Informática_Internet&política



Alejandro**Coto**
Alejandro**Vial**
Armando**R.C.Nascimento**
Cecilia**Cordeiro**
Felipe**Noguera**
Hannia**Vega**
Luciano**A.Leiva**
María Magdalena**Frick**
Oscar**Landi**
Romeo**Pérez Antón**

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS U.P.D

claeh

Gerardo**Caetano** | Rubén**M.Perina**
(editores)

INFORMÁTICA, INTERNET Y POLÍTICA

INFORMÁTICA, INTERNET Y POLÍTICA

Gerardo Caetano y Rubén Perina
(coordinadores)

Cecilia Cordeiro
Alejandro Coto
María Magdalena Frick
Oscar Landi
Luciano A. Leiva
Armando R. C. Nascimento
Felipe Noguera
Romeo Pérez Antón
Hannia Vega
Alejandro Vial

claeh
CENTRO LATINOAMERICANO
DE ECONOMÍA HUMANA

ORGANIZACION DE LOS
ESTADOS AMERICANOS
U.P.D

© 2003 CLAEH
© 2003 UPD-OEA

Diseño de carátula: Productora Editorial

Edición y armado: María Cristina Dutto

Impreso en Uruguay por Impresora Editorial
Lima 1505, 11200 Montevideo
Teléfono 924 3919

Depósito legal

ISBN 9974-614-28-7

Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)
Zelmar Michelini 1220, 11100 Montevideo
Teléfono (598 2) 900 7194 – Fax 902 1127
Correo electrónico: info@claeh.org.uy
Página web: http://www.claeh.org.uy

Unidad para la Promoción de la Democracia (UPE)
Organización de los Estados Americanos (OEA)
1819 F Street NW 8th floor, 20006 Washington DC
Teléfono (1202) 4586293 – Fax (1202) 4586250

A Oscar Landi,
in memoriam

ÍNDICE

Introducción
Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC)
en el quehacer político contemporáneo
Rubén Perina y Gerardo Caetano 9

Reflexiones preliminares sobre participación ciudadana, Internet y política.
¿Deberíamos esperar cambios en la forma de hacer política?
Alejandro Vial 45

La otra Internet
Oscar Landi 73

Informática e Internet en campañas electorales
Cecilia Cordeiro y Felipe Noguera 97

Informática legislativa: o impacto das novas tecnologias
Armando Roberto C. Nascimento 123

Nuevas modalidades de representación y participación democrática
posibilitada por la informática y las telecomunicaciones
Luciano A. Leiva 145

Internet: herramienta estratégica de comunicación política
Hannia Vega 209

La nueva burocracia
María Magdalena Frick 239

La diplomacia y la informática:
la globalización, la ciudadanía global, las redes transnacionales
Romeo Pérez Antón y Alejandro Coto 271

Bibliografía general 285

Sitios web gubernamentales 293

Los autores 295

INTRODUCCIÓN. LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN EL QUEHACER POLÍTICO CONTEMPORÁNEO

Rubén M. Perina y Gerardo Caetano

1. CONCEPTOS, PREMISAS Y CUESTIONES FUNDAMENTALES

El presente texto reúne una serie de estudios, realizados entre 2001 y 2002, sobre los usos, el potencial y el impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en el quehacer político contemporáneo. Es un primer esfuerzo de investigación y reflexión sobre un fenómeno de creciente relevancia, que invariablemente se va introduciendo en casi todos los aspectos de la vida política de los países de América Latina. El propósito principal es contribuir a un mejor entendimiento y una mayor difusión del tema, así como a generar un mayor interés en él, no sólo en el mundo académico sino también, y en especial, en las nuevas generaciones de políticos que inevitablemente tendrán que enfrentar y manejar cada vez más estas nuevas tecnologías en su actividad. Esta necesidad de mayor información y conocimiento sobre el tema se ha observado de manera persistente entre los participantes y profesores de los cursos sobre Democracia y Gerencia Política para jóvenes líderes que organiza la UPD en las Américas desde hace varios años.

Por TIC se entiende aquí *el uso combinado de tecnología relacionada con la informática y la Internet*. La informática se refiere a un conjunto de recursos tecnológicos vinculados a la computación, su *hardware* y *software*, que permiten la recolección, el almacenamiento, la organización,

---

* Las opiniones vertidas en este documento son personales y no representan la posición de la Secretaría General de la OEA ni de sus órganos o funcionarios.

el manejo y la transmisión de información cuantitativa y cualitativa, en grandes cantidades y de manera cada vez más rápida y menos costosa. La Internet combina esa tecnología de la informática con las del mundo de las telecomunicaciones para constituir redes (*networks*), comunidades o espacios públicos (ciberespacios) de comunicación, información e interacción local, nacional y mundial. Estas redes conectan computadoras, teléfonos, televisores, *pagers*, a través de cable, fibra óptica, satélites, ondas magnéticas (*wireless*), con la posibilidad de transmitir *en tiempo real* archivos, datos, textos, voces e imágenes desde cualquier punto geográfico a uno o múltiples receptores ubicados en cualquier otra parte del globo. Permite así al usuario navegar por el ciberespacio para buscar información o para vincularse con otros cibernautas, conformando redes o espacios públicos de información e interacción sobre temas de interés común.

La tesis principal que ha guiado este esfuerzo preliminar e introductorio del tema, es que *las TIC parecen ir adquiriendo un papel o uso cada vez más amplio y significativo en el quehacer político moderno*. Su empleo, impacto y potencial ya se observa en la organización y el funcionamiento de los sectores *gubernamental, militar, electoral, parlamentario* y *judicial*, así como en los *partidos políticos*, los *medios de comunicación*, la *academia*, los *sindicatos laborales y empresariales*, y en *organizaciones cívicas no gubernamentales*, entre otros. Aunque todavía el número de usuarios es proporcionalmente reducido debido a limitaciones educativas, culturales, económicas y tecnológicas, se evidencia que todos esos actores comienzan a utilizar las TIC para organizarse, posicionarse, funcionar y relacionarse/comunicarse, sea entre sí, con sus respectivos grupos adeptos o con la ciudadanía en general. Ya es notorio en el campo de la política —y, por supuesto, en el de los negocios, las finanzas y el comercio— su creciente utilización desde cualquier lugar geográfico, con tecnología fija o móvil, para informar, interactuar, dialogar, debatir, hacer propaganda, persuadir, negociar, capacitar, obtener fondos y otros, *on-line* y con impacto *off-line*, en el ámbito local, nacional o internacional.

Algunas cifras recientes sobre América Latina muestran claramente la tendencia. Entre 1994 y 1999 el número de usuarios aumentó de 500 mil a 9 millones en la región, que en 1999 era la de mayor crecimiento en el mundo, aunque sólo el 3% de la población contaba con acceso a Internet —frente a un 40% en Estados Unidos y 36% en Canadá—.[1] Para el año 2002, los usuarios de Internet en la región se estimaban en unos 30 millones, que se duplicarían para el 2004, con lo que el merca-

do resultaría el de más rápido crecimiento aunque el de menor dimensión. Argentina, Brasil y México conformarían más del 60% de ese mercado, seguidos de Chile, Perú, Colombia y Venezuela. Pero es interesante destacar que países con poblaciones relativamente pequeñas, que exhiben estabilidad política, cuentan proporcionalmente con el mayor número de usuarios —Chile (20%), Uruguay (11,5%) y Costa Rica (9%)—, mientras que en Argentina y Brasil, con poblaciones mucho mayores, los usuarios son el 8% y el 4% respectivamente.[2] Con seguridad la crisis contemporánea de la región, por todos conocida, impacta desfavorablemente en esas tendencias.

En otras partes del mundo el uso de las TIC crece a paso acelerado. Investigaciones e informes indican, por ejemplo, que el e-gobierno es cada vez más popular entre la gente menor de 35 años; que en Europa los gastos en e-gobierno alcanzarán aproximadamente 3 mil millones de dólares en el 2003; que el 92% de los congresistas alemanes ya tiene una página de Internet, en contraste con el 41% en el año 2001; que las visitas a sitios web del gobierno de Estados Unidos han aumentado rápidamente, superando los 38 millones en octubre de 2002; que los norteamericanos usan cada vez más la Internet para obtener información sobre política, políticos, servicios de gobiernos y campañas electorales; que en Suecia el 57% de la población obtiene servicios del gobierno vía Internet; que ya usan la red mundial unos 60 millones de personas en China, casi 36 millones en Alemania, 29 millones en el Reino Unido y más de 22 millones en Italia; y que más de 500 millones de personas en el planeta tienen acceso a Internet, con un crecimiento de aproximadamente un 5% anual.[3]

¿Puede este creciente papel o uso de las TIC contribuir al fortalecimiento de instituciones, valores y prácticas de la democracia? O sea, ¿pueden las TIC contribuir a una mayor y más directa *participación ciudadana* en la formulación y ejecución de políticas públicas? ¿A una mayor *cercanía y transparencia* de las instituciones políticas? ¿A un mayor *acceso* a la información gubernamental y política y a su *difusión* o *democratización*? ¿A la construcción de una *sociedad civil* organizada, políticamente

---

1 Javier Corrales: «Lessons from Latin America», en Leslie D. Simon, Javier Corrales y Donald R. Wolfensberger (eds.): *Democracy and the Internet*, Washington, D.C., Woodrow Wilson Center Press, 2002, pp. 38-42.

2 Véase una investigación del mercado de Internet en ‹www.emarketer.com›.

3 Véanse, por ejemplo, los informes en ‹www.nua.ie/surveys›.

activa y fiscalizadora del funcionamiento adecuado de las instituciones políticas? ¿A unas *instituciones políticas* (ministerios y agencias gubernamentales, partidos políticos, legislaturas, cortes, juzgados, defensorías del pueblo) más efectivas, más responsables y más dispuestas a rendir cuentas en forma adecuada, lo que eventualmente les conferiría mayor representatividad y legitimidad ante la ciudadanía? ¿Será que, en última instancia, las TIC podrán contribuir a mejorar la calidad del *funcionamiento de las instituciones democráticas*, o sea, a la calidad de los gobiernos democráticos?

Los trabajos de este texto aluden a estas preguntas y exploran los usos y el impacto de las TIC en diferentes sectores y actividades de la política, así como su potencial y oportunidades. También identifican sus limitaciones y dificultades para contribuir al fortalecimiento de la democracia en América Latina.

Cabe mencionar que los estudios aquí incluidos se han realizado bajo la coordinación académica del profesor Gerardo Caetano, director del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República Oriental del Uruguay, y del doctor Rubén M. Perina, coordinador de Programas Estratégicos de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). La UPD, además, ha contribuido al financiamiento de los estudios y de su publicación. Merece señalarse también que, dada la rapidez del cambio en las TIC y de la velocidad con que éstas van apareciendo en la política, es muy probable que los trabajos presentados ya estén desactualizados cuando se publiquen. No obstante, o quizás por esta misma razón, creemos que es aún más evidente la importancia del tratamiento de estos temas.

2. Actores políticos, usos y funciones de las TIC

Organizaciones no gubernamentales (ONG)

Uno de los actores políticos que más utilizan las TIC y más se han beneficiado de las oportunidades que presentan son las organizaciones no gubernamentales de la sociedad, las ONG, incluyendo en ellas al periodismo y la academia. Las ONG utilizan las TIC y las redes que establecen a través de ellas para la generación y difusión de información sobre asuntos políticos, así como para promover la interacción y la participa-

ción alrededor de temas específicos y de relevancia política. Ellas les permiten también transmitir información, conectarse, difundir anuncios y convocatorias, capacitar, recolectar fondos, hacer campañas en pro o en contra de ciertos temas, y organizar campañas, eventos y movimientos *off-line*. Y todo esto se puede lograr con muy pocos recursos humanos, a muy bajo costo y llegando inmediatamente y en tiempo real al número de personas que se quiera, las que podrán luego reproducir el mensaje.[4]

En ese sentido, en su artículo *«Reflexiones preliminares sobre participación ciudadana, Internet y política»*, Alejandro Vial propone que Internet «es un buen mecanismo» de vinculación para y entre las organizaciones de la sociedad civil, particularmente en un mundo que describe como globalizado, fragmentado, heterogéneo e inseguro (posmodernismo) y marcado por una «generalizada crisis de confianza y de credibilidad ciudadana en las instituciones de la democracia representativa». Según Vial, Internet es «un importante aliado de dichas organizaciones por su horizontalidad, multiplicidad de llegada y bajo costo», porque permite «democratizar la información menos oficial» y apoyar e «incrementar la participación de la gente con miras a incidir en la toma de decisiones de las autoridades y contribuir así a mejorar la democracia». Vial agrega, citando a Manuel Castells —un reconocido especialista en la sociología de la Internet—, que «la mayor parte de los movimientos sociales y políticos del mundo, de todas las tendencias, utilizan Internet como una forma privilegiada de acción y de organización», formando redes electrónicas que se constituyen en torno a valores y proyectos (medio ambiente, derechos humanos y minorías, entre otros).

En su trabajo *«La otra Internet»*, Oscar Landi muestra también cómo la red mundial y el correo electrónico se han convertido en instrumentos importantes de «articulación, expresión y organización» de los cacerolazos y las asambleas barriales en Buenos Aires, actividades organizadas para protestar las medidas del gobierno del presidente De la Rúa y de sus inmediatos sucesores, a partir del 20 de diciembre de 2001. Dichas medidas —entre otras, la congelación, devaluación y pesificación de depósitos— generaron espontáneamente «enunciacio-

---

4 Jerry Berman y Deirdre K. Mulligan: «Digital Grass Roots: Issue Advocacy in the Age of the Internet», en David M. Anderson y Michael Cornfield (eds.): *The Civic Web. On-line Politics and Democratic Values*, Lanham, Maryland y Nueva York, Rowman and Littlefield Publishers, 2003.

nes horizontales, mensajes cruzados, consignas, foros de discusión» y movilización ciudadana. Las protestas protagonizadas por la clase media urbana se han transformado «en una estructura de movilización social permanente integrada por 272 asambleas de vecinos que se reúnen regularmente». Según Landi, «la red electrónica de asambleas y cacerolazos no es similar a la de los sitios de ciertas minorías sociales, étnicas o sexuales, pacifistas o ecologistas, que son organizaciones definidas o estructuradas previamente en tierra firme y que en determinado momento utilizan la red para potenciar su alcance y actividades». El cacerolazo *on-line*, por el contrario, «surge de la reutilización de la capacidad conectiva previamente instalada en la sociedad, por un movimiento con un fuerte origen espontáneo, no organizado previamente». Landi ilustra esto con un amplio listado de los sitios electrónicos que se crearon a tal efecto.

Para este autor, en la Argentina de la crisis de fines de 2001 Internet se convirtió en un instrumento de «convocatoria, participación y reconstrucción de ciertos lazos sociales fracturados por la crisis [...] Las cadenas de mensajes electrónicos y los nuevos sitios de Internet dedicados al cacerolazo y las asambleas barriales constituyen un novedoso punto de apoyo más de la reconstitución de ciertas formas de sociabilidad en los espacios de capas medias urbanas empobrecidas, pero poseedoras de un importante nivel educativo». El fenómeno surge como «articulador de lazos sociales y se contrapone a ciertas visiones tecnofóbicas que imaginan a la web sólo como una matriz universal del individualismo, el privatismo y la fragmentación de las sociedades frente a las pantallas de computadoras domésticas».

En *«Nuevas modalidades de representación y participación democrática posibilitada por la informática y las telecomunicaciones»*, Luciano Leiva destaca que el uso del Internet por redes comunitarias o ciudadanas es un fenómeno social que estimula la participación en asuntos públicos y el intercambio de información, experiencias y servicios con fines sociales o políticos. Su trabajo identifica varias experiencias de ONG que tratan de prestar servicios a los ciudadanos articulándolos con entidades públicas, particularmente de gobiernos locales, como es el caso del Centre for Civic Networking (CCN).[5] Este Centro de Redes Cívicas pone su red electrónica al servicio de las comunidades organizadas en el nivel local para mejorar los servicios gubernamentales y el acceso a la informa-

5 ‹http://civic.net/ccn.html›.

ción, así como para estimular la participación ciudadana en el gobierno local y su desarrollo socioeconómico. El Centro también promueve la interacción y consulta entre los gobiernos locales y las agencias del gobierno central e investiga y publica sobre temas de interés para la participación ciudadana en el desarrollo local. Es interesante notar que el Centro define *civic networking* como un proceso de interacción entre individuos y/u organizaciones sobre asuntos cívicos o de interés público, utilizando la computadora y la Internet.

Otra interesante experiencia es la de *Neighborhoods On-line* (Barrios En Línea),[6] creada por el Institute for the Study of Civic Values (Instituto para el Estudio de los Valores Cívicos),[7] que funciona como un recurso *on-line* para los interesados en promover el desarrollo de comunidades locales o barriales de carácter cívico. El sitio provee acceso a información e ideas sobre cómo revitalizar o fortalecer redes u organizaciones barriales y cómo organizar redes nacionales de activistas gubernamentales y de la sociedad civil para resolver los problemas que afectan a los gobiernos locales.

Leiva muestra también el desarrollo de foros electrónicos como el de *Minnesota E-Democracy*, que habilita un espacio para el discurso público en línea, con «autonomía, tanto del Estado como de los intereses económicos corporativos que pudieran condicionarlo». El sitio «estimula la reflexión de sus participantes y el diálogo respetuoso, propiciando un intercambio abierto y honesto, así como un espacio público que provee igualdad de oportunidades para que todas las voces sean escuchadas». Basándose en un estudio de Steven Clift, Leiva sostiene que el sitio *Minnesotta E-Democracy* es uno de los mayores espacios dedicados a la promoción de la democracia electrónica en Estados Unidos y un modelo ejemplar de participación y democracia local. Su éxito depende de su interactividad y de su iniciativa, o sea, de «no esperar que la gente se acerque al foro sólo espontáneamente, sino de usar las listas de correo electrónico para hacerle llegar información e incentivarla a participar, tener voluntarios que administren las listas y estar respaldados por una declaración de propósitos, reglas y guías». Igualmente, «una de las reglas clave del sitio es no enviar más de dos mensajes por día, para permitir un bajo volumen de información e incrementar el número de personas en la discusión». Otro factor de éxito es ser un sitio sin fines de

---

6 ‹http://neighborhoodsonline.net›.

