

Título	E-gobierno y participación ciudadana a través de TIC: los casos de Buenos Aires y Montevideo		
Tipo	Conferencia	<i>Evento</i>	3º Seminario REDMUNI Red Nacional de Centros Académicos al Estudio de la Gestión en Gobiernos Locales . 21 y 22 de junio de 2001 Parque de España, Rosario, Argentina
Fecha	22 junio 2001.	<i>Autor</i>	Susana Finkleievich
<i>Temática</i>	Participación ciudadana, e-gobierno		
<i>descriptores</i>	Participación ciudadana, e-gobierno		
<i>Origen</i>	Asociación Links, http://www.links.org.ar . Para utilizar el contenido de este documento consulte condiciones en el sitio web.		

E-gobierno y participación ciudadana a través de TIC:
los casos de Buenos Aires y Montevideo¹

Susana Finkelievich
Instituto de Investigaciones Gino Germani
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires
Uriburu 850, 6º Piso, (1114) Buenos Aires
sfinquel@ciudad.com.ar

Resumen

Desde mediados de la década de 1990, se está desarrollando en América Latina una nueva tendencia: la generación y crecimiento de movimientos ciudadanos sustentados por redes informáticas. Estos movimientos (con frecuencia relacionados con el uso de telecentros) adoptan diferentes formas y detentan distintos grados de desarrollo en los diversos países de la Región. Esta ponencia refiere los resultados de la investigación llevada a cabo por un equipo binacional (Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, y Carrera de Sociología, Universidad de la República de Montevideo). Se tomaron las ciudades de Buenos Aires y Montevideo como caso de estudio comparativo. El objetivo general es evaluar el impacto social de la incorporación y uso de TICs en los gobiernos locales y en la comunicación con los ciudadanos, así como en las

¹ Esta ponencia se basa en el trabajo presentado en FLACSO – Ecuador, en junio de 2001: "Los impactos sociales de las TIC en los gobiernos locales y en las redes comunitarias. Los casos de Buenos Aires y Montevideo", de *Susana Finkelievich, Alejandra Jara, Silvia Lago Martínez, Alén Pérez Casas, María de los Ángeles Sola Álvarez, Martín Zamalvide*, y en la investigación *LOS IMPACTOS SOCIALES DE LA INCORPORACIÓN DE TIC EN LOS GOBIERNOS LOCALES Y EN LOS SERVICIOS A LOS CIUDADANOS. LOS CASOS DE BUENOS AIRES Y MONTEVIDEO*, dirigida por *Susana Finkelievich*. Investigadores: *Silvia Lago Martínez, Alejandra Jara, Pablo Baumann, Alén Pérez Casas, Martín Zamalvide, Mariano Fressoli, Raquel Turrubiates*.

prácticas de las organizaciones ciudadanas que desean convertirse en interlocutores de dichos gobiernos.

Se investigaron el uso y alcance efectivo de las TICs en la gestión interna de los gobiernos, así como en las acciones locales para integrar a la población a la Sociedad de la Información y se colectaron y procesaron datos sobre el uso de TIC entre las organizaciones comunitarias. Se usaron datos primarios y secundarios, entre ellos encuestas electrónicas, entrevistas presenciales y electrónicas, así como el análisis de los proyectos de ambos municipios respecto a la incorporación de TICs y su implementación actual

Susana Finkelievich es Arquitecta, Master en Urbanismo (Institut d'Urbanisme de l'Academie de Paris, Université Paris VIII), Doctora en Sociología Urbana (Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, París). Es Investigadora Independiente del CONICET. Coordina el Area de Estudios Urbanos en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires. Es Docente de "Introducción a la Sociedad de la Información", Carrera de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Profesora Adjunta en la Cátedra de Integración Cultural, Facultad de Bellas Artes, Universidad Nacional de La Plata, en la Maestría de Comunicación y Multimedia, Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, en la Maestría de Comunicación de la Fundación Walter Benjamin. Ha publicado entre otro, los libros: "Nuevas tecnologías en la ciudad: Información y comunicación en la cotidianeidad", con J.Karol y A.Vidal, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1992. "¿Ciberciudades? Informática y gestión local", CEA-CBC, UBA, Buenos Aires, 1996."La Ciudad y sus TIC", con Ester Schiavo (comp.), UNQ, 1998; "¡Ciudadanos, a la Red!", Ed. La Crujía, Buenos Aires, 2000.

