

**Mercosur. gov**

**Gobierno electrónico en el Mercosur:  
los casos de Argentina, Uruguay y Brasil<sup>1</sup>**

Susana Finquelievich

En tanto que macro – región, el MERCOSUR -integrado por Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, y que cuenta como países asociados a Chile y Bolivia- no ha formulado hasta el presente políticas oficiales con respecto a la Sociedad de la Información, aunque algunos de sus países miembros (con Brasil a la cabeza) están desarrollando políticas y estrategias sobre este tema, con acento en el e-gobierno. Estas políticas y estrategias se mantienen puntuales, al menos por el momento, de modo que el panorama provisto por la Región es fragmentado y dispar, aunque nuestras investigaciones<sup>2</sup> han identificado alguna similitudes entre los tres países que se presentan en este estudio de caso, sobre todo entre Argentina y Uruguay.

*E-gobierno, gobierno electrónico o digital* es el conjunto de procesos o métodos de administración basados en sistemas electrónicos - fundamentalmente en Internet-, para mejorar la manera en que un gobierno realiza sus operaciones y para que los ciudadanos puedan efectuar trámites en línea. Su fin es proporcionar la información que los ciudadanos necesitan para evaluar el desempeño de sus funcionarios y participar en diversos grados y maneras en decisiones que los atañen. Los gobiernos de los países del MERCOSUR están promoviendo el e-gobierno en la Región, fundamentalmente a nivel municipal.

Los gobiernos locales del Mercosur han implementado, en distintos grados y de diversas maneras, páginas web con información sobre sus servicios, las cuales poseen diversos tipos de mecanismos para facilitar la ejecución de trámites, y la participación ciudadana (haciendo denuncias, preguntas, etc.). Sin embargo, es raro encontrar un website que rinda cuentas o -en el

---

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

<sup>2</sup> Estas investigaciones han sido publicadas como libro por Quaderns Digitals: Susana Finquelievich, coordinadora, 2002, “.GOV”, de autoria de: Susana Finquelievich, Silvia Lago Martínez, Alejandra Jara, Pablo Baumann, Rainer Randolph, Ester Limonad, Alen Perez Casas y Martin Zamalvide. El mismo puede ser descargado gratuitamente de la siguiente URL: <http://www.quadernsdigitals.net/bibliotecaquaderns.asp?IdBiblioteca=814>

caso de reclamos o denuncias-, que ofrezca información sobre cuántos de ellos fueron recibidos, cuáles fueron los resultados de las investigaciones, las identidades de los implicados, las sanciones que recibieron, etc. ¿Cómo es percibido el gobierno electrónico por los funcionarios y por los propios ciudadanos?

Una breve investigación en Internet permite percibir el incremento exponencial de los sitios web gubernamentales en los países -y su multiplicación en las ciudades- de la Región. El e-gobierno goza de la reputación de disminuir la burocracia en la relación entre los poderes públicos y la sociedad; reducir los costos gubernamentales con trabajadores, insumos y trámites; tornar más transparentes las acciones del Estado; proporcionar los servicios de una manera más eficaz; transformar a las ciudades en polos de atracción más competitivos, en lo que se refiere a atracción de empresas, turismo, etc; combatir la corrupción; y democratizar el acceso a la información.

### **El gobierno electrónico en las ciudades del Mercosur**

Argentina, Uruguay y Brasil son países activos en la implementación del e-gobierno, que se ha desarrollado significativamente desde la segunda mitad de la década de los 1990s. Brasil poseía en el año 2002 más de 3500 sitios gubernamentales. El Gobierno Federal dispone de por lo menos setecientos sitios, con más de un millón de páginas-web, setecientos servicios en línea y más de 4.100 páginas-web de informaciones catalogadas. Los 27 gobiernos provinciales (estadales) poseen páginas-web, de las cuales la mitad posee servicios en línea para la emisión de guías de pago y impuestos, tasas y multas. Dos tercios de las capitales provinciales y el 7% de las municipalidades brasileñas presentan servicios en línea. Si la multiplicación de sitios gubernamentales ha contribuido a ampliar la interfase de relaciones de servicios del Estado con los ciudadanos aún no está investigado en profundidad. Tampoco lo está el interrogante de hasta qué punto ha contribuido el e-gobierno a la democratización de la sociedad brasileña. En Brasil sólo 14% de la población disfruta de este acceso.

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

general de Internet. Por otra parte la exclusión digital se incrementa debido al número creciente de analfabetos digitales y de locales excluidos.