7 ‹www.iscv.org›.

lucro y neutral en lo político-partidario, y entender que el discurso político siempre supone conflictos.[8]

Otro ejemplo de foro electrónico de enlace entre la ciudadanía y las autoridades locales presentado por Leiva es el *Minneapolis Issues Forum*, en el que «se debaten los problemas de la agenda pública del municipio con la participación de unas 500 personas por día, que tiene una influencia directa sobre el gobierno del municipio y sobre la definición de su agenda».[9]

Por otro lado, vale la pena mencionar otros dos foros públicos norteamericanos de alcance nacional, creados exclusivamente para generar y canalizar ideas *on-line* con impacto *off-line*, en términos de cambio de política o legislación sobre algún tema de interés. Uno de ellos es el *E-The People* (E-El Pueblo),[10] denominado también el «cabildo digital de la nación para una nueva democracia», al que están conectados unos mil sitios dedicados a la discusión y el debate de temas de interés cívico nacional, así como a la promoción de la participación y la acción política. El otro, *MoveOn!* (¡Adelante!),[11] provee un espacio catalítico para la participación de movimientos de base, con más de 600.000 activistas conectados, sobre temas como financiamiento de campañas, energía y medioambiente, juicio político (del ex presidente Clinton), control de armas, desarme nuclear y otros. Los activistas pueden usar el Foro de Acción para proponer temas y sugerir estrategias. Una vez formada una comunidad virtual sobre algún tema específico, el sitio genera foros de discusión y una amplia campaña, a favor o en contra. La campaña pública incluye actividades *on-line* y *off-line*, como llamadas telefónicas, faxes, correo electrónico y visitas a congresistas, autoridades gubernamentales, candidatos, votantes y medios de comunicación. Estas actividades son particularmente efectivas durante campañas electorales, audiencias legislativas o períodos de debate público sobre el tema. El sitio funciona con un pequeño *staff* y está financiado por contribuciones de individuos y fundaciones. Durante la campaña presidencial del 2000, más de 10.000 activistas contribuyeron con 2 millones de dólares para promover causas adoptadas en el sitio.

---

8 Véase también Steven Clift: «E-Democracy: Lessons from Minnesota», en *The Civic Web. On-line Politics and Democratic Values*, o. cit.

9 ‹www.e-democracy.org/do›.

10 ‹www.e-thepeople.org›.

11 ‹www.moveon.org›.

También como ejemplo deben mencionarse dos destacadas ONG latinoamericanas que utilizan ampliamente Internet para mantener redes cívicas de apoyo a la democracia. Una es Poder Ciudadano, de Argentina,[12] y la otra es Participa, de Chile.[13] Ambas utilizan la red para promover valores y prácticas democráticas, incluyendo la participación ciudadana, la lucha contra la corrupción, la fiscalización del poder político, la democratización de la Justicia, la educación electoral, entre otras. Además, Poder Ciudadano, en conjunción con otras cinco organizaciones cívicas de Latinoamérica y el Caribe, ha conformado la Red Interamericana para la Democracia, cuyo objetivo es «promover la participación ciudadana para construir democracias más fuertes».

Otra interesante iniciativa desde la sociedad civil es la identificada en Costa Rica por Hannia Vega en su trabajo *«Internet: herramienta estratégica de comunicación política»*. El portal Democracia Digital[14] representa una iniciativa cívica, pluralista y sin fines de lucro que busca el «aprovechamiento de los avances en la informática y las telecomunicaciones para la ampliación y el enriquecimiento de la convivencia democrática de la sociedad costarricense». Concentra sus actividades en las áreas de participación ciudadana, formación cívico-electoral, transparencia política y libertades y derechos fundamentales. El propósito de este portal es combinar «la diseminación de información sobre asuntos de interés público y su conducción, la potenciación o creación de nuevos espacios de consulta y deliberación, y el impulso de una cultura política de transparencia, abierta a la evaluación y a la rendición de cuentas». El portal también ofrece un inventario de los diversos medios de participación con que cuenta la ciudadanía, así como espacios de discusión y reflexión. Por otro lado, se estimula la transparencia promoviendo «el análisis y el debate sobre ofertas programáticas» de los diferentes partidos políticos, más allá de su trayectoria o caudal electoral y del acercamiento publicitario, y se informa a la ciudadanía sobre los mecanismos disponibles «para que las personas puedan exigir de la administración pública la adecuada rendición de cuentas sobre su gestión». El portal es parte de una red denominada Internet para la Democracia, que está conformada por «sitios web sin fines de lucro, dedicados a fomentar la democracia, la libertad y el respeto de los derechos humanos».

---

12 ‹www.poderciudadano.org.ar›.

13 ‹www.participa.cl›.

14 ‹www.democraciadigital.org›.

Tampoco se pueden desconocer los foros o sitios cibernéticos de discusión sobre temas políticos de actualidad nacional que ofrecen algunos periódicos y otros medios como los canales de televisión. Estos medios no sólo ofrecen por Internet sitios de debate, sino que también realizan encuestas de opinión sobre esos temas, las que, aun careciendo de validez científica, tienden a marcar la opinión prevaleciente entre los activistas y formadores de opinión. Como ejemplos pueden citarse el diario *La Nación* de Argentina,[15] *Última Hora* de Paraguay,[16] *El Nacional* de Venezuela,[17] *El Universal* de México,[18] *El Mercurio* de Chile,[19] *El Tiempo* de Colombia,[20] *O Globo* de Brasil[21] y la cadena de televisión CNN,[22] entre otros. Estos medios son fuente de información de los propios reporteros y comentaristas de periódicos, televisión y radio, así como de informes y *newsletters*, a la vez que imprescindibles recursos de información, leídos, vistos o escuchados por la ciudadanía en general y en particular por la clase política, por los formadores de opinión y formuladores de política o sus asesores, desde cualquier parte de ese segmento de «primer mundo» que tiene acceso a computadora e Internet y que existe en todos los países del globo.

Gobierno electrónico (*e-government*)

Hoy la ciudadanía de los países democráticos exige de sus instituciones políticas cada vez mayor acceso y transparencia, así como coherencia, eficiencia y efectividad en el cumplimiento de sus servicios y en la solución de los problemas de la gente. En ese contexto, un creciente número de gobiernos locales y centrales, así como sus instituciones, han comenzado a utilizar las TIC como herramienta central de lo que se ha denominado *e-gobierno* o *gobierno electrónico*. Así, las TIC se vienen empleando cada vez más para mejorar la administración del Estado y facilitar la coordinación intra e interinstitucional, así como para «acercar» el Estado y proveer acceso y servicios a la ciudadanía.[23]

---

15 ‹www.lanacion.com.ar›.
16 ‹www.ultimahora.com›.
17 ‹www.el-nacional.com›.
18 ‹www.eluniversal.com.mx›.
19 ‹www.emol.com›.
20 ‹www.eltiempo.terra.com.co›.
21 ‹www.oglobo.globo.com›.
22 ‹www.cnnenespanol.com›.

Una interesante experiencia en este sentido es la del uso del Internet en los *gobiernos locales y regionales*. Por ejemplo, el informe *E-Democracy in Practice. Swedish Experiences of a New Political Tool*,[24] de la Asociación Sueca de Autoridades Locales,[25] ilustra sobre la experiencia en ese país. El estudio indica cómo las autoridades locales emplean Internet para informar a los ciudadanos y comunicarse con ellos, obtener información acerca de las actividades de otros municipios, intercambiar opiniones con los ciudadanos locales sobre diferentes asuntos de la comunidad, promover el debate y el diálogo sobre políticas públicas, conocer las ideas y tendencias de la opinión publica sobre los proyectos de leyes y sobre el funcionamiento de los servicios, entre otros. Si bien la ciudadanía no participa directamente en las decisiones gubernamentales, las tendencias de la opinión pública expresadas a través de este medio son debidamente tomadas en cuenta por las autoridades municipales.

Respecto a la interacción ciudadana con las autoridades locales, Leiva también destaca el caso de la ciudad de Austin, en el estado de Texas,[26] donde la gente se comunica diariamente por correo electrónico con los concejales de la ciudad —unos tres mil mensajes mensuales con opiniones sobre distintos temas—. Según el autor, esto ha permitido que los concejales tengan «una relación más fluida con la población, la que ha aprovechado este medio para participar», aunque aparentemente los concejales se resisten a establecer ámbitos de debate en línea y dicen preferir, a estos fines, las «relaciones presenciales cara a cara».

La ciudad de Ámsterdam[27] posee a su vez un portal mundialmente reconocido, que provee información sobre la ciudad, sus servicios, su gobierno y sus políticas públicas, tanto en textos como en estadísticas. Asimismo, facilita información sobre la estructura gubernamental y el Concejo de la ciudad, sus concejales y comités responsables de formular políticas públicas, sobre cómo funcionan éstos y los gobiernos barriales y sobre cómo los ciudadanos pueden interactuar con los gobernantes e influir en sus decisiones.

---

23 Para un análisis extenso del concepto, de varias experiencias mundiales y de los desafíos en este creciente y rápidamente cambiante campo de la actividad política, consúltese el libro de Douglas Holmes: *eGov. eBusiness Strategies for Government*, Londres, Nicholas Brealey Publishing, 2001.

24 ‹www.svekom.se/skvad/e-democracy-en.pdf›.

25 ‹www.svekom.se/skvad/indexeng.htm›.

26 ‹www.ci.austin.tx.us›.

27 ‹www.amsterdam.nl›.

Un ejemplo de ciudad latinoamericana que merece destacarse por su portal es Bogotá. La capital colombiana mantiene un espacio digital de información e interacción[28] que permite al ciudadano vincularse directamente con áreas del gobierno local como, por ejemplo, educación, salud, transporte, deportes, entretenimiento, registros, normativas, contrataciones del gobierno, incluyendo instructivos de contratación, plan de contratación, código ético, multas y sanciones, entre otros.

En el Reino Unido, tal como señala Hannia Vega en su trabajo, aproximadamente la mitad de las autoridades municipales utiliza ya el e-gobierno-municipio, cuya aplicación más común por los usuarios es el pago de impuestos y la administración de beneficios estatales.[29]

Estas experiencias que muestran el uso de Internet por gobiernos locales para proveer un espacio público electrónico de información general sobre la ciudad y de interacción con sus ciudadanos —y otras muy reconocidas, como las de Helsinki, en Finlandia,[30] y Seattle, en Estados Unidos[31]—, conforman lo que se ha denominado *digital city* (ciudad digital). En ese marco, varias ciudades estadounidenses han constituido, a su vez, una red[32] que incluye información y oportunidades de interacción sobre la vida cultural, comercial, financiera y turística de las ciudades asociadas.

En el ámbito de los *gobiernos centrales*, por su parte, se han identificado varias experiencias de utilización de las TIC en función del gobierno electrónico, para presentar información sobre el gobierno y permitir la interacción con los individuos respecto a servicios gubernamentales.

Hannia Vega considera el gobierno electrónico desde la perspectiva de sus estrategias de comunicación. Según ella, el Reino Unido encabeza la lista de países que han adoptado como política pública de comunicación el uso de la extranet, y la «la estrategia del e-gobierno es un elemento fundamental en el programa para modernizar el Estado» británico. Esa estrategia gubernamental establece una política pública a fin de conformar «comunidades e-gobierno» (*e-gov communities*), cuyo propósito es atraer a los ciudadanos y facilitarles servicios en línea en todas las áreas, incluyendo información, consultas y discusiones.[33] Por

---

28 ‹www.alcadibogota.gov.co›.
29 ‹www.govtalk.gov.uk/›
30 ‹www.hel.fi/english/index›.
31 ‹www.scn.org›.
32 ‹www.digitalcity.com›.
33 ‹www.govtalk.gov.uk/e-gov/› y ‹www.homeoffice.gov.uk/›.

este medio los ciudadanos pueden hacer su declaración de renta (con descuentos en el pago a través de la red), acceder a servicio de empleo y el pago del impuesto de circulación, entre otros. Otros servicios *on-line* incluyen una campaña de promoción de centros para pequeñas y medianas empresas, así como los servicios públicos del gobierno central hacia los locales.

Con innumerables portales, el gobierno de Estados Unidos probablemente sea el «más digitalizado» del mundo, pero sin mucha coordinación, según informes recientes, excepto en lo referido a la seguridad y la inteligencia nacionales (en particular desde el ataque a las Torres Gemelas de Nueva York, el 11 de setiembre de 2001). El artículo «The New Push for E-Government», publicado en la revista *Business Week*, informa que el gobierno estadounidense tiene más de 25.000 sitios pertenecientes a los diferentes ministerios y agencias del Estado federal.[34] El mismo artículo destaca que una de las prioridades del gobierno del presidente George W. Bush, en el marco de la modernización de la administración del gobierno federal comenzada por su antecesor, Bill Clinton, es conseguir una mejor coordinación entre esos sitios para simplificar trámites, reducir su duplicación y sus costos. El trabajo subraya que un objetivo principal de ese esfuerzo de modernización es terminar con el uso de papeles para el año 2003.

Con ello se pretende mejorar la eficacia del gobierno en la prestación de servicios y en la respuesta a las consultas de la ciudadanía, en las compras y ventas del Estado y en el funcionamiento de sus dependencias. Estos portales ofrecen información, permiten consultar y realizar trámites (por ejemplo, el pago de impuestos), prestan servicios (por ejemplo, el otorgamiento de licencias) y facilitan las compras y ventas del Estado en prácticamente todas las áreas de servicios gubernamentales. Por supuesto, el principal sitio de entrada es el del gobierno federal,[35] que ofrece enlaces con los gobiernos estaduales y locales, abundante información —es algo así como un sitio para saber todo lo que uno desea sobre el Estado norteamericano— y la posibilidad de iniciar trámites y recibir servicios en casi todas las áreas gubernamentales.[36]

---

34 ‹www.businessweek.com/technology/content/oct2002/tc20021029_2415.htm› y ‹www.businessweek.com/technology/content/oct2002/tc20021029_2534.htm›.

35 ‹www.FirstGov.com›.

36 Por ejemplo, ‹www.GovBenefits.gov›.

En materia de seguridad interna, dada su importancia a partir del ataque a las Torres Gemelas, el portal del recientemente creado Departamento de Seguridad Territorial[37] tendrá la responsabilidad de consolidar y coordinar las unidades de seguridad cibernética de la nación y será el centro de información e interacción sobre ataques cibernéticos a los sistemas de información. En ese sentido, incluirá los programas de seguridad de los sistemas de computación del país, hasta ahora dispersos en varios ministerios y agencias.[38]

Algunos gobiernos latinoamericanos también han avanzado, con mayor o menor cobertura, en la oferta de información y servicios *on-line* e interacción con los ciudadanos, en el desarrollo de portales gubernamentales con vínculos a ministerios, agencias y gobiernos subnacionales.

En el caso de Argentina,[39] según Hannia Vega, el gobierno central puso en marcha iniciativas tendientes a implementar trámites en línea y/o a digitalizar procedimientos internos de los organismos del Estado. El portal gubernamental incluye una «ventanilla única» de acceso a todos los trámites del gobierno nacional. Se complementa con portales específicos de información sobre ejecución presupuestaria de diferentes dependencias del Estado, compras y contrataciones, sueldos de los empleados públicos, ejecución de préstamos internacionales, beneficiarios de jubilaciones especiales, educación, comercio exterior y otros. También ofrece enlaces con otros poderes del Estado y gobiernos subnacionales de provincias y municipalidades.

Desde 1999, el gobierno central de Brasil cuenta con una estrategia dedicada al desarrollo del e-gobierno. Autorizó la creación de páginas web para todas las entidades y agencias estatales y estableció las reglas para ofrecer servicios e información a través de ellas. Dichas páginas proporcionan la información pertinente para que los ciudadanos puedan acceder a los servicios principales (formularios, horarios, requisitos y descripción de procesos) y ofrecen servicios relacionados con la rendición de cuentas y el control de servicios públicos, la recepción de quejas o las solicitudes de suspensión o reconexión del agua, la electricidad, etc. De acuerdo con Vega, Brasil ha desarrollado además «un sistema informático mediante el cual todos los proyectos de ley, decisio-

---

37 Department of Homeland Security (DHS), ‹www.dhs.gov›.

38 «Homeland Security Goes Virtual», by Brian Krebs, en la edición digital del *Washington Post* (‹www.washingtonpost.com›), 24/1/2003.

39 ‹www.info.gov.ar›.

nes administrativas y otras medidas son almacenados y transmitidos por vía electrónica, de forma tal que el Congreso pueda más adelante sancionar electrónicamente decretos y proyectos de ley y enviarlos en forma automática, mediante la intranet, al *Diario Oficial* para su inmediata publicación». El portal del gobierno central incluye amplia información sobre servicios, licitaciones, legislación, oportunidades de trabajo y contratos, foros, discusiones públicas y documentos de gobierno, así como enlaces con otras dependencias gubernamentales y otros poderes del Estado.[40]

También Chile ha logrado importantes avances en materia de e-gobierno. Se evidencia aquí una política impulsada por la Comisión Presidencial de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación, destinada a propiciar el uso de las páginas web en las entidades públicas. Hoy el gobierno cuenta con un portal gubernamental[41] en el cual pueden verse los logros de su política. Éstos se concentran principalmente en algunos trámites, como el de la tasación de vehículos, la declaración de impuestos a través del denominado Servicio de Impuestos Internos (SII), la situación tributaria, operaciones en tesorería, el pago de deudas fiscales, recibos de contribuciones, becas de empleo y cursos de capacitación disponibles, entre otros. Asimismo, se puede encontrar información sobre la estructura del Estado chileno, espacios para reclamos y sugerencias y diversa información en línea.

Merece destacarse igualmente el portal desarrollado por el gobierno de Colombia,[42] cuyo lema es «El gobierno trabaja para usted». Además de ofrecer una amplia información sobre las instituciones y dependencias del gobierno, también permite a sus ciudadanos buscar información sobre los trámites que debe realizar ante una entidad pública, los requisitos, documentos necesarios, el lugar donde debe presentarse, etc. Permite también dialogar con las instituciones y gestionar ante ellas trámites relacionados con contrataciones públicas. Responde consultas sobre normas y procedimientos que rigen el sector público y servicios que presta el gobierno, impuestos, etc. El portal es un medio para la presentación de quejas y reclamos ante las entidades del Estado y asiste al ciudadano permitiéndole ubicar su queja o reclamo en el buzón destinado a tal efecto por la entidad correspondiente. La informa-

---

40 ‹www.governoeletronico.gov.br/› y ‹www.redegoverno.gov.br/›.

41 ‹www.estado.cl/›.

42 ‹www.gobiernoenlinea.gov.co›.

ción contenida en la queja o reclamo es tramitada por la entidad ante la cual se presenta. Sin embargo, en su condición de intermediario, el portal no tiene competencia para emitir un pronunciamiento de fondo. Igualmente, contiene áreas temáticas y foros de discusión (*chats*) que estimulan el proceso de petición y rendición de cuentas por las instituciones gubernamentales.

Otra posible aplicación de las TIC se observa en el trabajo de María M. Frick, titulado *«La nueva burocracia»*. La autora analiza críticamente la utilización incipiente de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en los intentos de reforma y modernización del Estado uruguayo, con un impacto potencial significativo en la organización, la gestión y el funcionamiento de la administración pública. Según Frick, este «modelo de reforma gerencialista» de la administración, aplicado al Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF), intenta integrar «los componentes fiscales, contables, de crédito público y tesorería de la Administración Central, así como los sistemas de información de recursos humanos, compras y contrataciones del Estado, administración de bienes y recaudación tributaria de la administración». Se redefinen de esta manera «los roles y las responsabilidades de los organismos que componen el sector público y de los funcionarios que trabajan para ellos». La autora subraya que se ha descentralizado «la administración del sistema en los niveles de las unidades ejecutoras», mientras que «se centraliza la definición de políticas generales, la elaboración y aplicación de normas y procedimientos y el control de los *outputs* generados».