Dirección postal: Medrano 1670, 12 E, (1425) Buenos Aires.

**E-gobierno y participación ciudadana a través de TIC:
los casos de Buenos Aires y Montevideo**

Susana Finkelievich

1 - La reconversión de la sociedad civil

La sociedad civil está atravesando un período de reconformación. 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 – TIC), permean todas las actividades de producción, consumo, intercambios, administración, gobierno, recreación, finanzas, el comercio y la educación. Emerge la necesidad 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, para evitar las nuevas exclusiones sociales. La transformación 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 los 1960s, cuando los activistas implementaron una gran variedad de medios de comunicación. Desde entonces, los diversos experimentos con informática remota, tecnología de teleconferencias y televisión interactiva por cable ha despertado numerosos debates sobre las ventajas y los riesgos de estas tecnologías en los procesos sociales y políticos (Tsagarousianou, 1998).

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, ha palidecido, perdiendo dinamismo y fuerza.

Son percibidos como modos de disminuir la burocracia y la corrupción, y aumentar la transparencia y la eficiencia de los gobiernos.

Son de carácter local o regional, relacionados a territorios urbanos o metropolitanos.

Pueden o no estar ligados a proyectos nacionales.

Se basan en infraestructuras tecnológicas similares.

Este trabajo 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 TICs 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 alcance efectivo de las TICs 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 analizó el uso y alcance de TICs en la comunicación entre gobiernos locales y la sociedad civil, y se colectaron y procesaron datos sobre el uso que hacen las organizaciones comunitarias de las TIC. 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 TICs y su implementación actual, y seguimiento de

la evolución de la utilización de TIC por organizaciones comunitarias, por medio de encuestas electrónicas y en el caso de Montevideo, entrevistas presenciales.

2 - Las TIC en los gobiernos locales

Las experiencias de gobierno electrónico surgieron a partir de la segunda mitad de los 1990. 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 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 diverso 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 (<http://www.clarin.com.ar/diario/2001-01-05/t-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.

2.1 - Buenos Aires: ¿Los servicios *online*, hacen un gobierno electrónico?

En este trabajo, se investigó sobre tres ejes principales: a) El impacto del uso de TIC en la gestión del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, específicamente los organismos que tienen a su cargo el proceso de descentralización de la ciudad y en la legislatura del GCBA. B) 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. C) El programas gubernamentales local que facilita el acceso público a Internet a todos los ciudadanos.

2.1.1.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 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 (CGPs). Responde a un Programa de Descentralización y Modernización, con la decisión de implementar TIC en la gestión y en la participación comunitaria en la misma. Entre los “significados de la descentralización” se destaca el aumento del protagonismo ciudadano: *“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 en el relevamiento de la información para este punto se basa en una serie de entrevistas a las autoridades de la Subsecretaría, a directivos y funcionarios de los CGPs, en la evaluación de los documentos internos producidos hasta ese momento y en la selección de 5 CGPs, sobre un total de 16, donde se llevó a cabo un relevamiento 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 CGPs, 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, lo programado se llevó a cabo sólo parcialmente. El sistema de reclamos se agilizó de manera importante, pero la Intranet no se encuentra instalada a pesar del tiempo transcurrido.

La definición del sistema de reclamos que se utiliza es confusa. Si bien el grado de avance en el sistema de reclamos no era homogéneo y se encontraba (en el momento del relevamiento) 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 en redes. En los centros no hay personas asignadas ni preparadas para el uso de las herramientas tecnológicas. Internet es poco utilizada para las comunicaciones entre centros y con la Subsecretaría. Con frecuencia, se prefiere el teléfono. En el sitio del GCBA se encuentra un link a los CGPs 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 lo 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. 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 otros.

