 *Gobierno Electrónico*. Secretaría General de la Presidencia, Proyecto de 2000 Reforma y Modernización del Estado, Chile; Seminario de Gobierno Electrónico. Buenos Aires: UCA.
- Fernández Hermana, L. A.  
 2000 Las redes ciudadanas maduran. En: Editorial Nº 240 de *Enredando* de fecha 07/11/2000, <http://www.enredando.com>
- Filmus, D.; D. Arroyo y M. Estébanez  
 1997 *El perfil de las ONG en la Argentina*. Buenos Aires: Flacso – Banco Mundial.
- Filmus, D.  
 1999 Concertación educativa y gobernabilidad democrática en

- América Latina. En: *Revista Iberoamericana de Educación*, N° 12. Educación y Gobernabilidad Democrática.
- Finkelievich, S.
- 1995 Informática y gestión municipal: evolución y propuestas. En: *Cuadernos IPPUR/UFRJ*, año IX, enero-diciembre.
- 
- 1997a Nuevos paradigmas de información, Estado local y sociedad. En: Oszlack, Oscar (comp.). *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*. Vol. I. Buenos Aires: Colección CEA-CBC.
- 
- 1997b Aplicación de informática a la gestión municipal: propuestas para su implementación. En: *Estudios del hábitat*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata, Vol. II, N° 5.
- 
- 1997c Las comunidades electrónicas. En: *TELOS, Revista de pensamiento sobre tecnología y sociedad*, n°50, julio-septiembre.
- 
- 1997d Comunidades electrónicas: nuevos actores políticos en el escenario local. En: *Comunicação e Política*, vol. IV, N°. 2, mayo-agosto, Río de Janeiro.
- Finkelievich, S. (comp.)
- 2000a *¡Ciudadanos, a la Red!* Buenos Aires: Ed. La Crujía.
- Finkelievich, S.
- 2000b ICT and Local Governance: A view From the South. En: Michael Gurstein. *Community Informatics: Enabling Communities with Information and Communication Technologies*. Hershey (USA): Idea Group Publishing.
- Finkelievich, S.; J. Karol y A. Vidal
- 1992 *Nuevas tecnologías en la ciudad. Información y comunicación en la cotidianeidad*, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.



- Finkelievich, S.; J. Karol y G. Kisilevsky  
 1996 *¿Ciberciudades? Informática y gestión local*. Buenos Aires: Centro de Ediciones del CBC e Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Finkelievich, S. y E. Schiavo (comp.)  
 1998 *La ciudad y sus TIC*. Colección Ciencia, Tecnología y Sociedad. Buenos Aires: Ed. Universidad de Quilmes.
- Giddens, A.  
 1998 *La tercera vía*. Madrid: Editorial Taurus.
- Gómez, R; P. Hunt y E. Lamoreaux  
 1999 Telecentros en la mira. ¿Cómo pueden contribuir al desarrollo social? En: *Revista Latinoamericana de Comunicación CHASQUI*, Junio 1999.
- Graham, S. y S. Marvin  
 1996 *Telecommunications and the City. Electronic Spaces, Urban Places*. Routledge, New York.
- Gurstein, M.  
 2000 *Community Informatics: Enabling Communities with Information and Communication Technologies*. Hershey (USA): Idea Group Publishing.
- Herzer, H. y G. Kisilevsky  
 2000 Realidad y ficción de las TIC. Su aplicación en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. En: *¿Ciudadanos, a la Red!*. Susana Finkelievich (comp.). Buenos Aires: Ed. Ciccus – La Crujía.
- Jara, A.  
 2000 Las redes comunitarias en el Ciberespacio. El caso de Argentina. En: *¿Ciudadanos, a la Red!* Buenos Aires: Ed. Ciccus – La Crujía.
- Mele, C.  
 1997 Cyberspace and Disadvantaged Communities: The Internet as a Tool for Collective Action. En: Peter Kollock and Marc Smith (edit.). *Communities in Cyberspace*. Berkeley: University of California Press.

- Rheingold, H.  
1994 *The virtual Community: Homesteading on the Electronic Frontier*. Harper Perennial, Reading, Massachussets.
- Rodotá, S.  
2000 *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de comunicación*. Buenos Aires: Losada.
- Sánchez Muños  
2000 *¿Qué es el Gobierno electrónico?* Argentina, Seminario de Gobierno Electrónico. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.
- Sclove, R.  
1995 *Democracy and Technology*. Londres: The Guildford Press.
- Schuler, D.  
1998 *New Community Networks. Wired for Change*. New York: Addison-Wesley Publishing Co.
- Tsagarousianou, R.; B. Tambini y C. Bryan (edit.)  
1998 *Cyberdemocracy. Technology, cities, and civic networks*. Routledge, New York.