Frick advierte, sin embargo, «que la aplicación de las nuevas tecnologías en la administración pública es un proceso complejo, que si bien logra beneficios en términos de eficacia, tiene repercusiones fundamentales en los equilibrios de poder» intraburocráticos, y sostiene que «el gobierno electrónico establece un movimiento de descentralización centralizada que consolida los mecanismos de control autoritarios del aparato administrativo».

Informática, Parlamentos, partidos políticos y elecciones

En cuanto al uso de las TIC en instituciones gubernamentales, existen varias experiencias de su aplicación en el *Poder Legislativo*, particularmente en un esfuerzo para comunicarse mejor y acercarse a la ciudadanía. De hecho prácticamente todos los parlamentos o congresos

latinoamericanos tienen su página web, con mayor o menor interactividad. La crisis de credibilidad y legitimidad por la que atraviesan, en general, las instituciones políticas como el Poder Legislativo en América Latina resulta en muchos casos del extendido desconocimiento del papel, las funciones y tareas que realiza la institución. Y esto se debe en mucho a la escasa y/o mala comunicación e interacción que la institución tiene con la sociedad y sus formadores de opinión. El trabajo de Leiva muestra las interesantes experiencias de los congresos de Alemania, Costa Rica, España, Francia, Nicaragua y Perú, así como de las legislaturas de los estados norteamericanos de California y Minnesota, que han sabido utilizar las TIC precisamente para corregir esa conocida deficiencia de las instituciones legislativas.

El trabajo de Armando Nascimento, *«Informática legislativa: el impacto de las nuevas tecnologías»*, ilustra debidamente sobre la utilización de las TIC en el Congreso brasileño. Según Nascimento, en Brasil las TIC representan un verdadero y nuevo desafío para el Legislativo porque permiten a los congresistas conectarse directa y asiduamente, sin intermediarios o representantes parlamentarios o partidarios, con las autoridades del Poder Ejecutivo y con la propia ciudadanía. Sin embargo, el autor subraya que el Poder Legislativo debe realizar mayores e importantes esfuerzos en el sentido de modernizar sus instituciones para atender a un ciudadano más educado, informado y capaz de acompañar el desarrollo social. Para Nascimento, las TIC son un factor coadyuvante de la modernización del Poder Legislativo, tal como muestra la experiencia de modernización del Congreso brasileño, en la que las nuevas tecnologías se han aplicado a la gestión parlamentaria, a las estrategias de comunicación con la población y a la apertura de mecanismos que brindan oportunidades de participación ciudadana en la vida parlamentaria.

De particular importancia es la presentación de Nascimento en lo relacionado con el uso de las TIC en el tratamiento presupuestario, una de las funciones centrales y más importantes de todo Poder Legislativo, por lo que implica de fiscalización del Poder Ejecutivo en el marco de la división de poderes, principio fundamental de la democracia representativa. Señala el autor:

> A informática é um insumo básico para o desempenho da importante função do legislativo de emendar e aprovar o orçamento. Todo o processo de tramitação da matéria orçamentaria no congresso deve ser automatizada, incluindo a proposição de emendas de parlamentares e os resultados das votações nas comissões técnicas e no plenário. O orçamento aprovado pode ficar

disponível para consultas na internet. O sistema de informações para o orçamento permite o acompanhamento e a fiscalização da execução pelo parlamentar. Para isso é necessário processar dados financeiros operacionais vindos dos sistemas do poder executivo e ser capaz de apresentá-lo na mesma forma agregada em que foi aprovado o orçamento [...] Estes sistemas devem ainda, oferecer ferramentas analíticas que auxiliem os assessores de orçamento na execução de suas tarefas. Planilhas eletrônicas, sistemas de simulação financeira, modelos matemáticos e estatísticos, bases de dados de apoio, etc. são exemplos deste ferramental.[43]

La actividad *electoral* quizás sea uno de los campos de la política en que se puede observar más claramente el uso y el impacto crecientes de las TIC, si bien, como expresan Cordeiro y Noguera en su trabajo «*Informática e Internet en campañas electorales*», en América Latina su utilización es incipiente y sólo como una herramienta adicional o marginal. Destacan, sin embargo, que las TIC permiten una mejor organización y operatividad en las campañas electorales y una mayor capacidad de comunicación vertical (dentro de la campaña) y horizontal (con la ciudadanía y los adversarios). Los autores también señalan que «estas herramientas favorecen un mayor grado de transparencia entre candidatos políticos, sus campañas y el electorado».[44]

La informática es hoy un recurso que permite a las organizaciones partidarias y sus candidatos manejar grandes cantidades de información (registros electorales, datos demográficos sobre votantes, tendencias electorales y otros) de valor estratégico para las campañas, imposible en el pasado reciente. Y gracias al desarrollo de la Internet como instrumento de comunicación, esa información puede transmitirse tanto hacia dentro como hacia fuera de las organizaciones de campaña. Se puede así distribuir en grandes cantidades, a grandes distancias, a un gran número de personas, discriminadamente o no, de una manera rápida, con un mínimo de recursos humanos y a costos cada vez más bajos.

Igualmente, las TIC ya comienzan a ser utilizadas por las instituciones electorales en la organización y administración de elecciones. Estas tecnologías proveen una serie de oportunidades para automatizar diferentes aspectos del proceso electoral. Por ejemplo, facilitan la confor-

---

43 Véase la página de Internet del Senado de Brasil, ‹www.senado.gov.br›, que ofrece un sistema de consultas del presupuesto.

44 Véase también, por ejemplo, «On-line Campaigning and the Public Interest», en *The Civic Web. On-line Politics and Democratic Values*, o. cit.

mación del catastro; la elaboración, el mantenimiento y la depuración permanente del registro o padrón electoral; la vinculación y conexión permanente con el registro civil; el suministro de información electoral a partidos, candidatos y electores; el seguimiento del financiamiento electoral; la identificación de los electores según su lugar de votación; el acto mismo de votación; el registro y conteo de los votos, su transmisión a los centros de escrutinio y la difusión de los resultados. Una de las más interesantes y significativas aplicaciones recientes es la denominada *urna electrónica*, que ya se utiliza en Brasil y Paraguay. El uso de las TIC en la actividad electoral simplifica el proceso y le imprime rapidez, eficiencia, seguridad y precisión, a la vez que reduce sus costos.[45]

Por otro lado, las TIC permiten a los *partidos políticos*, tanto durante las campañas electorales como entre ellas, proveer información sobre su historia, principios, propósitos, estructuras y autoridades. Los portales partidarios son un instrumento bastante utilizado para el diálogo y la interacción con afiliados, voluntarios y votantes en general, que permite enviar mensajes a la oposición o a la prensa, informar y persuadir a los indecisos o responder a ataques de adversarios.[46] También ofrecen la posibilidad de manejar bases de datos de votantes de manera discriminada o segmentada para enviar mensajes partidarios. Estas bases de datos ya se usan en Estados Unidos, por ejemplo, para contactar, convocar, organizar y movilizar a voluntarios y votantes, para efectuar campañas de recaudación de fondos, para realizar encuestas y *focus groups*, para enviar comunicados de prensa, anuncios o propaganda electoral, entre muchas otras actividades. Dicho sea de paso, estos sitios partidarios deben ser cuidadosamente construidos y mantenidos, porque con frecuencia los utilizan los periodistas y, por supuesto, los militantes de partidos contrarios.[47]

---

45 Rigoberto Zarza (director del Registro Electoral del Tribunal Superior de Justicia Electoral del Paraguay): «Aplicación de las tecnologías de la información y la comunicación en la administración y organización», presentación en el I Curso Mercosur sobre Democracia y Gerencia Política, Montevideo, noviembre de 2002. Ejemplo de un avance interesante en este sentido son los registros electorales en los países escandinavos, donde éstos se mantienen actualizados permanentemente a través de su conexión *on-line* con registros civiles que efectúan altas y bajas automáticamente.

46 Como ejemplo de ello véanse los portales de los partidos argentinos Justicialista y Radical: ‹www.pj.org.ar/› y ‹www.ucr.org.ar›.

47 «Campaining on the Internet: Overrated or Underused?», en *Campaigns and Elections*, setiembre 2002 (‹www.campaignline.com›).

Las dimensiones diplomáticas e internacionales

Otro campo de la política que sin duda está siendo «penetrado» por las TIC es el de las *relaciones internacionales*. En su artículo «*La diplomacia y la informática: la globalización, la ciudadanía y las redes transnacionales*», Romeo Pérez Antón y Alejandro Coto encuentran que las TIC han propiciado el desarrollo de una *ciudadanía global ciberespacial* que genera lealtades y marca tendencias en comportamientos internacionales alrededor de temas específicos, la cual se encuentra fuera del control del Estado y merece la atención de la diplomacia tradicional. Según los autores, esta ciudadanía transnacional y ciberespacial presenta «pautas contrasistémicas, aun sueltas o fragmentarias y mucho más de rechazo que de construcción» y, por otra parte, «inequívocamente en pugna con las ciudadanías estadonacionales. Unas y otras inciden sobre algunos comportamientos para orientarlos en sentidos diversos y relacionarlos según esquemas incompatibles entre sí: globalización-antiglobalización, pro y contra el Tratado de Roma que establece el Tribunal Penal Internacional, pro y contra la pesca de las ballenas o las centrales nucleares de producción de energía eléctrica, pro y contra ciertas medidas de disciplinamiento monetario y de los mercados (los movimientos) de capitales, difusión por vías contraestatales de información y opiniones sobre represión y atentados contra derechos fundamentales y sobre guerras y otros conflictos [...]».

Pérez y Coto señalan que las nuevas «ciudadanías supranacionales o protociudadanías les disputan decisiones particulares de enorme relevancia a las ciudadanías estadonacionales» y que en este nuevo contexto «los tránsitos diplomáticos con propósitos disuasorios y negociadores son más y no menos necesarios que antes». Los autores afirman que, en general, a algunas ciudadanías (supranacionales o subnacionales) que se vienen fortaleciendo y a todas las protociudadanías (antiglobalización, de derechos humanos, de inversores financieros...) les faltan conciencia y prácticas de la misión diplomática, mientras que a las diplomacias clásicas (estatalnacionales y de la Organización de las Naciones Unidas [ONU], la Organización de los Estados Americanos [OEA], la Organización del Tratado del Atlántico Norte [OTAN], etc.) les faltan misiones ante las protociudadanías.

Indudable e inevitablemente las TIC permiten la vinculación e interacción internacionales o globalizadas y la conformación de redes o comunidades entre organizaciones no gubernamentales, pero también entre

entidades estatales y entre organismos internacionales. Se han convertido así en un instrumento que facilita, acelera y aumenta cada vez más la interdependencia global. Entre otras cosas, y en cualquier aspecto de la actividad humana (medicina, telemática, religión...), estas tecnologías se emplean para dialogar, conocerse, hacer transacciones financieras y comerciales, organizar reuniones, ofrecer servicios de asistencia técnica o capacitación, compartir información, coordinar políticas, movimientos y actividades, promover temas y financiar causas, convocar y movilizar adeptos y miembros para la acción política, realizar trabajos de inteligencia y hasta llevar a cabo acciones terroristas y militares. Además, hoy cualquier ciudadano de la franja «primer mundo», con acceso a una computadora y un módem, o incluso un teléfono móvil (y ahora hasta un reloj), puede saber lo que pasa en otro país en tiempo real y conectarse con otros individuos o grupos en cualquier punto del globo. Y todo esto se puede hacer sin conocimiento o interferencia del Estado, y menos desde un Estado con poco avance tecnológico.[48]

En ese contexto, para algunos, las TIC son una poderosa herramienta y fuente de información, ideas, apoyo y vinculación nacional e internacional para organizaciones e individuos que buscan expresarse y asociarse en oposición a regímenes represivos, autoritarios o totalitarios. Permiten desafiar a tales gobiernos con cierto anonimato, seguridad y libertad, favoreciendo la apertura y democratización de regímenes cerrados.[49] Sin embargo, teórica y tecnológicamente, cualquier Estado también puede hacer uso de las TIC para censurar y controlar el acceso a las telecomunicaciones —y por ende las conexiones a sitios «prohibidos» y el flujo de mensajes de sus ciudadanos—. No es de sorprender que los gobiernos de países como China, Cuba, Vietnam, Burma, Arabia Saudita y varios del Medio Oriente hayan sido identificados tratando de controlar y prevenir el uso de Internet.[50]

Por otro lado, Internet es en la actualidad el lugar de rigor para cualquier interesado en conocer lo que está ocurriendo en cualquier

---

48 Michel Vlahos: «The Politics of a Network World: A Speculation», en *The Civic Web. On-line Politics and Democratic Values*, o. cit.

49 Juliann Emmons Allison (ed.): *Technology, Development and Democracy. International Conflict in the Information Age*, Albany, State Universtiy of New York, 2002.

50 Leslie D. Simon: «Democray and the Net: A Virtuous Circle?», en *Democray and the Internet*, o. cit., pp. 15-27; Shanthi Kalathil y Taylor C. Boas: *Open Networks, Closed Regimes: The Impact of the Internet on Autoritarian Rule*, Washington, D.C., The Carnegie Endowment for International Peace, 2003.

parte del mundo en tiempo real. Por supuesto, lo utilizan para sus tareas diplomáticos, funcionarios gubernamentales e internacionales, militares, periodistas, activistas, consultores, comentaristas... Ya es común el uso que le dan muchas cancillerías para conectarse con sus representaciones alrededor del mundo. Lo mismo hacen los organismos internacionales, las empresas multinacionales, etcétera.

Un ejemplo de un espacio cibernético que convoca a ciudadanos cibernéticos y conforma una (proto)ciudadanía cibernética para tratar asuntos internacionales es el sitio *Open Democracy* (Democracia Abierta).[51] Se propone ofrecer un espacio virtual independiente que permita a la gente de diferentes partes del mundo acercarse para intercambiar ideas, información y conocimientos sobre asuntos globales, así como para influir en la política mundial sobre los temas más urgentes e importantes, con el propósito de «crear un mundo mejor». Se discuten en él cuestiones como «el poderío norteamericano en el mundo», «la globalización», «el medio ambiente», «el fundamentalismo».

Un ejemplo de esfuerzo internacional no gubernamental de capacitación se encuentra en el Instituto Internacional de Gobernabilidad, que ofrece cursos de especialización y maestrías a distancia sobre gobernabilidad, gobierno local, instituciones, ciudadanía y democracia, entre otros.

Por supuesto, los organismos internacionales como la ONU[52] y la OEA[53] despliegan en Internet su portal informativo e interactivo, al servicio de sus estados miembros y de los «ciudadanos» del mundo. En ambas páginas se puede obtener información y documentos sobre su membresía, origen e historia, principios y objetivos, estructura y funciones, así como las instituciones que las conforman y los programas y actividades que llevan a cabo.

Claro que las TIC también se utilizan con efectos dramáticos y letales, en lo que se ha llamado la guerra cibernética o el terrorismo cibernético contra algunos estados del sistema internacional. Organizaciones internacionales terroristas usan Internet en por lo menos dos formas: una, como espacio de propaganda ideológica, comunicación y coordinación de actividades, recaudación de fondos y transferencias financieras usando mensajes codificados; otra, para atacar y penetrar las redes de computadoras y sistemas de información de gobiernos y sus agencias o

---

51 ‹www.opendemocracy.net›.

52 ‹www.un.org›.

53 ‹www.oas.org›.

ministerios (de Defensa, por ejemplo), compañías internacionales o sistemas de transporte, telecomunicaciones, servicios de salud, sistemas financieros, etc.[54] Obviamente, las agencias gubernamentales de inteligencia y defensa o seguridad también usan la tecnología más avanzada para defenderse de las organizaciones terroristas internacionales, perseguirlas y cooperar en la lucha contra ellas.[55]

Por otro lado, según el artículo «The Network Is the Battlefield» (La red es el campo de batalla), publicado en la revista *Business Week*, la Fuerza Aérea norteamericana, a través de su red (*network*), ha aplicado las TIC a tal punto que ya puede, por ejemplo, dirigir y coordinar ataques aéreos desde cualquier computadora en cualquier parte del mundo —por supuesto, con códigos y *software* de autenticación específicos—. De hecho, el comando estratégico central de las Fuerzas Armadas de Estados Unidos durante la guerra de Afganistán se encontraba en el estado norteamericano de Florida. Según este artículo, la Fuerza Aérea, basándose en su éxito en esa guerra, está entrando en la era denominada *network-centric warfare* (NCW) (la guerra desde la red), cuyo objetivo es combinar los diferentes sistemas de armamento en una red (*network*) unificada y debidamente coordinada.[56] También la infantería tendrá a su disposición unidades de comando móviles equipadas con computadoras que permitirán a cada comandante tener imágenes e información vía satélite sobre la posición de sus unidades y las del enemigo, así como obtener todo tipo de información pertinente desde diferentes centros de inteligencia militar de Estados Unidos.[57]

---

54 Véase, por ejemplo, ‹www.adl.org/Terror/focus/16›. Además de los sitios que ostentan las organizaciones terroristas, en Internet es posible encontrar numerosos sitios de militantes extremistas que proponen y promueven posiciones radicales sobre varios temas. Un ejemplo de esta posibilidad y de la vulnerabilidad de los sistemas es el caso de un grupo de chinos disidentes que en 1997 lograron penetrar e inhabilitar temporalmente el sistema satelital de comunicación chino y anunciar al mundo que se estaba formando una organización para detener la inversión occidental en el país.

55 Véase por ejemplo la página web del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE) de la OEA, ‹www.oas.org›.

56 ‹www.businessweek.com/technology/content/jan2003/tc2003017_2464.htm›.

57 «Technology Puts U.S. Troops on Higher Ground», en *Washington Post*, 21/1/2003. Por supuesto, el sistema de defensa con misiles que está desarrollando Estados Unidos se basa en las TIC.

3. Potencial y limitaciones

Hasta aquí hemos identificado someramente los usos y funciones de las TIC en el quehacer político moderno, nacional e internacional. Veamos ahora cómo los trabajos presentados evalúan el potencial de estas tecnologías en términos de su contribución al fortalecimiento de valores y prácticas democráticos. Más específicamente, interesa observar su contribución a una mayor actividad y una participación más directa (sin intermediación parlamentaria o partidaria) de la sociedad civil en la formulación y ejecución de políticas públicas y a una acción de ésta más fiscalizadora del funcionamiento de las instituciones políticas.

Para Leiva, las TIC ofrecen una «forma de comunicación que puede multiplicar las posibilidades de participación y activismo político de sus usuarios, a pesar de que para algunos Internet tiende a ensimismar y aislar a las personas». Esto se observó en las experiencias ya analizadas de las redes y foros de la sociedad civil. Según Leiva, Internet y las redes que se crean a través de él producen una serie de oportunidades para mejorar la interacción entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía: «Si bien es cierto que hasta el momento no es significativo el número de usuarios de Internet en relación con la totalidad de la población mundial, su rápida expansión y el desarrollo de la tecnología informática habilita a pensar en la posibilidad de un futuro uso generalizado».