Aún así, la incorporación de TIC es visualizada positivamente, pero para un futuro muy impreciso donde estén dadas mayores condiciones de masividad y de hábito por parte de la población y de estrategias más afinadas y adecuadas por parte del Gobierno local. Menos claramente aún aparecen propuestas sobre cómo resolver esta cuestión. Se puede promover desde una instancia gubernamental, pero las posibilidades reales del gobierno local a través de todos los CGPs 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 este fin.

En síntesis, los CGP 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 recién se están comenzando a implementar (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 desconcentradas es muy vulnerable. 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, falta de capacitación y de soportes adecuados. Si no se producen cambios que comprometan a las estructuras del ejecutivo, difícilmente se logren 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 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. 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, ni 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 ésta no se traduce en una clara perspectiva de como promover la participación y canalizar demandas en éste sentido. La falta de una estrategia y/o política para ello es muy clara.

Las recientes transformaciones políticas y jurídicas de la Ciudad de Buenos Aires abren las posibilidades de construir nuevos espacios públicos mediante el uso de 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 de una voluntad política enunciada del gobierno local, de poner la información a servicio de los ciudadanos, y de la voluntad política de los ciudadanos, sino de 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 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.

2.1.2. La informatización de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se constituyó el 10 de diciembre de 1997, inaugurando la autonomía política de la Ciudad. Comenzó sus sesiones en el edificio del Centro Cultural General San Martín. En 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. Diseñó un “Programa de Modernización” a través de la Comisión de Labor Parlamentaria, encargado a un “Grupo Gestor”. El programa de modernización 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 ruptura a la vez con el trabajo de dicho Grupo, creciendo desarticulados y sin el espíritu inicial propuesto.

Una de las innovaciones 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*. 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 permitiría transmitir las sesiones por Internet. Una observación durante dos sesiones ha permitido percibir que en una, sobre 56 legisladores presentes, que 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. A pesar de tener una buena infraestructura en *hardware* y *software*, los contenidos duplican a los de la página Web en Internet. 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. Uno de los principales obstáculos que enfrenta el desarrollo de la Intranet de la Legislatura es la falta de personal capacitado. Otro es la sobrededicación del personal disponible a tareas de Help Desk. Hay muy poco personal que pueda dedicarse al diseño y desarrollo de nuevas aplicaciones. Una razón más es 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, p. ej., la de Despacho Parlamentario, o el CEDOM².

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 servidios 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 y por el rápido crecimiento del sitio web en Internet, 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.

² 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 haya 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 antecedente 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

2.2.4. 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. Facilita el acceso gratuito a Internet a los ciudadanos por medio 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.

Los Centros de Tecnología 2000 (CT2000) operan en Centros de Gestión y Participación (CGPs) y en bibliotecas públicas de la ciudad, instituciones con inserción barrial e infraestructura pre-existente, 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 circunscripto 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 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 CGPs 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 información relevada 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. 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. 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.

2.4. ¿Qué gobierno electrónico para la Ciudad de Buenos Aires?

El GCBA tiene la urgente necesidad de buscar caminos alternativos a los modelos tradicionales de gestión pública. Estos caminos involucran 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 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 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 TIC. Usan el portal como un medio de difusión institucional, limitando la Página Web a un boletín electrónico. Pasan por alto la interacción los ciudadanos, a quienes 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 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.

2.2 . 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. 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.³

Una de las transformaciones fundamentales en la gestión municipal fue la política de Descentralización. 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 Consejos Vecinales, como órganos de participación social. En cada una de las 18 zonas funcionan una 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 los años 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 los años 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.

A fines de 1992 comenzó la instalación del sistema informático de la Intendencia. El objetivo: 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 implican la utilización de las TIC. El uso de 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 tomaría estas tecnologías en el momento que se desarrolló la planificación del proceso”.