### **Buenos Aires y Montevideo: Similitudes y diferencias**

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

*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. Esto resulta en resistencias de dichos funcionarios, causados por el desconocimiento y la desinformación. Como no fueron consultados con respecto a sus necesidades laborales, los volúmenes de información manejados en sus puestos de trabajo, los usos que hacían de la información, sus prioridades, ni la manera en que sus tareas podrían ser optimizadas por medio del uso de TIC, no se sienten representados en las “soluciones” aportadas por los gobiernos, lo que se traduce en la falta de apropiación –o en una apropiación relativamente tardía- de estas tecnologías. Esto contrasta duramente con experiencias realizadas en otras ciudades del mundo. Experiencias extranjeras ya probadas como exitosas, relativamente poco costosas y técnicamente accesibles, no parecen haberse tomado como posibles lecciones a aprovechar.*

Los impactos positivos de la informatización son la *generación de mayores compromisos, nuevos tipos de cooperación y organización* que resultan en una mayor eficiencia en el cumplimiento de la misión institucional, y la *mayor disponibilidad de información*, accesible tanto a los funcionarios de la institución, como a los ciudadanos. Sin embargo se han generado resistencias y conflictos en los funcionarios, y se ha retrasado la puesta a disposición de

instrumentos que potencien una efectiva participación ciudadana. Al prometer herramientas que no existen puede transformarse en un aporte más al escepticismo de los ciudadanos, y transformarse en un obstáculo, antes que un estímulo a la participación.

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

En ambas ciudades, el proceso de descentralización municipal se acompaña de implementación de tecnología, pero en forma no completamente articulada, lentamente y con escasa relación con experiencias de participación ciudadana a través de TIC. Las iniciativas dirigidas a la comunidad no responden tanto a estrategias institucionales, sino a iniciativas individuales y grupales. Uruguay y Argentina difieren en sus estrategias nacionales con respecto a las TIC. Uruguay apuesta a la industria del software, 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 que a partir de la crisis iniciada en diciembre del 2001 se está percibiendo a los bienes y servicios de la Sociedad de la Información como áreas de producción y exportación<sup>3</sup>, y se está tratando la Ley del Software. 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.

### **E-gobierno en el MERCOSUR: del “sí” al “cómo”.**

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

---

<sup>3</sup> Argentina ha exportado software por valor de US\$ 100 millones en el 2002.

empresas, universidades, sector asociativo) para crear las condiciones favorables a la integración plena de estos países a la llamada Sociedad Informacional.

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

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

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

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

Es por lo menos curioso también que, *en la concepción de sus estrategias de integración de TIC en la gestión local, ambos gobiernos hayan omitido la consulta con los expertos nacionales en gestión gubernamental y/o políticas para la sociedad informacional, que sin embargo, trabajan sobre el tema tanto en Argentina como en Uruguay.* A excepción de una consulta técnica de la IMM a la Universidad de la República, ninguno de los dos gobiernos ha acudido al *know how* ni las experticias de las Universidades situadas en las respectivas ciudades. En ellas, el proceso de descentralización se acompaña de implementación de tecnología, periódicamente renovada, pero en forma no completamente articulada y con escasa relación con experiencias de participación ciudadana a través de TIC. Las iniciativas dirigidas a la comunidad no responden a estrategias institucionales, sino a iniciativas individuales y grupales.

En Brasil, el rasgo común con Uruguay y Argentina es la escasa disponibilidad de servicios en línea para los ciudadanos –aunque el uso del voto electrónico en las elecciones presidenciales del año 2002 ha marcado un hito considerable, y municipios como San Salvador y Rio de Janeiro están implementando proyectos de e-administración y e-política-- , así como la baja tasa de conectividad de la población, lo que dificulta considerablemente el ejercicio completo del e-gobierno. En los tres países se da un recorrido histórico similar en el uso de TICs para fines gubernamentales, desde el uso de la informática en los propios departamentos gubernamentales, de racionalización interna de las tareas y operaciones gubernamentales, pasando por una segunda fase, que intenta enfocar la relación entre el gobierno y el ciudadano, hasta la tercera fase, en el que el gobierno, a través de una red telemática de computadoras, sostendría una nueva plataforma para las articulaciones entre los ciudadanos y fortalecería, de esta manera, la democracia participativa.

### **Sociedad de la Información, democracia y ciudadanía**

Las investigaciones y reflexiones expresadas en este trabajo demuestran entre otras cosas las dificultades para asociar políticas sociales, administrativas y tecnológicas en la Región. Estos obstáculos no son exclusivos del MERCOSUR; ni siquiera, de América Latina: se encuentran también en países muy desarrollados. La emergencia de diferentes tipos de movimientos ciudadanos, tanto locales como globales, sustentados por redes informáticas, sugiere que sería necesario desarrollar más y mejores investigaciones en profundidad sobre las bases empíricas del gobierno electrónico y de la democracia electrónica. En general, se confunden peligrosamente los conceptos de gobierno electrónico y administración en línea, generando ineficiencias e incumplimientos.

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