De la misma manera, Douglas Schuler, citado por Leiva, considera que «las nuevas redes comunitarias basadas en la informática tienen un inmenso potencial para desarrollar la participación en cuestiones comunitarias, mucho mayor que el que tuvieron medios como la televisión, la radio o la prensa». Recordemos una vez más que, para Landi, el fenómeno de las comunidades en red es un «articulador de lazos sociales y se contrapone a ciertas visiones tecnofóbicas que imaginan a la web sólo como una matriz universal del individualismo, el privatismo y la fragmentación de las sociedades frente a las pantallas de computadoras domésticas».

Alejandro Vial, por otro lado, es más bien escéptico respecto a la influencia que a través de Internet tendría la sociedad civil sobre las políticas públicas: «La mera participación es insuficiente para generar incidencia y afectar la toma de decisiones [...] y tiene nulos o escasos efectos de acumulación de poder político». Según este autor, Internet es sólo una realidad virtual y «no tiene poder como tal sobre la acción

política, en el sentido de acumulación de fuerza»; puede ayudar a informar dónde se harán las manifestaciones (cacerolazos), «pero el hecho físico de la manifestación, que en sí es un acto político, tiene que ser realizado físicamente y coordinado de forma orgánica para generar fuerza y crear poder en el sentido político». Para Vial, «es posible que Internet sea usado por la ciudadanía para consultas, pero como la gente seguirá formando su opinión a través de los medios masivos de comunicación de masas, ello tampoco debería significar cambios de importancia en la esfera política de las naciones». Y concluye:

> Desde Internet propiamente tal no se ve posible transformar la política por la vía de crear opciones alternativas, aunque sí es claramente viable incrementar los niveles de información, y eventualmente de participación, sobre las realidades políticas existentes.

No debe ignorarse, sin embargo, que la red mundial permite generar, manejar y difundir gran cantidad de información y conocimientos, de manera rápida y a bajo costo. Y bien sabido es que la información y el conocimiento son importantes recursos de poder político. Joseph S. Nye, por ejemplo, señala que compartir la información es compartir el poder, un principio fundamental de la democracia. Para este autor las TIC representan la «tecnología de la libertad» porque favorecen el acceso a la información, la participación, la conformación de comunidades independientes, la dispersión y el balance del poder para evitar el monopolio o la tiranía de alguna facción o grupo específico.[58]

En efecto, las TIC permiten el acercamiento, la interacción y la formación de comunidades virtuales entre ciudadanos físicamente dispersos, que de otra manera no se podrían juntar. Internet facilita su convocatoria y movilización rápida y masiva para la acción política, virtual y presencial, como lo demuestra Oscar Landi en el caso de Argentina. Permite también acordar acciones *on-line* para la movilización *off-line.* Como se ha mencionado, la relación entre actividades virtuales, *on-line* (organización de grupos de presión, comunidades cibernéticas sobre temas específicos, foros, debates, convocatorias, campañas, promociones, movilizaciones, *lobbies*, protestas, etc.), y las actividades reales, *off-line*, o el impacto de aquéllas sobre éstas, quizás sea función de la dis-

---

58 Joseph S. Nye: «Information Technology and Democratic Governance», en Elaine Ciulla Kamarck y Joseph S. Nye Jr. (eds.): *Governance.com: Democracy in the Information Age*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2002, pp. 9-12.

tancia física entre una y otra. O sea, es muy probable que una actividad *on-line* pueda motivar y convocar efectivamente a una actividad real (*off-line*) si ambas se realizan en el ámbito de una ciudad (cacerolazos organizados vía Internet en Buenos Aires), mientras que esa relación seguramente será menos visible en actividades que se promueven en el ámbito nacional o internacional —aunque con tiempo, planificación y agilidad también éstas pueden tener éxito, como ha ocurrido con las protestas masivas antiglobalización contra el Banco Mundial en Seattle, contra la reunión de Davos en Suiza o contra la guerra en Irak.[59]

Landi va más allá todavía cuando propone que, en un contexto de crisis de credibilidad en las instituciones representativas e intermediarias entre el Estado y la ciudadanía, «la red de computadoras hará surgir una "democracia presentativa" basada en consultas permanentes con las personas sobre temas locales», y sugiere, además, que eventualmente con un simple clic se votará al instante desde el hogar.

Para Cordeiro y Noguera «Internet representa un nuevo espacio para la participación ciudadana en la política, sea formal o espontánea. Facilita la organización de movimientos políticos y de interés civil y permite una integración de fuerzas que trasciende fronteras geográficas y actúa como semillero de propagación de ideas, pero que en primera instancia está limitado a aquellas personas que están conectadas». En términos de los procesos electorales, los autores aseguran que las TIC permiten una creciente «des-intermediación entre candidatos y electores», así como «un acercamiento gradual entre ellos en la dirección de la democracia digital, en la forma de potenciales referendos, elecciones y otras consultas democráticas» que van adquiriendo características de democracia directa y que eventualmente tienen capacidad de generar «una mayor confianza» en los procesos democráticos. Sin embargo, Cordeiro y Noguera consideran que «hasta ahora es difícil determinar si la gente ve en Internet una herramienta útil que le facilita la vida política», permitiéndole votar *on-line*, empadronarse *on-line*, etc., pero que en definitiva no altera la esencia de la democracia representativa, o si este desarrollo hacia una mayor partici-

---

59 Jennifer Lee: «How Protesters Mobilized so Many and so Nimbly», *The New York Times*, 23/2/2003. Lee concluye que Internet es más que una herramienta de organización, y que ha cambiado la naturaleza de las protestas en forma fundamental, permitiendo que las movilizaciones surjan de grupos libres y amorfos, más que de organizaciones jerárquicas. Se estima aquí que unos dos millones de personas protestaron a mediados de febrero de 2003, en Estados Unidos y Europa solamente, contra la entonces probable guerra contra Irak.

pación directa «generará un cambio fundamental en las bases de la representación ciudadana, o sea, del contrato social».

Sobre lo expuesto por los trabajos acerca del potencial del uso de las TIC por instituciones del Estado (e-gobierno), la cuestión es si éstas permiten al Estado divulgar y promocionar sus actividades, proveer mayor acceso a la información que se produce y maneja en su interior, facilitar y transparentar los trámites de los ciudadanos para obtener información y servicios, estimular el diálogo, acercarse a la ciudadanía y ofrecer mecanismos virtuales de rendición y petición de cuentas. En realidad las TIC son herramientas de comunicación que permiten democratizar la política debido a los múltiples canales de interacción y participación que abren a la ciudadanía. Las prácticas del e-gobierno, tanto central como local, pueden contribuir —y de hecho lo hacen— a mejorar la calidad del funcionamiento de las instituciones democráticas. Su utilización ofrece a los gobiernos centrales, por ejemplo, la posibilidad de interconectar *on-line* horizontalmente todas sus dependencias e instituciones (ministerios, agencias, legislaturas) y verticalmente los diferentes ámbitos de gobierno (central, provincial, regional y local o municipal).

En esa línea de pensamiento es claro que la incorporación de las TIC en el ámbito gubernamental tiene el potencial de facilitar una mejor comunicación y coordinación entre sus instituciones; agilizar, racionalizar y desburocratizar la toma de decisiones en el ámbito nacional; descentralizar la ejecución de las políticas públicas; transparentar su funcionamiento; facilitar la comunicación y la interacción con la ciudadanía; ampliar y mejorar la calidad de los servicios a ésta; ofrecer acceso, información y servicios gubernamentales con transparencia y a bajo costo. En síntesis, estas tecnologías tienen el potencial de mejorar la eficacia (eficiencia y efectividad) y la calidad de la gestión gubernamental, así como de modificar profundamente las relaciones entre las instituciones gubernamentales y la ciudadanía. Su máxima (¿utópica?) expresión sería el Estado virtual.[60]

---

60 En términos del potencial impacto de las TIC en las instituciones gubernamentales, véase el visionario y provocativo libro de Jane E. Fountain: *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2001. El *Estado virtual* se define como un gobierno crecientemente organizado con dependencias y agencias virtuales, con redes interinstitucionales y redes público-privadas cuyas estructuras, funcionamiento y capacidad dependen de Internet (p. 4). Un rasgo difícil de visualizar de este Estado sería, por ejemplo, la elimi-

Leiva no tiene dudas de que «las nuevas tecnologías han abierto un nuevo capítulo en la posibilidad de informar y transparentar la gestión pública. La posibilidad de un acceso más rápido, fácil y completo a la información pública que ofrecen las TIC está generando alternativas de control y de participación que tienden a modificar las relaciones políticas», con la posibilidad de que éstas se vuelvan más transparentes y participativas.

Por otro lado, las nuevas tecnologías también podrían tener efectos negativos para la gobernabilidad democrática. Algunos autores, por ejemplo, sugieren que el aumento del activismo político alrededor de intereses demasiados específicos podría producir la fragmentación y proliferación de grupos ciberespaciales y de sus demandas sobre el sistema político. Así podría generarse una sobrecarga de demandas, directas y sin filtros o agentes intermediarios e integradores, que debilitaría el principio de la representación, eliminaría las deliberaciones (debate, negociaciones y construcción de consenso) de las autoridades y paralizaría la acción gubernamental, restando poder a las instituciones de gobierno. Las decisiones sobre temas complejos se tomarían por un simplista *sí o no*, por medio de plebiscitos y referendos, *on-line* u *off-line*, que no permitirían incorporar las sutilezas de las decisiones consensuadas, las cuales toman en cuenta los diferentes intereses en juego (como el de las minorías, por ejemplo) y son propias de los valores y las prácticas democráticos. Joseph Nye caracteriza esta posibilidad como un movimiento (¿retroceso?) hacia una «democracia delgada» (*thin democracy*).[61]

En el caso de las *instituciones legislativas*, Leiva señala también que podrían utilizar las TIC como instrumento de una adecuada estrategia de comunicación, información y acercamiento a la ciudadanía, y ésta a su vez podría utilizarlas como vehículo de participación en el debate y la formulación de proyectos de legislación, así como para la petición y rendición de cuentas de sus representantes. En el mismo sentido, Nascimento afirma que la tecnología de la información puede, ciertamente, mejorar la calidad de la representación popular facilitando la transmisión de información y opiniones políticas entre los ciudadanos y sus líderes y habilitando su mayor participación en el proceso político. Las TIC pueden así ayudar a mejorar el funcionamiento y la credibilidad del

---

nación de la papelería. Asimismo, otro problema a considerar sería el de la seguridad archivística de los fondos documentales.

61 Véase, por ejemplo, Nye: o. cit., pp. 11-13.

Poder Legislativo facilitando un mayor acercamiento y una mayor transparencia en las acciones parlamentarias —aunque éstas deben superar todavía las resistencias de la cultura organizacional y la cultura política tradicionales—. En el contexto democrático de la actualidad, la función de legislar requiere instrumentos modernos y ágiles de consulta con la ciudadanía y con las fuentes de información. Sólo con información adecuada, confiable y rápida, facilitada por las TIC, el Legislativo podrá cumplir cabalmente sus principales funciones de representar, legislar y fiscalizar. De hecho, para Nascimento, el uso de las TIC también representa la oportunidad de modernizar y fortalecer el papel del Poder Legislativo en el sistema democrático:

> A informática é hoje a tecnologia indispensável para a atuação do legislativo. Não é mais possível conceber um parlamento nacional, estadual ou mesmo uma casa legislativa de um município de grande porte sem um órgão de informática para apoiá-la. A sociedade civil organizada e a população exigem, cada vez mais, um parlamento ágil e representativo [...] A informática legislativa é um poderoso aliado no processo de modernização do poder legislativo. [...] a informática pode contribuir a su modernización pero buscando criar uma cultura organizacional de competência e eficiência nos quadros parlamentares e funcionais do legislativo. A internet deve ser explorada como uma nova mídia pelas casas legislativas e como um instrumento de aumento da transparência das ações de decisões do parlamento. A informática legislativa utilizada de forma consciente e eficiente pode ser um importante fator de fortalecimento do poder legislativo e consequentemente da própria democracia.

Frick, sin embargo, provee una perspectiva diferente sobre el potencial del uso de las TIC por un gobierno central, en este caso el uruguayo. La autora destaca que la introducción del gobierno electrónico trae consigo «nuevas y más sofisticadas formas de control [...], mediante un esquema de descentralización operativa bajo control centralizado para alivianar la carga de los oficiales administrativos superiores respecto a decisiones de rutina y focalizar su actividad en la definición de estrategias políticas, en la evaluación de la gestión y en el control del aparato público, disminuyendo el poder de los mandos medios en la estructura administrativa».

Para la autora, «la incorporación de redes de comunicación y bases de datos relacionales acarrea cambios importantes en la forma de gestión burocrática: cambia las fuentes de información, que pasan a ser las bases y redes de datos en lugar de los ciudadanos-clientes, y genera organizaciones en red en las que las capas medias de la estructura jerárquica tradicional tienden a desaparecer. [...] En este nuevo modelo "in-

focrático", el control se ejerce a través de la infraestructura tecnológica, de la creación y el acceso a la información generada por los nuevos sistemas de información, y de la centralización de los mecanismos de control y evaluación —fortaleciendo (paradójicamente) el esquema de control autoritario típico del modelo tradicional, y beneficiando a las élites administrativas—». Pero Frick advierte correctamente sobre el riesgo de que este tipo de nuevo control de la «infocracia» pase a supeditar los criterios políticos que se requieren para gobernar. De allí la importancia de que el liderazgo político de nuestros países sea consciente y esté informado de las implicaciones que conlleva el creciente uso de las TIC, tanto en la administración pública como en la política en general.

Por su parte, como hemos visto, Cordeiro y Noguera destacan que las TIC permiten una mejor organización y operatividad de los partidos políticos en las *campañas electorales*, así como una mayor capacidad de comunicación vertical y horizontal. También señalan que «estas herramientas favorecen un mayor grado de transparencia entre candidatos políticos, sus campañas y el electorado». Para estos autores, sin embargo, los sitios o portales de candidatos y partidos o de instituciones gubernamentales (parlamentos, ministerios, cortes, tribunales electorales, etc), si bien permiten un acercamiento a la ciudadanía, también crean un canal de comunicación de dos vías que implica la responsabilidad y obligación de responder, adecuada y perentoriamente, a las sugerencias y pedidos de cuentas (*accountability*) de los ciudadanos. Este nuevo contexto «obliga a los políticos —tanto en campaña como en el gobierno— a ser lo más transparentes posible, so pena de ser puestos en evidencia si no lo hacen».

En términos de las *relaciones internacionales* las TIC tienen el potencial de modificar el sistema interestatal. Como se ha observado, el uso de las TIC facilita enormemente el desarrollo de organizaciones virtuales no gubernamentales (ciudadanía global ciberespacial) con intereses y lealtades paraestatales, comunidades transnacionales casi fuera del control gubernamental. Por lo general, están conformadas por personas ubicadas en cualquier parte del mundo, que interactúan en foros, conversaciones o cursos y realizan las más variadas actividades virtuales, incluyendo comercio, telemedicina, terrorismo, fraude, transferencias monetarias, campañas de información y promoción de causas, con significativos impactos *off-line*, sea en la vida real de algún lugar del globo o en acciones de carácter internacional, como protestas y manifestaciones.

Para el profesor Nye, esa tendencia, evidentemente facilitada y acelerada por las nuevas TIC, representa una «difusión del poder del Estado hacia fuera» de sus fronteras, y es causa y efecto de un proceso general de globalización o internacionalización que incluye, entre otros, la creciente privatización y el intercambio («mercadización») de servicios y productos financieros, comerciales, industriales, culturales, movimiento de personas, y la conformación de múltiples y variados regímenes gubernamentales y no gubernamentales. En este contexto, la distancia geográfica y las fronteras son cada vez menos importantes, y los gobiernos tienen cada vez menos control sobre sus políticas públicas y sus ciudadanos.[62] Es más, un reciente libro, muy bien recibido por la crítica especializada, avanza la tesis de que las TIC, o la revolución informática, han contribuido al surgimiento de un nuevo sistema internacional en el que el tradicional Estado-nación está siendo sustituido por lo que se denomina el Estado-mercado, donde las fuerzas no gubernamentales y los factores del mercado desafían y comienzan a predominar sobre las crecientemente debilitadas instituciones de gobierno.[63] Para otros, los avances y el creciente uso de las TIC, tanto a nivel nacional como internacional, presagian un impacto positivo en términos del desarrollo socioeconómico, la vigencia de los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia, el aumento de la interdependencia y el afianzamiento de la paz internacional, por lo menos entre naciones democráticas («la paz democrática»).[64]

Si bien el Estado ha perdido cierto control de la interacción internacional entre las comunidades y los ciudadanos ciberespaciales, y a pesar de que sus fronteras son totalmente vulnerables o inexistentes en el ciberespacio, las TIC también posibilitan a los gobiernos (en particular a los autoritarios o totalitarios) el control de la información y las comunicaciones de sus ciudadanos, así como le permite a cualquier Estado moderno la organización y realización de actividades que facilitan o contrarrestan las producidas por la sociedad civil ciberespacial, incluyendo, por ejemplo, la conducción misma de actividades

---

62 Nye: o. cit., pp. 3-9.

63 Phillip Bobbitt: *The Shield of Achilles. War, Peace and the Course of History*, Nueva York, Alfred Knopf, 2002; una tesis similar puede verse en James Rasenau y David Johnson: «Information Technology and Turbulence in World Politics», en *Technology, Development and Democracy. International Conflict in the Information Age,* o. cit., pp. 55-78.

64 Juliann Emmons Allison: «Information and International Politics», en *Technology, Development and Democracy. International Conflict in the Information Age,* o. cit., pp. 3-22.

militares, de control y de seguridad e inteligencia a escala nacional e internacional.

La mayoría de los trabajos aquí incluidos considera que el uso de las TIC y su potencial para fortalecer el ejercicio de los valores y las prácticas democráticos se ven indudablemente limitados por una serie de condicionantes sociales, generacionales, culturales, económicos, educativos, tecnológicos (de infraestructura de telecomunicación). Tales condicionantes con frecuencia se mencionan como culpables del reducido número de personas que tienen acceso a computadoras con módem y a infraestructura adecuada de telecomunicaciones. En América Latina, la evolución hacia un mayor uso e impacto de las TIC en el quehacer democrático dependerá de la superación de estas barreras.