³ Ven <http://www.cifra.com.uy/co021100.htm> en <http://www.cifra.com.uy/columnas00.htm>

2.2.1. Sistemas instalados

Hacia fines de los años 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 un sistema informático integral que integra todas las funcionalidades relativas a los RR.H.H. de la I.M.M. (liquidación de haberes, la historia laboral, la liquidación de haberes, 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 auditoria 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 mas de 100.000 documentos activos y 125.000 archivados.

2.2.2. 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 es 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 mas rápidamente mientras los de mayor edad aparecen como más “resistentes” a utilizar los nuevos procedimientos. Aunque se valora 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. Las secciones que muestran mayor interés en el manejo de la herramienta son las que solicitan mas comúnmente equipamiento y que en consecuencia cuentan con mayor número de computadoras. La existencia de un sistema informático integrado permitió la realización de algunos de los tramites desde los CCZ. Sin embargo para iniciar la

mayoría de los tramites es necesario concurrir a alguna dependencia de la IMM; no se pueden iniciar tramites 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, ambos procesos carecen de 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 TICs en la vida cotidiana, no existió posteriormente una utilización mas sustancial de éstas en la interacción con los vecinos. Esto se manifiesta en la trayectoria que siguió el sitio web de la Intendencia.

2.2.4. La gobernabilidad electrónica en Montevideo

El proceso de informatización de la IMM es relativamente antiguo, dado que se remonta a fines de los años 1970, aunque en forma puntual. Como 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 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. Aunque inserta en un marco de circunstancias favorables –la actitud y las estrategias del gobierno nacional hacia el uso de 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 tienen de las TIC como mecanismo relativamente barato para la difusión de las potencialidades de la ciudad en el exterior, entre potenciales turistas e inversores, mas 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 TIC 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 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 sociales de las TIC en la gobernabilidad, previo 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.

3.1.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 de 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 medio sustituyan a los medios tradicionales de participación “cara a cara”, considerados como insustituibles para negociación con los ciudadanos y la re-creación de espacios comunitarios. Es nuestra hipótesis que uno de los temores no explicitados es que el uso de 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 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 resentidos como insuficientes por los funcionarios entrevistados. Esto resulta en 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 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 Toronto⁴, 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 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 resultan en 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 participación ciudadana*, al prometer herramientas que no existen puede transformarse en un aporte más al escepticismo de los ciudadanos, y transformarse en un obstáculo, antes que un estímulo a la participación.

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

En ambas ciudades, el proceso de descentralización municipal se acompaña de implementación de tecnología, 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

⁴ Ver al respecto: S. Finkelievich, J. Karol, G. Kisilevsky: “¿Ciberciudades? Informática y gestión local”, UBA, 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.

de beneficios fiscales. Argentina no tiene una política explícita sobre este tema, a pesar de los discursos gubernamentales. No obstante estas diferencias, la percepción de las potencialidades de estas tecnologías para la gestión gubernamental, entre el gobierno nacional y el municipal de ambos países son similares. Los funcionarios todavía no están completamente informados ni convencidos sobre las potencialidades de las TIC como herramienta de interacción con la ciudadanía. 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.

3.3. TIC, democracia y capital social

La investigación demuestra entre otras cosas las dificultades para asociar políticas sociales, administrativas y tecnológicas. Tsagariousianou *et.al* (1998) se refieren a un estudio estadounidense de un grupo de expertos, “First Reflexions Report”, que plantea: “La Sociedad de la Información debería tratarse de gente. Debemos poner a la gente a cargo de la información, en vez de usar ésta para controlarlos”⁵. En general, en muchos de los países en los cuales se ha implementado la “democracia electrónica” –lo que incluye tanto el e-gobierno como la participación de los ciudadanos, individualmente o en organizaciones, por medios electrónicos- los resultados no han sido fieles a estos conceptos. Existen varias razones para esto:

1. *El área de la toma de decisiones en el campo de la ciencia y tecnología ha sido históricamente, y aún es, menos democrática que otros tipos de decisiones de políticas (Sclove, 1995). La misma naturaleza técnica en la formulación de políticas en esta área excluye a muchos legos en la materia y les impide comprometerse en estas cuestiones. Mientras que las áreas de transporte, economía, ambiente, salud, seguridad, educación, etc., son a menudo objeto de críticas e intervenciones de grupos sociales u organizaciones comunitarias, que pueden eventualmente modificar decisiones por medio de la presión que ejercen, hasta épocas recientes no ha habido similares intervenciones por cuestiones científicas y técnicas*⁶.
2. *Estas iniciativas gubernamentales, que en general utilizan el lenguaje de la democracia, no se basan en un corpus de investigación académica a partir del cual pueden emerger y desarrollarse teorías sobre la ciberdemocracia. La escasez de críticas intelectuales sobre las supuestas cualidades democratizantes de las TIC surge en parte de la falta de investigaciones empíricas sobre las cuales fundar este debate,*

⁵ La traducción es nuestra.

⁶ Debe mencionarse las manifestaciones organizadas por investigadores y académicos en Argentina, en contra del Plan de Ciencia y Tecnología desarrollado por el Secretario de esta Area, Dante Caputo, en el 2000.

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.

3. *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.

Para terminar, citaremos a Stefano Rodotà (1999), quien plantea: "... Se observan inmediatamente la importancia que revisten 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: Finquelievich, Susana y Ester Schiavo, compiladoras, 1998: *La ciudad y sus TIC*, Ed. Universidad de Quilmes, Buenos Aires.
- Castells, Manuel (1995): *La ciudad informacional. Tecnologías de información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*, Alianza Editorial, Madrid.
- Castells, Manuel, 1997: *The Information Age: Economy, Society and culture, Vol.I, II, and III*, Blackwell Publishers, Malden, Mass.
- Costa, Sergio (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.
- Finquelievich, Susana, Jorge Karol y Graciela Kisilevsky (1996): *¿Ciberciudades? Informática y gestión local*, Centro de Ediciones del CBC e Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Finquelievich, Susana (1997): "Nuevos paradigmas de información, Estado local y sociedad", en *Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego*, vol.I, Oszlack, Oscar, compilador, Colección CEA-CBC, Buenos Aires.
- Finquelievich, Susana (1995): "Informática y gestión municipal: evolución y prepuestas", en: *Cadernos IPPUR/UFRJ*, Año IX, Enero/Diciembre.
- . Finquelievich, Susana (1997): "Aplicación de informática a la gestión municipal: propuestas para su implementación", en: *Estudios del habitat*, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional de La Plata, Vol. II, Nº 5.
- Finquelievich, Susana y Ester Schiavo, compiladoras (1998): *La ciudad y sus TICs*, Ed.Universidad de Quilmes, Colección Ciencia, Tecnología y Sociedad, Buenos Aires, 1998.
- Finquelievich, Susana, coordinadora (2000): *"¿Ciudadanos, a la Red!"*, Ed. La Crujía, Buenos Aires.
- Finquelievich, Susana (2000): "ICT and Local Governance: A view From the South", en: Michael Gurstein *"Community Informatics: Enabling Communities with Information and Communication Technologies"*, Idea Group Publishing, Hershey, USA.
- Graham, Stephen y Simon Marvin 1996): "Telecommunications and the City. Electronic Spaces, Urban Places", Routledge, New York.
- Gurstein, Michael (2000), *"Community Informatics: Enabling Communities with Information and Communication Technologies"*, Idea Group Publishing, Hershey, USA.

Rodotá, Stefano (2000): *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de comunicación*, Losada, Buenos Aires.

Sánchez Muños (2000) “¿*Qué es el Gobierno Electrónico?*”, Argentina, Seminario de Gobierno Electrónico, Universidad Católica Argentina, Buenos Aires

Sclove, R. (1995): *Democracy and Technology*, The Guildford Press, Londres.

Tsagarousianou, R.; Tambini, B, y Bryan, C., Editores (1998): *Cyberdemocracy. Technology, cities, and civic networks*, Routledge, New York.