Según Vial, por ejemplo, una de las grandes limitaciones «tiene que ver con la escasa penetración que ha logrado la red en el conjunto de la población, con enormes segmentos situados bajo la línea de pobreza e importantes niveles de analfabetismo y exclusión social». Leiva, por otro lado, señala acertadamente que tanto la utilización de las TIC como la mayor interacción entre ciudadanía y gobierno dependen en gran medida de la cultura política imperante en el país. La reticencia de los políticos tradicionales a usar las TIC como herramientas de comunicación e información está marcada por «cierto nivel de desconocimiento de sus posibilidades», así como por «el temor a no controlar distintos aspectos que tienen que ver con la exhibición pública de su trabajo y las cuentas institucionales. La apertura a través de Internet despliega alternativas de control de la ciudadanía que atemorizan», porque generarían una hipotética e incontrolable participación y demanda. Así las cosas, no cabe duda de que los políticos deben actualizarse, como lo han hecho el periodismo, las ONG, las universidades y el sector financiero, por ejemplo. Por otro lado, Leiva también señala las limitaciones que tiene la ciudadanía para utilizar estas tecnologías, particularmente en referencia al acceso material y la cultura de la participación.

Cordeiro y Noguera destacan que en América Latina Internet es sólo «una herramienta adicional» en las campañas electorales y «hasta el momento es un canal de muy baja penetración, que comunica sobre todo a líderes con líderes» y con la nada despreciable franja social de formadores de opinión. Las grandes mayorías no tienen acceso a la red mundial y, por lo tanto, el impacto de ésta «es todavía muy marginal y en gran parte indirecto». Según los autores, «la introducción de Internet en las campañas electorales no ha cambiado todavía de manera

significativa su desarrollo [...] la brecha digital es probablemente el mayor obstáculo del crecimiento del uso de Internet en estas actividades [...] y, mientras Internet no sea un medio de comunicación masiva real, permanecerá en segundo plano como vehículo de comunicación política».[65]

Por otro lado, como observa Manuel Castells (citado por Vial), «los gobiernos, las administraciones y los partidos políticos *han confundido Internet con un tablón de anuncios*». Por lo general, los sitios que presentan no son interactivos y se limitan a ofrecer información y transmitir propaganda, perdiendo la oportunidad de utilizar la red como un instrumento de comunicación e interacción con la ciudadanía.

4. Conclusión

La mayoría de los autores concuerda en que el uso de las TIC tiene el potencial de contribuir al fortalecimiento de valores y prácticas democráticos, así como al mejor funcionamiento de las instituciones gubernamentales. En efecto, estas tecnologías permiten el ejercicio de la libertad de asociación y de expresión de ideas e intereses; facilitan la conformación de comunidades o redes cibernéticas no gubernamentales, tanto locales como internacionales, que favorecen la comunicación y la interacción entre individuos, entre comunidades y entre personas e instituciones políticas, en tiempo real y a bajo costo; posibilitan la obtención, el manejo y la difusión amplia y rápida de la información; y estimulan la participación, el debate y el activismo político. A partir de múltiples sitios —individuales o institucionales— las TIC generan un *espacio público* en el que individuos, instituciones públicas y ONG pueden participar, debatir, dialogar, interactuar, arribar a consensos, concertar, generar ideas fuerza, convocar, construir y movilizar comunidades virtuales, todo lo cual se puede convertir en actividades «presenciales». Su uso reduce las barreras geográficas y financieras para que cualquier

---

65 Vale la pena mencionar aquí que, a pesar de que el reducido acceso a las TIC es ciertamente un limitación importante, las cifras de conexión (crecientes con rapidez) que se han visto no son nada desdeñables, por un lado, y por otro, se ha señalado también que las TIC ya son una herramienta imprescindible para el trabajo de importantes sectores formadores de opinión y de individuos que deciden y ejecutan políticas públicas.

individuo o institución (ya no sólo el político, el partido o el gobierno) pueda convocar, organizar y movilizar a la ciudadanía. Se construyen de este modo las bases para generar poder y actuar colectivamente, tanto *on-line* como *off-line*, así como para potenciar dos principios fundamentales de la política: «la información es poder» y «la unión hace la fuerza». En última instancia, las TIC «empoderan» a los ciudadanos y tienen un efecto democratizador.

Así como se han formado significativos espacios públicos y comunidades desde lo privado, también las instituciones gubernamentales pueden aprovechar las TIC, y de hecho han sabido hacerlo, para proveer información y servicios mejores y en mayor cantidad, así como para relacionarse mejor con la ciudadanía. Las TIC ofrecen a los gobiernos nacionales y locales grandes posibilidades para el cumplimiento a cabalidad de sus funciones fundamentales, con transparencia y eficacia. En efecto, el uso de estas tecnologías por instituciones políticas (ministerios y agencias gubernamentales, partidos políticos, legislaturas, cortes, juzgados, defensorías del pueblo) tiene el potencial de contribuir a que las propias instituciones sean más efectivas, más responsables, más transparentes y más dispuestas a rendir cuentas adecuadamente, ofrecen la posibilidad de mayor acceso y democratización de la información que se produce y maneja en su interior, y permiten a los gobiernos facilitar y transparentar los trámites de los ciudadanos ante el Estado para obtener información y servicios. Gracias a las TIC los gobiernos pueden acercarse a los ciudadanos, dialogar con ellos y hasta ofrecer mecanismos virtuales de rendición y petición de cuentas, al tiempo que una adecuada estrategia de comunicación política les posibilita divulgar y promocionar sus actividades.

A partir de una utilización adecuada de la red, los gobiernos pueden mejorar el funcionamiento de la administración pública, la provisión de información y servicios, y favorecer la participación ciudadana en la formulación y ejecución de políticas públicas a través de foros, encuestas y referendos, todo lo cual puede redundar en una mayor credibilidad y legitimidad ante la ciudadanía. En el caso específico de la organización y administración electoral, el uso de las TIC confiere transparencia y credibilidad al proceso, lo que en última instancia aumenta la legitimidad de las autoridades electas y la confianza de la ciudadanía en la democracia. Parafraseando al profesor Nye, la transparencia es la base de la credibilidad y ésta, a su vez, es un recurso crucial de poder, sin la cual hoy día no puede haber gobernabilidad democrática.[66] El poder y la go-

bernabilidad democrática dependen de la credibilidad de las instituciones y sus líderes.

Sin embargo, como se ha visto, hay varios desafíos y obstáculos que deben superarse para avanzar en esa dirección. Según Cordeiro y Noguera, por ejemplo, «el desafío para los Estados en la era de la democracia digital consiste en parte en lograr que todos los ciudadanos tengan el mismo acceso a las redes de comunicación». Éste quizás sea el reto mayor, porque implica superar brechas estructurales en lo educativo, cultural, económico y tecnológico. Es una tarea a la que gobiernos, fundaciones, ONG y organismos internacionales podrían dedicarle mayores esfuerzos.[67] Pero en lo inmediato y coyuntural también debe quedar claro que los efectos positivos del uso de las TIC sólo podrán verificarse si los sitios electrónicos gubernamentales y privados no se emplean como una mera cartelera de avisos y son, por el contrario, interactivos, con seguimiento y mantenimiento adecuado y con consecuencias *off-line* que mejoren la calidad de vida de los ciudadanos —lo que eventualmente redundaría en una mayor credibilidad y legitimidad ante la ciudadanía.

Otro desafío a corto y mediano plazo es el papel que puede y debe cumplir el liderazgo político emergente en nuestros países. Tal como sugiere Leiva, se necesita más iniciativa y creatividad de los sectores políticos en la aplicación de la herramienta, a fin de aprovecharla de manera más efectiva para el encuentro y la comunicación de comunidades políticas a través de la red. A pesar de la resistencia del mundo político en utilizar las TIC plenamente, debido al «alto grado de exposición pública al que se someten ellos y sus instituciones» y de las limitaciones tecnológicas y culturales que frenan su uso generalizado, es compartible la idea de Leiva de que su propagación en el mundo político es inevitable y «que estos medios permitirán favorecer la reconexión entre representantes y representados y devolver poder al sector político, en la medida en que se relegitimen sus liderazgos, hoy severamente cuestionados». En ese sentido, es de máxima importancia para la clase política «actualizar las alternativas de comunicación cuando de gobernar y con-

---

66 Véase Nye, o. cit., pp. 172-176.

67 Es interesante notar una creativa propuesta al gobierno de Estados Unidos de lanzar un Plan Marshall para liderar la reducción de la brecha digital en el mundo, particularmente entre países ricos y pobres, a los efectos de facilitar el diálogo, la comprensión y el respeto mutuo internacional y reducir el creciente resentimiento contra el gobierno de ese país. Véase Jaime Metzel: «For a Digital Marshall Plan», *Christian Science Monitor,* 28-3-2001 (‹info@ceip.org›).

ducir una comunidad se trata. De lo contrario, la pérdida de poder que supone limitarse informativa y comunicacionalmente significa dejar esos espacios a quienes no tienen la legítima representación popular y democrática. La actualización tecnológica ha dejado de ser una opción y ha pasado ha constituir un imperativo de las sociedades que pretendan democratizarse seriamente».

Aquí vale la pena traer a colación lo observado por Castells en el trabajo de Vial. Para este reconocido experto:

> Es la sociedad la que modela a Internet, y no al contrario. Allí donde hay una movilización social, Internet se convierte en un instrumento dinámico de cambio social; allí donde hay burocratización política y política estrictamente mediática de representación ciudadana, Internet es simplemente un tablón de anuncios. Hay que cambiar la política para cambiar Internet y, entonces, el uso político de Internet puede revertir en un cambio de la política en sí misma.

Más allá todavía, se podría decir que es al liderazgo político emergente en nuestros países al que le corresponde concientizarse, adoptar y adaptar estas herramientas del quehacer político moderno para mejorar la calidad de su conducción. La calidad de la democracia en última instancia depende de la calidad del liderazgo que la conduce.

El creciente uso político de las TIC por la sociedad civil y por los líderes y gobiernos modernos es incuestionable e inevitable. Por ello es cada vez más importante, por un lado, generar más conocimiento e información sobre los condicionantes, los usos, el potencial y el impacto de las TIC en la política a través de estudios e investigaciones,[68] y por otro, concientizar y capacitar a las nuevas generaciones de líderes en la temática. Esperamos que este libro sea una contribución en esa dirección.

---

68 Castells, en el trabajo de Vial, sugiere, por ejemplo, la necesidad de explorar con mayor profundidad «de qué manera Internet puede permitir la desburocratización de la política y superar la crisis de legitimidad de los gobiernos que se produce en todo el mundo, a partir de una mayor participación ciudadana permanente, interactiva, y a una información constante de doble vía».

REFLEXIONES PRELIMINARES SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, INTERNET Y POLÍTICA.

¿DEBERÍAMOS ESPERAR CAMBIOS EN LA FORMA DE HACER POLÍTICA?

Alejandro Vial

1. ANTECEDENTES Y PROLEGÓMENOS

Abordar la participación ciudadana desde Internet es todo un desafío, porque se trata de aventurar conjeturas sobre el perfil y el grado de interacción que puede llegar a tener la política a partir de la expansión de una tecnología extremadamente nueva. Además, su celeridad para los cambios está demostrando que en tres o cinco años revoluciona las formas de uso y la rutina de los usuarios que año tras año se incorporan masivamente al sistema, así como las nuevas actividades comerciales, económicas, de entretenimiento, de información, e incluso de guerra o terrorismo, que va incorporando la red a su uso cotidiano, en un movimiento de expansión creciente.

> La primera encuesta seria sobre usuarios de Internet que yo conozco, de finales del noventa y cinco, señalaba que había unos nueve millones de usuarios de Internet. En este momento estamos en torno a los trescientos cincuenta millones de usuarios en el mundo. Las previsiones conservadoras prevén que, para mediados del año 2001, llegaremos a setecientos millones, y en torno a 2005-2007, a dos mil millones como mínimo. Es verdad que constituye sólo una tercera parte de la población del planeta, pero esto quiere decir, ponderando en términos de las sociedades más desarrolladas, que en las sociedades de nuestro contexto las tasas de penetración estarán en torno al 75% u 80%.[1]

---

1 Manuel Castells: «Lección inaugural del programa de doctorado sobre sociedad de la información y del conocimiento en Universitat Oberta de Catalunya», Barcelona, junio del 2000.

Para empezar a explorar en un terreno tan elusivo y expansivo como es la propia Internet y preguntarnos acerca de las características que podría llegar a tener la relación entre Internet y política, lo primero que debemos hacer es ayudarnos con los hitos o parámetros que podamos encontrar.

El primero tiene que ver con la pregunta acerca de cuál sería la variable independiente en la relación Internet-política, y lo inmediato que debe aclararse es que dicha variable independiente no es el desarrollo tecnológico de Internet. El avance tecnológico, por impresionante o sofisticado que sea, no puede hegemonizar para sí la problemática política, cuyo centro de gravedad gira en torno al poder y la lucha de las organizaciones políticas por hacerse del gobierno de la *polis*. Más bien, entonces, será la política la que se encargará de usar para su provecho las enormes oportunidades que implica Internet. Pero una vez dicho esto, tenemos que aclarar de inmediato que tampoco la política es variable independiente en su relación con Internet.

En rigor, ni la una ni la otra son las variables independientes de este juego de relaciones Internet-política, ya que ambas son producto o resultado de la reproducción social y de las prácticas sociales que dicha reproducción genera. Ésta no es una disquisición menor, porque ayuda a explicar el potencial uso de Internet en la política, como efecto de los grandes cambios que está sufriendo la propia forma de hacer política y de crear el mundo desde la racionalidad de lo político. Pero también la política está cambiando, porque la reproducción social en tanto desarrollo de las fuerzas productivas está en un acelerado proceso de transformaciones, de la cual ambas, la nueva política e Internet, son su producto.

Ello significa que la forma en que hoy o mañana puedan llegar a interactuar Internet y la política tiene su origen en el tipo de mundo en construcción en éste y cada momento histórico y en la forma en que dicho mundo articula y reproduce las relaciones sociales y productivas; es decir, que es la realidad objetiva que enmarca el escenario donde se reproducen las prácticas la que determina el perfil que adoptará dicha relación, unida, claro está, a la naturaleza del instrumento, en este caso, a la naturaleza de Internet, cuestión que se enmarca con los mecanismos que forman parte del instrumento requerido para acceder a Internet y así aprehender el conocimiento de la realidad (nivel de la epistemología) e, indirectamente, con la trama simbólico-discursiva de las ideologías.

2. Del escenario histórico de relaciones objetivas

Para comenzar a entender lo que se intenta decir en el tema de las relaciones histórico-objetivas, tendríamos que imaginar cuál podría haber llegado a ser el impacto de la relación Internet-política si Internet hubiera estado disponible durante el período de conformación de los partidos de masas, en los años veinte, treinta y cuarenta del siglo XX. En esos años en que se estaba consolidando el proceso de ciudadanía nacional ampliada —es decir, haciéndose extensivo a sectores obreros, campesinos y mujeres, antes excluidos del carácter de ciudadanos— y surgían los grandes sindicatos, los nacionalismos y otras ideas-eje típicas del período, ¿hacia dónde podría haberse orientado el uso de Internet tomando en cuenta las características esbozadas? ¿Podemos imaginarnos siquiera que hubiese adoptado un perfil similar al actual?

Y qué decir de la toma de decisiones, en el pasado siempre centralizada en el aparato del partido, del sindicato o de la Iglesia, todo lo cual habría llevado, en el hipotético relacionamiento entre política e Internet del ejemplo de más arriba, a una suerte de intranet altamente controlada y sujeta a estructuras de mando duras. Alusiones al sindicato como «correa de transmisión del partido» fueron demasiado elocuentes durante toda la primera mitad del siglo XX como para imaginar algún tipo de relación no centralizada entre un ciudadano de esa época y un eventual encuentro con Internet. Es imposible imaginar las estructuras de cuadro de los partidos marxistas leninistas de los años veinte, treinta y cuarenta, e incluso los posteriores de los cincuenta y sesenta, con un perfil tan individualmente autónomo como el que se estructura en la actualidad ante el navegante de Internet.

Esto último, que apunta a la relación entre el mundo histórico-objetivo y los mecanismos epistémicos que subyacen en la naturaleza de Internet, no es para nada casual. Podríamos decir entonces que no habría sido posible el surgimiento ni mucho menos la expansión de Internet, al menos como la entendemos ahora, en un escenario como el del período ejemplificado.

Una vez esbozado lo anterior, la pregunta hacia la cual tendría que llevarnos el desarrollo del razonamiento de esta ponencia es: ¿cuál podría ser la relación entre Internet y la política hoy en día? En el escena-

rio del mundo actual, donde los sindicatos carecen de peso, los dirigentes partidarios mandan cada vez menos y están cada vez más desprestigiados y donde las identidades nacionales están adquiriendo tonalidades cada vez más tenues, el previsible rol de interacción entre Internet y política profundizará el doble proceso de la localidad que se transnacionaliza y del individuo que se comunica desde sí mismo.

Entonces, para considerar la interacción Internet-política debemos tener en cuenta la polaridad que determina los sucesos sociales y políticos, donde por un lado se manifiesta una relación directa con el tipo de escenario y el desarrollo de las fuerzas productivas existentes en un momento dado, pero donde hay también un nexo directo con estructuras de tipo cognoscitivo que debe ser tenido muy en cuenta para aprehender la complejidad del proceso en su conjunto.

Es esta doble relación del escenario o momento histórico de que se trata, por una parte, y por otra, el perfil instrumental de un mecanismo de comunicación basado en la imagen —cuestión ligada al contenido cognoscitivo e ideológico de las prácticas sociales comunicativas— ayuda a aclarar por qué Internet no es la variable independiente pero también por qué no lo es la política frente a Internet, en la tímida relación actual que mantienen y, sobre todo, en la eventual y futura que adquieran, la cual, previsiblemente, debería ser creciente.

Siendo Internet la gramática telemática de un mundo globalizado, la *modernidad*, es decir, precisamente aquello que no es la globalización, fue el intento permanente de construcción de la identidad del sujeto político sobre la base de la unidad de la razón en la figura del Estado. De hecho, el proceso de la lucha por el reconocimiento, una las figuras iniciales en esa hermosa arquitectura de la conciencia que es *La fenomenología del espíritu* de Hegel, es también la genealogía de la construcción de un sujeto social y político que va pasando por estadios de conciencia creciente hasta llegar a la figura del Espíritu Absoluto, el cual desde el punto de vista político representa la razón última del Estado nacional. Pues bien, son estas figuras típicas de la modernidad las que están en crisis en el escenario del nuevo mundo *posmoderno*, con significados fragmentados y locales que acechan desde el mundo globalizado, el que se ha encargado de revolucionar, entre otras estructuras, las formas de agregación política.

De manera que la globalización o mundialización, según como se quiera ver, enmarca y determina el proceso de cambios que pone en interacción la política con Internet.

Para ayudar a entender de qué estamos hablando cuando se expresa la relación histórico-objetiva que ha cambiado, sintetizamos la información en dos cuadros, preliminares y en proceso de elaboración.

Modernidad. Desde la Revolución Francesa hasta la caída del Muro de Berlín.

Discurso ideológico, integrado y global; ser colectivo nacional

Ciudadanía = Estados nacionales. Identidad básicamente nacional.	La política como *u-topos.* Vamos hacia un derrotero preestablecido.	Sujeto político: partidos, instituciones, Poder Legislativo	Actores de la toma de decisiones: Actores estatales Estado monopolio de la fuerza legítima.	Economía estatal. Escenario laboral. Sujetos: sindicatos poderosos.
Progresiva eliminación de exclusiones. La ciudad como espacio integrado.	Soberanía nacional. Conquista de la naturaleza, la medicina y las enfermedades.	Pueblo. Clase social. Representación agregada de sujetos.	Instituciones estatales nacionales exclusivas. Fiscalización y control del Estado. Estado poder centralizado.	Conflicto laboral. La gran industria. Productos: inventario de bienes físicos
Ampliación de la ciudadanía. Crecen libertades públicas.	Estado liberal de derecho; tres poderes.	Partidos políticos fuertes y *contrapeso a poderes fácticos.*	Fiscaliza, legisla, controla y representa a los grandes conglomerados; el Congreso Nacional.	Actores de la confrontación: sindicatos y empresas.
Avance de los derechos jurídico-políticos.	Todos los miembros de la comunidad nacional son considerados ciudadanos.	Vehículo natural de participación: *Estado de Derecho.*	Demanda popular unificada en torno a temas nacionales, con segmentos sociales agregados.	Manifestación: huelga. Mediador: Estado.

La generalizada crisis de confianza y de credibilidad ciudadana en las instituciones de la democracia representativa hace volver la mirada hacia nuevas formas de hacer política que puedan incluir mayores grados de participación directa, donde el ciudadano pueda expresarse sin tener que recurrir para todo a la mediación parlamentaria o partidaria. En ese contexto, algunos estiman que Internet puede ser la gran alter-

Posmodernidad y globalización. La era de la información.
Discurso fragmentado, identidades múltiples y dispersas, opacidad de las barreras nacionales. Localidades y segmentos geográficos tradicionales retoman fuerza. Las naciones, especialmente las pequeñas y medianas, se debilitan

Ciudadanía = identidades regionales nacionales y locales.	La política como administración pública. El *hacia dónde vamos* es incierto. Política y economía integradas.	Sujeto político: múltiples y diversos	Toma de decisiones: sigue centrada en el Estado, pero éste pierde el monopolio de la fuerza	Economía impone reglas a la política. Escenario laboral fragmentado y actores dispersos. Era de la información.
Construcción de ciudadanía posmoderna: nueva fuerza de lo local. Ciudades fragmentadas.	Interdependencia: globalización, redes, información. Descentralización.	Sociedad civil: la gente y sus sectores. Poder Legislativo: más difícil ejercer la representación.	Demanda ciudadana por fiscalización y control del Estado; pero no existe un modelo político institucional integrado.	Movimiento financiero transnacional. Maquila, desempleo. Producto: la información.
Mercado: incluso los partidos. Nuevos límites a libertades.	Servicios públicos: asimetrías informativas.	Partidos políticos: débiles y fragmentados. ¿Predominio corporativo?	*Mass media*, OSC, ONG, nacionales e internacionales, más instituciones estatales.	Actores de la confrontación: organizaciones, individuos, Estado.
¿A quién se debe el ciudadano? No ideología. ¿Nación?	Uso discrecional de los bienes y servicios como educación, salud, información.	Distintos formatos de participación. *Poderes fácticos con escaso contrapeso institucional.*	Demandas sectoriales dispersas. No hay sujetos unificadores.	Manifestación: corte de rutas, piqueteros. El Estado como pura inmediación y como última frontera.

nativa, habida cuenta de las enormes posibilidades de su uso y expansión hacia distintas áreas de la vida pública. Otros, sin embargo, cuestionan el bajo realismo de una opción como ésa en un subcontinente como América Latina, donde uno de los grandes límites tiene que ver con la escasa penetración que ha logrado la red en el conjunto de su

población, con enormes segmentos situados bajo la línea de la pobreza e importantes niveles de analfabetismo y exclusión social.

No faltan quienes advierten contra las posibilidades de control sobre la ciudadanía que puede llegar a tener una participación masiva y amplia de la gente en temas públicos, ni quienes alertan acerca de la dificultad que entraña esperar una participación activa respecto de decisiones políticas que son temas de alta complejidad, cuya nomenclatura no maneja el público masivo; ejemplos como definir prioridades de las políticas educativas, de salud, defensa y relaciones exteriores, o tomar partido en materias relacionadas con los proyectos de ley, entre los cuales sobresale la ley de presupuesto general de gastos, son algunos de los más recurrentes de las referidas dificultades.

Sin duda, el debate entre las posibilidades que abre Internet a la participación política es apasionante y recién comienza. Nuestra modesta contribución apenas pretende situar algunos de los ejes principales para ulteriores discusiones y no busca zanjar posturas definitivas ni mucho menos propuestas concluyentes. En esa línea y siguiendo el postulado general antes esbozado —en el sentido de que Internet sólo puede ser entendida, al igual que otros mecanismos de participación, en el contexto objetivo del cual forma parte—, creemos necesario analizar la evolución que está teniendo la forma de hacer política que hemos vivido hasta ahora, desarrollada y consolidada durante el proceso denominado *modernidad*.

¿Qué está pasando con el ciudadano formado durante el proceso de la modernidad y con sus formas de hacer política? ¿En que consistió esa modernidad que está cambiando desde la perspectiva de la ciudadanía? ¿Caló tan hondo la modernidad en América Latina como para generar formas de participación política directas que permitan estimular el desarrollo de mayores grados de democracia, o podríamos temer involuciones autoritarias y populistas sin la mediación activa de instituciones como el Parlamento y los partidos políticos?

En efecto, sin mediaciones propiamente políticas y expresivas, ¿no se arriesga entregarles un poder todavía mayor a las corporaciones económico-financieras, que en buena medida ya están modelando la opinión de la gente a través del control que ejercen sobre poderosos medios de comunicación de alcance planetario? Antes de aventurar pronósticos apresurados, tendríamos que analizar las características y naturaleza de la acción política que hoy se encuentra en crisis, a los efectos de entender eventuales derroteros posibles entre Internet y la

política. Dado que dichas formas de hacer política surgen en el proceso de la modernidad, debemos detenernos un poco a analizar algunas de sus características.

La característica básica de la modernidad es que unificó conglomerados enteros, como *las mujeres, los negros, los campesinos y obreros, los pobres, los indígenas,* etc. El discurso moderno hace hincapié en estos sujetos integrados, a los que se les corresponden el Estado nacional, los partidos políticos, los sindicatos nacionales y el gran relato de la modernidad, con su mito integrador de toda diversidad y con el importante ingrediente de una utopía relativamente unidireccional con progreso indefinido. Pero ocurre que de pronto esa unidad se rompe y se fragmentan conglomerados clásicos que habían sido tomados como verdades indiscutibles durante siglos, tales como la unidad de la razón, la identidad única de los sujetos sociales, políticos y productivos y, en definitiva, el llamado *gran relato unificado*. Si algo han sido los partidos políticos modernos, ello ha consistido en ser actores encargados de articular y cohesionar la heterogeneidad social, la misma que la posmodernidad renuncia a unificar, sobre la base de que, frente al grado de diversidad realmente existente, cualquier unidad resultaría una falsa unidad y, en todo caso, unidad totalitaria.

Si entendemos que el ejercicio de la política estuvo limitado en sus inicios a los propietarios y varones en los siglos XVIII y XIX en Europa, la modernidad se ha caracterizado por desarrollar un proceso continuo de ampliación de los derechos ciudadanos a través de la democracia liberal, sobre la base de ir abriendo de manera sistemática y constante, para los grupos excluidos y marginados, los límites jurídico-políticos al ejercicio de la ciudadanía, límites que en sus inicios lo restringían a muy pocos, hasta llegar, finalmente, al impresionante logro actual, en que son ciudadanos todos los nacionales que cumplen una edad determinada. En este proceso de ampliación de las fronteras ciudadanas, el papel que desempeñó la opinión pública que se formó en Europa fue crucial, como veremos, y ello constituye una diferencia clave respecto del proceso ocurrido en América Latina.

Las constituciones latinoamericanas actuales definen al ciudadano simplemente como aquel que cumplió 18 o 21 años, según el caso, sin restricciones de ningún tipo para ejercer su derecho al sufragio, salvo la demencia o limitaciones cognitivas severas. Es decir —y más allá de la iniquidad que puede significar el distinto nivel de acceso a servicios básicos como educación y salud— que dicha caracterización conlleva la

característica principal de la modernidad, la que constituye su sello distintivo: que la ciudadanía se amplía al conjunto de la sociedad, sin exclusión de sexo, raza, religión o nivel socioeconómico. Por eso, si algo define a la modernidad desde un punto de vista político, ello es su carácter de proceso democratizador.[2]

Por eso la etapa actual, que marcaría el predominio de una democracia liberal plena, el punto de inflexión más alto en el desarrollo de esa modernidad y de los sueños que su clase portadora, la burguesía, levantara a través del arte, la literatura y la filosofía, y también fundamentalmente expresada en esa ciega fe en el progreso hacia un mundo mejor como resultado de la ciencia y la técnica, el maquinismo y el industrialismo, ha concluido. Concluyó con la victoria del proceso modernizador en orden a dotar de ciudadanía al conjunto de la población, pero con la derrota de su proyecto político, es decir, de construir un mundo más justo, que integrara a los excluidos de la educación y de la salud y permitiera una mayor calidad de vida para la sociedad en su conjunto a través de una mejoría en el acceso a las oportunidades para todos.

Ese *mix* entre la victoria formal de la modernidad y su derrota real explica la creciente desconfianza, el rechazo y la falta de credibilidad que suscita la actividad política, precisamente cuando nos encontramos frente al gran logro de una ciudadanía plena en cada uno de los Estados nacionales de nuestra región. Ahora, cuando todos tienen el derecho al voto, la gente vota cada vez menos, porque el voto no logra resultados concretos, según la confesión de quienes se abstienen de votar. Pero en lugar de excluirse, ¿por qué no levantar plataformas políticas alternativas que cambien la situación?, se preguntan algunos. Aquí surgen hoy nuevas voces que ven en Internet un mecanismo ideal para revertir la corrupción y la ineficacia que parece mostrar la clase política en la mayoría de los países de la región. Ahora bien, para participar a través de Internet en política, ¿qué tipo de perfil o formación ciudadana se re-

---

2 Lejos de pretender realizar juicios morales y buscando meramente identificar contrastes, el proceso globalizador y posmoderno que vivimos en la actualidad no se plantea ni la ampliación cuantitativa ni menos cualitativa de la democracia. Y no se lo plantea no porque sea antidemocrático como proceso en términos ideológicos, sino porque el derrotero actual no tiene como norte utopías políticas ni expresivas; es un mundo altamente instrumental que busca básicamente planetarizar el mercado manteniendo algunas salvaguardas, únicamente y a medias, en el tema del medio ambiente y, últimamente, en la cuestión del terrorismo y la seguridad.

quiere? ¿Qué tipo de ciudadano disponible tenemos en la región para emprender una aventura de participación más directa que resuelva algunos de los problemas planteados?

El avance de la ciudadanía, tal como la entendemos hoy, fue posible por el desarrollo, la modernización y consolidación de las instituciones del Estado de Derecho en Europa, cuestión bien distinta en nuestra región. Si algo marcó a fuego la democracia moderna en Europa y sentó la diferencia respecto de los países latinoamericanos, ello fue la existencia de marcos institucionales sólidos, transparentes y confiables para los ciudadanos. Es cierto que los avances de ciudadanía latinoamericanos fueron también impresionantes, pero se basaron más en la acción de caudillos que en el desarrollo estructural de sus instituciones fundamentales, con las que la gente no alcanzó a identificarse plenamente. Debido a ello, es difícil afirmar hoy que la ciudadanía de los países latinoamericanos tiene «empoderada» la democracia y el respeto a la ley en grados necesarios y suficientes para la gobernabilidad funcional de sus instituciones estatales. La ciudadanía, en la mayor parte de la América Latina, sigue siendo dependiente del Estado en una suerte de relación paternal, donde mucha de la energía social surge como demanda directa del ciudadano frente al Estado, más que como la acción protagónica de ciudadanos que tienen como motivación principal realizar sus acciones y sólo pretenden que el Estado no les ponga cortapisas.

En América Latina, ese Estado, hoy en crisis, no logró socializar con éxito a los ciudadanos en los marcos del Estado de Derecho por razones variadas, entre las que una no menor es el perfil de los partidos políticos, nucleados casi sin excepción en torno a grandes caudillos y organizados como cabecera de playa de las mismas elites que se reproducen dentro del Estado para el usufructo de su poder. En Europa, los partidos políticos expresan un avance extraordinario desde el punto de vista de la universalidad y democratización de la ciudadanía en términos institucionales, la que dejó de estar sujeta a límites corporativos y a intereses sectoriales directos.

Es así que los partidos europeos construyeron la representación universal y su correlación de fuerzas orientados y observados por una *opinión pública* real y activa, la que sería clave para conformar las corrientes de opinión dentro de los partidos. Este fenómeno de origen estrictamente europeo y burgués (antes de la existencia de la burguesía en Europa era impensable la existencia de opinión pública como media-

ción frente al poder) es uno de los fenómenos constitutivos de la modernidad y no sabemos si sobrevivirá al fin de su época.[3]

Desde sus inicios, la lucha de los partidos políticos europeos resultó clave en la tarea de ir ampliando la representación popular mediante modelos crecientemente participativos, articulados desde corrientes de opinión que respondían a perspectivas de grupos reales que se iban institucionalizando y que serían el antecedente de la posterior opinión pública, la cual cumpliría una función decisiva en la limitación del libre arbitrio de caudillos y señores. Esto que tenemos en sus formas iniciales ya a partir de aquellos partidos de notables de los siglos XVIII y XIX, especialmente en Alemania, Francia e Inglaterra, se iría consolidando hasta los modernos partidos de masas del siglo XX.

La construcción de la opinión pública en Europa siempre estuvo sustentada por las formas de ver e interpretar (ideología), de ahí que fuera tan importante la hermenéutica política. Ello tenía que ver con el acuerdo o pacto social que hacía del ciudadano un actor público consciente para una participación activa y en función de lo cual se dio la gran lucha democratizadora de la modernidad. Por cierto que la irrupción masiva de los medios de comunicación en la política a partir de las décadas del cincuenta y sesenta del siglo pasado tuvo un efecto muy fuerte sobre la opinión pública en términos de debilitar su autonomía y estructura, si bien, como explicita Paul Lazarsfeld en «La opinión pública y la tradición clásica», medir la opinión pública es algo extremadamente complejo.[4]

> En 1866, Napoleón III quería intervenir en la guerra austro-prusiana, para evitar la victoria de Prusia. Los informes sobre la opinión pública, sin embargo, indicaron que la población tenía tal deseo de paz y que había un grave

---

3 Lo que hoy tenemos no es opinión pública sino un remedo de ella: el *telemarketing*, formado por los grandes medios de comunicación que ponen la agenda pública y rayan la cancha mediática en torno a la cual nuestros políticos organizan el *show*. Una cuestión clave de la relación entre Internet y política es indagar acerca de cuán ajena o relacionada es Internet respecto a los medios de comunicación de masas, de su lógica y de su mercado. Respecto de la modernidad propiamente tal, con la caída del Muro de Berlín, el fin de la Guerra Fría y el término del miedo a un holocausto nuclear, cae el último telón de la modernidad y se consolida el nuevo mundo de hoy, más fragmentado y diverso, quizás más inseguro y obviamente más incierto.

4 Véanse, entre otros, William C. Adams: *Media power in presidential elections: an exploratory analysis, 1960-1980*, Filadelfia, 1982; Doris Graber (ed.): *El poder de los medios en la política*, GEL, Buenos Aires, 1986; Charles S. Steinberg y A. William Bluem: *Los medios de comunicación social*, Roble, México, 1969.

> peligro de revolución en caso de guerra, que el grupo de gabinete que estaba en contra de la intervención se impuso. Como resultado Prusia se volvió tan poderosa que cuatro años más tarde pudo provocar la guerra contra Francia, lo cual, a su vez, condujo a la caída de Napoleón III y de su régimen.[5]

Ello da cuenta del enorme poder que tenía la opinión pública clásica, una opinión que se formaba en términos de análisis crítico y a partir de fuentes relativamente autónomas.[6]

Pero en un contexto como el actual, donde la opinión pública es un producto básicamente del manejo comunicacional que hacen los poderes sobre los medios y/o los medios sobre la población, y considerando que, a diferencia de Europa, no se conformó una opinión pública según la tradición clásica, ¿cuál es la situación? Como se ha esbozado, en América Latina la construcción ciudadana fue bien distinta, básicamente por la debilidad institucional histórica de los partidos y la falta de corrientes de opinión significativas, al punto que es difícil hablar de una institucionalidad ciudadana madura y consolidada. Esto es más que evidente en la Argentina de hoy, en Venezuela, Paraguay y Ecuador, pero también en Colombia y buena parte de Centroamérica. Entonces, y salvo en algunos casos aislados como podrían ser el uruguayo y en cierta forma el chileno, antes de que se logre una consolidación y madurez política institucional entre la ciudadanía y los partidos se produce el proceso de vaciamiento del contenido de la política con la globalización.

La conformación de los partidos políticos tuvo mucho de integración vertical y muy poco de horizontal, en gran medida debido a la ausencia de corrientes de opinión pública efectivas y relativamente autónomas respecto del poder. En los casos en que se dio, se trató de un fenómeno elitista que no llegó a la población en general y no tuvo por ende capacidad de generar hechos políticos. De manera que, si el gozne articulador principal de la política partidaria se dio básicamente en torno a caudillos y, con suerte, en torno también a una pequeña elite ilustrada, la identidad del militante con su partido se dio sólo a través de líderes políticos y no tanto mediante estructuras de acción política horizontal.

De ahí que el descrédito de la política y de los políticos haya impedido hasta ahora la generación de políticos alternativos de recambio

---

5 Citado por Paul Lazarsfeld en «La opinión pública y la tradición clásica», incluido Steinberg y Bluem: o. cit.

6 El texto de Jürgen Habermas *Historia y crítica de la opinión pública* sigue siendo un clásico en la materia.

en la región. Dicho de otra forma, si mi ciudadanía pasa por una identificación empática con mi líder político y por su papel en el Estado, su caída en el descrédito se traduce en mi rechazo a la acción política, porque no la identifico como producto de una acción colectiva entre mis pares, sino como una suerte de superestructura inalcanzable que conspira contra mis intereses y los de los ciudadanos en general. A partir de allí, ¿cómo resignifico mi acción política? El hecho de disponer de Internet, ¿cambia la esencia de mi relación con la política y mi condición de ciudadano, más aun cuando la política como tal se enfrenta al desafío de un mundo donde el rol expresivo tiene cada vez menos ámbitos de decisión?

Porque en definitiva, la política de hoy dejó de ser una herramienta para plantearse la pregunta por el sentido del quehacer político y debatir acerca del tipo de país que queremos. En la medida en que el mercado se expande y va ocupándolo todo, se debilitan instancias estatales, políticas y expresivas. Entonces, ¿en qué deviene el ciudadano? O quizás, haciendo la pregunta desde otro ángulo, ¿qué significa en ese contexto hacer política? ¿Cómo encaja aquí el creciente descrédito de la política y de los políticos en la opinión pública?

Desde un punto de vista general, con el impacto del proceso globalizador sobre la política, la lógica de representación agregada que suponen los partidos políticos modernos empieza a tener crecientes tropiezos debido a la fragmentación de los sujetos en parcialidades que no se sienten representadas por la voluntad general universal que caracterizaría a los partidos y que habría sido su gran ventaja sobre las formas corporativas de representación. Sin corrientes de opinión que sustituyan la crisis de la vieja política caudillista latinoamericana y sin una opinión pública que cuente en el nivel de la toma de decisiones, el fenómeno tiene efectos demoledores en países pobres e institucionalmente precarios, en el contexto de la marea globalizadora, porque no existen mecanismos de contención o alternativos a la crisis de los partidos. Entonces, la *polis* se queda desnuda frente a las mafias, que es lo que está pasando en algunos países de la región.

3. La política, Internet y la *POLIS*

Es en este contexto político que acabamos de esbozar, y no en un vacío teórico ideal, que se va a dar la interacción entre Internet y la

política. Entonces, ¿qué puede ocurrir entre este ciudadano a medias socializado como tal y un instrumento que lo pone de frente a su propia existencialidad individual? ¿Cuáles son sus recursos experienciales e históricos para incorporar a una eventual relación política con Intenet? ¿Se puede pensar en un relacionamiento libre, consciente y crítico como ciudadano, si su relación con la política ha estado mediada básicamente desde partidos articulados en torno a figuras como jefes y caudillos? ¿Habrá diferencias para la participación de los ciudadanos según estén en organizaciones o sean individuos aislados? ¿Es un buen mecanismo para incorporar otros actores y producir articulaciones de sujetos con miras a redes y movimientos sociales, o sirve básicamente para proclamar las acciones de grupos ya existentes?

Algo que ha caracterizado la acción política durante los últimos tres siglos ha sido la búsqueda del poder a través de organizaciones partidarias muy estructuradas, centralizadas y articuladas simbólicamente en torno a una totalidad discursiva unificada, con prácticas directas de acción. La forma de hacer política se ha dado dentro de sujetos y grandes conglomerados que expresan acciones colectivas. Pero con independencia de que Internet sea usado por grandes agrupaciones, su *episteme* natural como mecanismo comunicativo se ubica en un escenario signado por el individuo y su ordenador; aun cuando se aborden temas públicos, la construcción epistémica de la acción se da en ese mundo privado y silencioso, por lo que la relación se parece mucho al momento en que el ciudadano ejerce su derecho al voto, en la soledad de la cámara oscura.

Sin embargo, el ciudadano que va a la urna ya formó su opinión en otro tipo de instancias, generalmente ligadas a medios de comunicación y agrupaciones partidarias. Desde Internet propiamente no se ve posible transformar la política por la vía de crear opciones alternativas, aunque sí es claramente viable incrementar los niveles de información, y aun de participación, sobre las realidades políticas existentes.

La información de que disponemos es que Internet está siendo un buen mecanismo para ayudar en la coordinación de las organizaciones de la sociedad civil ya existentes, así como de los propios partidos políticos. La profusión de anuncios, encuentros, convocatorias y divulgación de eventos tiene en la red un importante aliado por su horizontalidad, multiplicidad de llegada y bajo costo, lo que ayuda proporcionalmente más a las organizaciones sociales que a los partidos, habida cuenta de la escasez de recursos de las primeras y la tradicional falta de llegada a los medios masivos que las caracteriza. En este sentido, Inter-

net cumple una importante labor democratizadora de la información menos oficial y por ello ha sido y está siendo usada profusamente por pequeñas organizaciones sociales que buscan incrementar la participación de la gente con miras a incidir en la toma de decisiones de las autoridades y contribuir así a incrementar la democracia.

Ahora bien, no existen datos ni conocemos estudios empíricos que muestren el resultado de esa interacción política de la sociedad civil a través de Internet en términos de resultados respecto a toma de decisiones, incidencia sobre las políticas públicas o acumulación de fuerza real. Si la política es básicamente un juego de poder, entonces la mera participación es insuficiente para generar incidencia y afectar la toma de decisiones. Por eso en distintas sociedades podemos observar acciones de participación ciudadana (término sospechosamente de moda hoy en día) con nulos o escasos efectos de acumulación de poder político. Hasta estos momentos lo que tenemos en Internet en términos de participación política son dos cosas: por una parte, la publicidad de las acciones de grupos políticos consolidados y, por otra, la acción de grupos pequeños que existían previamente y que ahora, mediante Internet, disponen de una mayor llegada a un público relativamente masivo.

Para Manuel Castells, Internet está siendo utilizado como un buen instrumento aglutinador de movimientos sociales:

> La mayor parte de movimientos sociales y políticos del mundo de todas las tendencias utilizan Internet como una forma privilegiada de acción y de organización. Hay tres rasgos que son fundamentales en la interacción entre Internet y los movimientos sociales. El primero es que asistimos en la sociedad, fuera de Internet, a una crisis de las organizaciones tradicionales estructuradas, consolidadas, tipo partidos, tipo asociaciones de orientación directamente política, y además se produce la emergencia de actores sociales, fundamentalmente a partir de coaliciones específicas sobre objetivos concretos: vamos a salvar a las ballenas, vamos a defender tal barrio, vamos a proponer nuevos derechos humanos en el mundo, vamos a defender los derechos de la mujer, pero no con una asociación, sino con campañas concretas. Es decir, en general, en la sociedad hay un salto de los movimientos sociales organizados a los movimientos sociales en red en base a coaliciones que se constituyen en torno a valores y proyectos. Internet es la estructura organizativa y el instrumento de comunicación que permite la flexibilidad y la temporalidad de la movilización, pero manteniendo al mismo tiempo un carácter de coordinación y una capacidad de enfoque de esa movilización.[7]

---

7 Castells: o. cit.

Es para destacar el carácter de pequeño relato que tienen los temas abordados: las ballenas y no los océanos, las mujeres y no los sectores excluidos, el barrio y no las ciudades, lo específico pero no lo general.

Castells, estudioso de Internet, agrega lo siguiente sobre la relación con la política:

> Internet también tiene una relación directa con la actividad política organizada, tanto a nivel de partidos, como a nivel de gobiernos de distintos tipos. Aquí hay toda clase de proyectos, de ideas. En principio, Internet podría ser un instrumento de participación ciudadana extraordinario, podría ser un instrumento de información de la clase política, de los gobiernos y de los partidos a los ciudadanos en su conjunto y de relación interactiva. Podría ser un ágora política y sobre esto escriben todos los futuristas. Ahora bien, en la práctica, hay algunas experiencias interesantes de democracia local, curiosamente local, como la Digital City, la ciudad digital de Ámsterdam (hoy en seria crisis), las redes ciudadanas de Seattle, el programa Iperbole en Bolonia (también en declive en este momento); pero en general, lo que se observa es que los gobiernos, las administraciones, los partidos políticos han confundido Internet con un tablón de anuncios. En general, se limitan a exponer la información: aquí tiene nuestra información para que se entere de lo que hacemos y así me ahorra trabajo o, si lo desea, dígame su opinión.
>
> Lo que sucede es que no se sabe qué pasa con esa opinión. En general, hay escasísimos ejemplos de práctica interactiva cotidiana del sistema político con los ciudadanos. Por tanto, una de las fronteras de investigación que yo quisiera desarrollar sobre Internet es de qué manera Internet puede permitir la desburocratización de la política y superar la crisis de legitimidad de los gobiernos que se produce en todo el mundo, a partir de una mayor participación ciudadana permanente, interactiva, y a una información constante de doble vía. En realidad, lo que se observa es que esto no se produce. Y un libro interesante que acaba de publicarse sobre las relaciones de Internet y algunos sistemas parlamentarios muestra, a partir de estudios empíricos, que en realidad todos los parlamentos tienen *web site*, todos los partidos tienen Internet en todos los países desarrollados, pero son vías, insisto, unidireccionales de información, para captar la opinión, para convertir simplemente a los ciudadanos en votantes potenciales y para que los partidos obtengan la información para saber cómo ajustar su publicidad.
>
> Yo diría que, en este sentido, el problema no es de Internet. El problema es del sistema político y, una vez más, tenemos un *leitmotiv* de la conferencia que les estoy intentando transmitir, que es la idea de que la sociedad modela a Internet, y no al contrario. Allí donde hay una movilización social, Internet se convierte en un instrumento dinámico de cambio social; allí donde hay burocratización política y política estrictamente mediática de representación ciudadana, Internet es simplemente un tablón de anuncios. Hay que cambiar

la política para cambiar Internet y, entonces, el uso político de Internet puede revertir en un cambio de la política en sí misma.[8]

Si Castells se leyera profundamente a sí mismo, se daría cuenta de que, por las mismas razones que argumenta, no hay mayor relación entre Internet y política precisamente por la naturaleza del quehacer político. Pero, ¿será siempre así? Eso es lo que tratamos de desarrollar durante esta ponencia. El desafío no es solamente esbozar lo que hoy está pasando entre Internet y política, sino adelantar algún tipo de conjetura respecto del perfil que podría adoptar esa relación en el futuro. Entonces, necesitamos desplegar un poco más los pliegues del mundo que empieza a surgir ante nosotros.

En este sentido, el mundo globalizado que empezamos a ver no tiene solamente perfiles políticos nuevos; probablemente sea en el universo económico donde notemos con más fuerza los cambios que introduce. En el mundo globalizado, la era de la información se convierte en su gramática, la política deviene imagen mediática y la nueva economía, un conjunto de ideas novedosas desde el punto de visto del mercado que se convierten en activos virtuales. ¿Puede eso cambiarnos nuestra relación ciudadana?

> En el mundo económico que estamos a punto de abandonar, las fuentes principales de riqueza eran de carácter físico. Las cosas que comprábamos y vendíamos eran precisamente eso, cosas; uno podía palparlas, olerlas, patear sus neumáticos, escuchar un agradable ruido sordo al cerrar su portezuela. En la nueva era, la riqueza es producto del conocimiento. Éste y la información —la ciencia sumada a las noticias, la asesoría, el espectáculo, las comunicaciones, los servicios— se han convertido en las materias primas fundamentales de la economía y sus productos más importantes. Los bienes de capital necesarios para crear riqueza ya no son tierras, trabajo físico, máquinas, herramientas ni fábricas, sino bienes intelectuales.
>
> La revista *Fortune* publicó por primera vez su lista de las 500 empresas más importantes en 1954; 40 años después, dos tercios de esas empresas ya no existían o no eran lo suficientemente grandes para aparecer en esa lista. Entre 1979 y 1994, el número de personas empleadas por las empresas industriales más grandes de Estados Unidos bajó casi en un 30%, de 16,2 millones a 11,6 millones. En lugar de ellas, Nokia, con ventas por 160 millones de dólares anuales […] y apenas cinco empleados, o Nike, un fabricante de calzado que no fabrica calzado, su trabajo es investigación y desarrollo, diseño, marketing y distribución, todos servicios de conocimiento intensivos, cuyas

---

8 Ibídem.

ventas suman 334.000 dólares por empleado, comparado con 248.000 dólares por empleado que es la media de las 500 empresas de *Fortune*.[9]

No sólo los grandes recintos de fábricas y talleres van dejando de tener sentido; los sindicatos y en buena medida la propia acción del Estado, como el mediador entre capital y trabajo, pierden fuerza y también poder aglutinador. Esto no significa que el gran capital haya perdido valor o disminuido su poder; por el contrario, la ola de megafusiones que afecta a industrias tan disímiles como las comunicaciones, el sector financiero, informático, de servicios y otros, está introduciendo un importante desequilibrio a favor del factor capital, en la misma medida en que el factor trabajo pierde peso como categoría agregada. Por eso justamente pierde peso también el Estado, el gran regulador entre los distintos factores productivos.

Pero hay también otros cambios que, sin ser menos profundos o tener menor repercusión, resultan más difíciles de caracterizar porque tienen que ver con estilos de vida y con formas ciudadanas. Considerando que la expansión de la globalización expresa la crisis del mundo construido por la modernidad y que a su vez la modernidad surge como resultado del fin de la Edad Media, ¿hay alguna relación entre globalización y nuevo Medioevo?

> Recientemente y desde muchas diferentes posiciones, se ha empezado a hablar de nuestra época como de una nueva Edad Media. El problema reside en saber si se trata de una profecía o de una comprobación. En otras palabras, ¿hemos entrado ya en la Edad Media, o bien, tal como ha expresado Roberto Vacca en un libro inquietante, se producirá una Edad Media en un futuro próximo? La tesis de Vacca se refiere a la degradación de los grandes sistemas típicos de la era tecnológica; éstos, por ser demasiado vastos y complejos como para que una autoridad central pueda controlarlos e incluso para que pueda hacerlo individualmente un aparato de administradores eficaz, están destinados al colapso y, a consecuencia de su interdependencia recíproca, a producir un retroceso de toda la civilización industrial.[10]

¿Qué significa desde la perspectiva de nuestro análisis una nueva Edad Media? Muchos poderes pequeños, una cosmovisión en estos momentos más instrumental que expresiva pero que sirve para unificar el mundo y como recambio de los mediadores tradicionales de la mo-

---

9 Thomas A. Stewart: *La nueva riqueza de las organizaciones: el capital intelectual*, Granica, Barcelona, 1998, p. 13.

10 Umberto Eco: *La Edad Media ha comenzado ya*, Alianza, Madrid, 1995.

dernidad. Puede haber un poder imperial débil o fuerte según el caso, pero la existencia de un poder imperial al menos es parte del escenario.

> Un geógrafo italiano, Giuseppe Sacco, desarrolló hace un año el tema de la medievalización de la ciudad a partir de una serie de minorías que rechazan la integración y se constituyen en un clan que pasa a ser su propio centro inaccesible, al igual que la otra trinchera, la de las clases acomodadas, que se refugian y amurallan contra la pobreza.[11] Es cierto que en las mismas ciudades hay fenómenos inversos a los de la otra Edad Media, como el aumento de la población, de las comunicaciones y del transporte urbano, lo que hace que las ciudades sean hoy inhabitables no por el abandono de la gente y sus servicios sino por el paroxismo de la actividad. Así, la gran ciudad que hoy no se ve invadida por bárbaros beligerantes ni resulta devastada por incendios, sufre de escasez de agua, energía eléctrica y parálisis del tráfico.[12]

Desde la perspectiva de ese escenario de mundo, si pensamos en el cibernauta como un actor político, o al menos como alguien que media una parte o la totalidad de su ciudadanía a través de Internet, debemos asumir que lo hará desde una plataforma que ha diluido buena parte del modo de hacer política propio de la historia de la modernidad, que en América Latina perdió su mediación a través del caudillo y que no tiene como los europeos la tradición de una opinión pública clásica que, aunque debilitada, creó parámetros hermenéuticos que se sostienen en instituciones y normas aceptadas y creíbles para la ciudadanía. Tampoco tendrá, a la luz de la suerte de medievalización que se estaría produciendo, la oportunidad de generar políticas integradas, por lo que todo apunta a señalar una participación por la vía de Internet de cara a la localidad, el clan y el gueto, independientemente del lugar del mundo en que se encuentre el internauta ciudadano.

Con la revolución que está produciendo el avance colosal de las comunicaciones y principalmente por la masificación de la tecnología in-

---

11 La construcción del clan y del gueto es la renuncia al consenso, fenómeno propio de la modernidad pero no de la Edad Media. El consenso es la síntesis de muchos en un todo mayor: el partido, el sindicato o la clase social, que se encarga de contener e integrar las particularidades. El gueto es, en cambio, la particularidad petrificada como particularidad, lo cual está muy asociado a la aceptación del principio de la intolerancia como rector de las relaciones sociales, con lo cual el otro deviene en mi enemigo. La etnia o la localidad geográfica o el grupo racial ya no se subsumen en el partido, la nación o la religión, sino que se quedan petrificados como particularidad, con lo cual la lucha por el reconocimiento no busca un todo mayor, sino la afirmación idéntica de indivisa particularidad.

12 Eco: o. cit.

teractiva de Internet en lugar de unidireccional como la televisión tradicional, se está propiciando la participación activa del usuario a través de Internet. ¿No podríamos encontrarnos en la antesala de la realización de las antiguas utopías sobre una democracia más amplia y participativa? ¿Podemos estar al comienzo de lo que algunos han llamado una *res publica* electrónica? Y de estarlo, ¿cuáles serían las formas de hacer política que ella nos permite? Las esperanzas de Internet como un mecanismo de apoyo para el desarrollo de una democracia más amplia y participativa, que contemple espacios de acción directa en diversos planos gracias a la consulta que permite el ciberespacio, tiene una buena cantidad de seguidores en los Estados Unidos.

> Es un hecho que Jefferson es a menudo celebrado por parte de los activistas del ciberespacio como una especie de héroe *avant la lettre* de la democracia telemática. Es desde esta óptica que se proclama un regreso a Jefferson, lo cual en la práctica significa querer restablecer el presunto evangelio populista libertario de Jefferson, o sea, su visión de una democracia directa y descentralizada en la que la intermediación del gobierno y del parlamento debiera reducirse al mínimo. Jefferson, siguiendo los pasos de Locke, consideraba intangible el principio de la centralidad del pueblo y de cada ciudadano y se oponía a Hamilton y Madison, quienes trataban de limitar el poder de la mayoría. En los tiempos de Jefferson, un diseño tan ambicioso era, en los hechos, una utopía. A esto contribuía además, la pobreza de los medios de comunicación disponibles. Pero las cosas, se sostiene, habrían cambiado radicalmente ahora con el advenimiento de los medios de telecomunicación digital. Las nuevas tecnologías informáticas están en condiciones, al menos en teoría, de permitir la efectiva realización del viejo sueño de la democracia directa. Una tradición que se ha marchitado pero no ha desaparecido y que se corresponde con la imagen estadounidense de la democracia, ligada a la gran tradición comunitaria estadounidense.[13]

Pero, ¿podremos tender un puente de participación política tan largo, que partiendo de la posmodernidad conecte con la modernidad a través de Jefferson y llegue finalmente hasta Pericles?

La democracia de la red, ¿nueva ciudadanía política?

Uno de los mitos recurrentes en la teoría política de Occidente ha sido la experiencia de democracia directa practicada en las plazas de

---

13 Tomás Maldonado: *Crítica de la razón informática*, Paidós, Barcelona, 1998, p. 28.

Atenas durante el período de oro de su época clásica. Para diversos estudiosos, la democracia representativa fue un sustituto no del todo convincente frente a formas de participación política más directas experimentadas durante el gobierno de Pericles, las que se hicieron posteriormente imposibles por el extraordinario aumento de la población que adquiría la condición ciudadana (tanto por el aumento vegetativo de la población como por el incremento de segmentos que fueron obteniendo ciudadanía) y también, aunque quizás con menor peso, por la complejidad de las materias que debían resolverse.

Pero, sin perjuicio de este último problema de la complejidad ni de la idealización que se hizo de la democracia ateniense, resulta recurrente la apelación a nuevas tecnologías como mecanismo de consulta que podría permitir un incremento de la participación directa de forma constante y fluida entre la población. En la actualidad, la nueva esperanza de los teóricos de la democracia directa parece descansar en las posibilidades de participación que ofrece la red de redes.

Más allá de las enormes diferencias existentes entre las relaciones de producción objetivas de los griegos y nuestro mundo actual, moderno o más bien posmoderno, hay cuestiones básicas de gran peso que tienen que ver con la forma de vida de unos y otros, las cuales no se consideran adecuadamente a la hora de plantear la cuestión de la participación directa. Es el caso, por ejemplo, del número de operaciones funcionales que se realizan hoy frente a las de antaño y cómo eso puede alterar y transformar la vida cotidiana. Estudios indican que, mientras el ciudadano básico de la *polis* griega efectuaba entre 12 y 15 operaciones diarias, el de hoy realiza de 60 a 70. *¿Es posible mantener la calidad de la participación política cuando ella ocupa el fragmento atormentado de un tiempo libre inexistente?* Este tipo de consideraciones no suele tenerse en cuenta a la hora de pensar eventuales ejercicios de democracia directa a partir del manido modelo ateniense. En cambio, sí suele tenerse muy en cuenta la crítica popular a las formas institucionales de la democracia representativa, la principal de las cuales es la forma parlamentaria. El descrédito que cosechan lamentablemente muchos de nuestros parlamentarios no hace sino estimular estas utopías de democracia directa, cuya viabilidad y sobre todo cuya eficacia se plantea como potencialidad nueva a partir de las inmensas posibilidades que abre Internet.

Ahora bien, Internet no es una red de redes que existe en la tercera dimensión de la galaxia de Andrómeda; forma parte central del mundo

económico de las comunicaciones, que, como hemos visto, ha introducido importantes cambios en la conformación de la opinión pública y cuya lógica operativa se rige por la competencia en el mercado.

> Los medios de comunicación son ante todo un negocio, y un negocio muy competitivo. No sólo los canales de televisión compiten entre ellos, sino la radio con la prensa y ésta con los canales de televisión. Se estima que en los Estados Unidos más del 67% de los adultos obtiene su información noticiosa viendo canales de televisión, un 50% por los medios impresos, 20% por la radio y 5% por medio de revistas.[14]

En su carácter de negocio que compite en el mercado, los medios de comunicación de masas forman parte del escenario objetivo de las relaciones de producción, pero desde la perspectiva del mecanismo portador o vehículo que transmite la señal comunicacional —vale decir, desde el universo de la imagen— los medios nos remiten a una realidad propia, que es la que se construye cognoscitivamente a partir de esa señal provista por la imagen, donde confluyen tanto la determinación objetiva de la estructura económica como la relación cognoscitiva que aprehende el conocimiento de lo real. Éste es uno de los atributos que hace tan complejos a los medios de comunicación de masas: de una parte son un negocio muy competitivo, con capitales altamente concentrados y con tecnología de punta, pero también, por otro lado, son agentes formadores de opinión pública, entidades que fiscalizan y controlan a los poderes del Estado y, como si todo esto fuera poco, creadores, en muchos casos, de la agenda pública de los países donde operan

> Si bien la televisión es la fuente de información de al menos las dos terceras partes de la población, no es un medio eficaz para transmitir complejos programas o políticas de gobierno. La televisión debe poner todo en 30 segundos, porque es emoción, drama, espectáculo.[15]

Sin embargo, el desarrollo de la idea a partir de los medios de comunicación escritos que ayudaron a conformar la opinión pública en Europa, que tanta influencia tuvo en las corrientes de opinión política aun cuando era opinión *doxa* y no científica, llevaba un proceso de construcción hermenéutica distinto, porque podía basarse en la abstracción cognoscitiva.

---

14 Roberto Izurieta Cánova: «Comunicación y relaciones públicas en el ámbito político», en Alejandro Vial (ed.): *El Poder Legislativo y los nuevos desafíos de la democracia en el Mercosur*, UPD/OEA, Asunción, 2002, p. 152.

15 Ibídem.

> Algunas palabras abstractas, no todas, son en cierta forma traducibles en imágenes, pero se trata siempre de traducciones que son sólo un sucedáneo infiel y empobrecido del concepto. Por ejemplo, el desempleo se traduce en la imagen del desempleado; la felicidad, en la alegría de un rostro que la expresa; la libertad, en la imagen de un preso que sale libre de la cárcel. Sin embargo, la imagen de un hombre sin trabajo no nos lleva a comprender la causa del desempleo y menos de cómo resolverlo, como tampoco nos explica la pobreza la imagen de un pobre ni la idea de libertad la visión de un preso que sale de la cárcel. Los conceptos de justicia, legitimidad, legalidad, igualdad, derecho son asimismo abstracciones, no visibles.[16]

También el progresivo despliegue de la imagen sobre el contenido de la política no puede ser más evidente en los procesos electorales. ¿Dónde han quedado los programas de gobierno y sus debates políticos en las campañas electorales actuales? ¿Qué otra cosa que la imagen y el golpe comunicacional buscan los políticos de toda laya y pelaje, en cualquier país, tanto en los debates televisivos como en cualquiera de los actos proselitistas que se emprenden? Y si el predominio incontestado de la imagen se convierte en la señal comunicacional casi única que lanzan los políticos hacia la ciudadanía, ¿cómo puede haber una opinión pública, al menos en el sentido de una opinión crítica y autónoma capaz de discriminar las señales políticas?

Ahora bien, el carácter interactivo que tiene Internet frente a otros medios como la televisión, ¿no podría ser la clave para estar frente a un mecanismo comunicativo con posibilidades reales para crear y abstraer ideas? Sin duda, esa posibilidad que tiene Internet y de la cual carece la televisión es un punto extraordinario a favor de la red de redes. En este análisis no tenemos posibilidades de avanzar mucho respecto al grado de abstracción que puede llegar a permitir Internet y nos ocuparemos más bien de la particularidad que alcanza el perfil de interacción entre el ciudadano y la política vía Internet. No obstante, debemos aceptar que existe un gran debate en este punto y hay posturas críticas[17] relativamente fundadas que sostienen que, cuando el niño se enfrenta al ordenador, su estructura cognoscitiva y capacidad de abstracción ya están formadas, o des-formadas por la pasividad de la imagen recibida a través del televisor en sus primeros años de vida. Respecto de este punto,

---

16 Giovanni Sartori: *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus, 1998, p. 47.

17 «Internet es un gran mar donde navegar es apasionante, pero un mar que, después de una pequeña travesía de algunos días, preferimos contemplar sin movernos del puerto» (Sergio Lepri: *Un futuro per le agenzie di stampa*, 1996).

nada indica que el uso del Internet sea excluyente respecto de los otros medios de comunicación de masas, por lo que ese niño que comienza con el mínimo esfuerzo de la imagen televisiva la seguirá usando, al igual que sus padres, para informarse y entretenerse durante todo el curso de su vida.

No se trata en todo caso de estimular las visiones negativas sobre el avance de la pasividad crítica y la falta de abstracción a través de la siempre creciente penetración de los medios de comunicación en la vida de las personas, pero la historia de la tecnología muestra que, a mayores logros, mayor uso de la tecnología, menor ejercicio mental y físico. ¿Cuántos usuarios suben por las escaleras para mantener la forma física teniendo ascensor? ¿Cuántos individuos que necesitan hacer un cálculo aritmético dejan de usar la calculadora para no atrofiar su mente? ¿Cuántos dejamos de usar el auto para caminar cortas distancia a pie? Pues bien, siguiendo esa forma de operar, lo probable es que tengan razón quienes afirman que la televisión seguirá siendo la reina de las comunicaciones, tanto para la diversión y el entretenimiento como para la información noticiosa, pues implica el esfuerzo menor.

Por otra parte, si entramos al contenido epistémico-ideológico de la cuestión, debemos partir explicitando que el mecanismo en el uso Internet es *de y para* sujetos individuales, que en tanto individuos se conectan con otros individuos, establecen redes y alianzas con ellos y acuerdan determinadas acciones. La imagen visual del cibernauta es la de una persona sola frente a su computador, en una relación mucho más cercana al individuo de Kierkegaard y su concepto de la angustia,[18] que al tipo de individuo que surge, por ejemplo, de los estructuralistas franceses como Althusser y Poulantzas, a pesar de haber vivido 150 años después de Kierkegaard.

Por cierto, el individuo a la Kierkegaard no es un *homo politicus* y por ende no activa en política; pero no es por cuestiones episódicas o de coyuntura que no lo hace, sino porque el tipo de problemática que le interesa y lo consume tiene formatos individuales, y la acción política requiere la constitución de sujetos sociales porque tiene que ver con acciones colectivas. Después de todo, una acción política es antes que

---

18 «La angustia es una determinación del espíritu que ensueña, y pertenece, por tanto, a la psicología. En el estado de vigilia está puesta la distinción entre mi yo y mi no-yo; en el ensueño está suspendida, en el ensueño es una nada que acusa» (Sören Kierkegaard: *El concepto de la angustia*, 7ª ed., Espasa-Calpe, Madrid, 1967, p. 42).

otra cosa una acción social, y la acción social (como bien lo desarrolló Max Weber en sus investigaciones sociológicas) «es una acción en la cual el sentido mentado por su sujeto o sujetos está referido a la conducta de otros, orientándose por ésta en su desarrollo».[19]

De manera que, si estamos frente a una acción solitaria del individuo y su computador, la situación no alimenta esperanzas de realizar acciones sociales y menos políticas, en el sentido de construir nuevas alternativas de poder. Lo que puede ocurrir es en gran medida lo que ya está ocurriendo, es decir, la colocación de insumos políticos de organizaciones ya existentes. El cibernauta expresa un *ethos* existencial que se alimenta más del *temor y temblor* que de *la lucha por el reconocimiento*[20] o el *Espíritu Absoluto*, para poner el otro paradigma rival que elabora Hegel, el gran contemporáneo de Kierkegaard y del cual saldría la mayoría de los proyectos políticos durante los siglos XIX y XX, todos ellos caracterizados por realizar, a través de los sujetos sociales y políticos, las grandes síntesis de realidad a que se aludía más arriba, al analizar la modernidad.

Los partidos políticos como expresión de grandes agregaciones de sujetos colectivos y de clases sociales surgen de ese tipo de paradigma global, unido al proceso de construcción de los Estados nacionales. Desde el punto de vista de la *teoría política del individualismo posesivo* (C. B. Macpherson), esa imagen del cibernauta frente a su ordenador sin mediación de sujetos políticos o sociales es el triunfo total del liberalismo manchesteriano.[21]

Si el mercado es capaz de ser competitivo ordenando adecuadamente la heterogeneidad individual y mediando las importantes inequidades existentes, como creen algunos, por la vía de igualar desde sí mismo (es decir, desde el mercado) las fuertes asimetrías de información y de acceso a las oportunidades, cosa que aun limitada al ámbito instrumental no creemos posible, es obvio que ello es francamente irrealizable situados en el universo expresivo de la política o de la ética, no sólo por la naturaleza de la acción, que debe estar orientada a otros, como veíamos con Weber, sino también porque, de no estarlo, pierde su sen-

---

19 Max Weber: *Economía y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.

20 En la lucha por el reconocimiento, «el acto de reconocer, debe ser recíproco; no se trata de un esfuerzo unilateral para suprimir al otro, ya que no se trata de una caza, sino de un combate, en que se inicia una reciprocidad» (Pierre Labarriere: *La fenomenología del espíritu de Hegel*, Fondo de Cultura Económica, México, 1985, p. 147).

21 C. B. Macpherson: *La teoría política del individualismo posesivo*, Fontanella, Barcelona, 1970.

tido propio y ni siquiera está en condiciones de identificar el bien común al que supuestamente serviría. En el ámbito expresivo, no es posible ni suficiente el mercado para regular interacciones, aun cuando ellas sean de carácter individual, porque su propia naturaleza colectiva remite al otro incluso en los casos que competen a una sola persona.

> Un acto de justicia aislado, considerado en sí mismo, a menudo puede ser contrario al bien público; únicamente el concurso de todos los hombres en un esquema o en un sistema general de acciones es ventajoso. Ya no se trata de superación sino de integración. Contrariamente a la razón, que siempre procede de partes a partes, el sentimiento reacciona en función de todos. Y de ahí que en el dominio de la moral haya otro sentido de las reglas generales.[22]

4. CONCLUSIÓN

Pese a que los esbozos planteados no nos permiten aventurar conclusiones en el sentido firme de la palabra, estimamos que Internet promoverá mayor participación en ciertos niveles de política de carácter local y/o ligados a subgrupos como clanes o guetos, pero tendrá escasa incidencia sobre las formas de hacer política en términos nacionales, así como sobre la orientación de las políticas públicas en los Estados.

Internet no tiene poder como tal sobre la acción política, en el sentido de acumulación de fuerza. Lo tiene como divulgación y conocimiento de datos, respecto de los cuales mucha gente adquiere, por este medio, posibilidades de participar en los flujos de comunicación, convocar a encuentros y plantear denuncias. Pero sigue siendo una realidad virtual, frente a la cual expresiones de política dura, como por ejemplo las cacerolas en Argentina, son un fenómeno de otro orden de magnitud. Internet puede ayudar a informar dónde se harán las manifestaciones, pero el hecho físico de la manifestación, que sí es un acto político, tiene que ser realizado fácticamente y coordinado de forma orgánica para generar fuerza y crear poder; poder en el sentido político.

Porque siendo la política una acción social basada en la acción de agrupaciones colectivas, la suma de interacciones virtuales entre individuo y ordenador no debería producir cambio significativo alguno en la forma de hacer política. Es posible que Internet sea usado para consul-

---

22 Gilles Deleuze: *Empirismo y subjetividad*, Gedisa, Barcelona, 1981.

tar a la ciudadanía, pero, como la gente seguirá formando su opinión a través de los medios masivos de comunicación de masas, ello tampoco debería implicar cambios de importancia en la esfera política de las naciones.

Más que en política, estimo que por la lógica epistémica de naturaleza individual que caracteriza a Internet, la participación de la gente a través de la red se va a dar más en calidad de ciudadano consumidor que en calidad de ciudadano político. La seguridad será también una materia atendida por los usuarios de Internet y ello puede limitar también usos eventualmente políticos. El aspecto confidencial del manejo de la información es crucial desde la perspectiva del control que puede llegar a tenerse sobre los portales relevantes de las personas y las implicaciones que servicios de inteligencia públicos y privados pueden llegar a tener sobre la vida privada de la gente.

Finalmente y respecto a la pregunta acerca de si la red virtual de Internet contribuiría a una mayor democratización de la política, esa opción no se desprende del análisis preliminar que se ha realizado.

La otra Internet

Oscar Landi

Introducción

Ciertos vínculos entre las personas que se establecen en las tramas virtuales de Internet, ¿constituyen una zona novedosa de los plurales espacios públicos de las sociedades de comienzos del siglo XXI? Esta pregunta altera la imagen de los territorios que caracterizan a los lugares públicos canónicos, como el ágora griega, la plaza y el teatro de la vida urbana moderna. Las relaciones humanas en el ciberespacio no son las de los cuerpos dispuestos en la tierra firme, interpelados por la arquitectura y la ciudad. Se trata de una red descorporizada o, mejor, que permite estar y ser reconocido donde «no se tiene» el cuerpo.

El tejido de la red se constituye generalmente desde la soledad de un escritorio hogareño o de un locutorio telefónico, pero se sostiene en una pragmática lingüística y social: construye una trama intersubjetiva que hace y deshace relaciones de sentido entre los hombres y que produce innumerables efectos prácticos en tierra firme. Los estudios más recientes sobre Internet dicen que lo que sigue atrayendo a la gente es su oferta de información, pero lo que ayuda decisivamente a retenerla dentro de la red de redes es la sensación de participar de alguna comunidad. En el mundo virtual crecen redes de movimientos cívicos, subculturas, minorías sexuales, organizaciones de solidaridad social, movimientos por la paz y la defensa del medio ambiente, así como organizaciones terroristas o dedicadas a la pedofília.

Ya no se trata de la enorme oferta de información que ofrece la red y que estuvo en el centro en sus promesas inaugurales, sino de lo que hacen los hombres entre sí con sus posibilidades interactivas. La inter-

faz hombre-máquina aparece aquí con más claridad como lo que siempre es: un borde entre dos dimensiones espaciales muy distintas, una presente en la otra y viceversa: suelo firme y detrás de las pantallas. Aquí hablaremos de una singular combinación de plaza pública y pantallas de computadoras.

La noche del 19 de diciembre de 2001 se produjo en la ciudad de Buenos Aires una inédita movilización popular de carácter cívico y social. El presidente Fernando de la Rúa acababa de hablar a la población por la televisión anunciando la implantación del estado de sitio para hacer frente al clima de agitación social que contenía dos fenómenos centrales: diversos saqueos a supermercados, principalmente en el Gran Buenos Aires, y la creciente protesta de los ahorristas bancarizados. El gobierno había dispuesto días antes el establecimiento del llamado corralito financiero por el cual los plazos fijos no iban a ser devueltos en la moneda pactada, el dólar, sino en pesos devaluados y, además, se restringía fuertemente la posibilidad de retirar dinero de las cuentas a la vista (cajas de ahorro y cuentas corrientes). Se sumaban el hambre de los más excluidos y la expropiación de los ahorristas aún atrapados en el sistema bancario, en su mayoría de la clase media y media baja.

Luego de la amenazante intervención presidencial televisiva, la medianoche porteña fue llenándose de a poco del sonido de cacerolas golpeadas desde los balcones de los edificios o desde dentro de las casas. Nadie las había convocado. El sonido se fue volcando hacia las calles ocupadas cada vez más por los vecinos de la ciudad. Las primeras horas del 20 de diciembre ya mostraban la convergencia masiva de personas, generalmente familias, hacia la histórica Plaza de Mayo.

El estallido social tenía serios antecedente en el transcurso de la traumática reconversión socioeconómica de la década de los noventa bajo la presidencia de Carlos Menem. Las movilizaciones y ocupación de edificios públicos y casas de políticos en varias ciudades de las provincias, o los cortes de ruta que se hicieron visibles desde 1997 en distintas localidades del interior asoladas por la desocupación, el retiro de industrias o el levantamiento de vías férreas, eran respuestas de una sociedad cada vez más dualizada, fragmentada y pobre.

El 20 de diciembre amanecería con la transformación de una protesta pacífica, con un alto y sorprendente grado de espontaneidad, en una violencia que dejó un penoso saldo de muertos y heridos por la represión policial. El detonante bancario del acontecimiento, el corralito, no puede dejar en un segundo plano al componente cívico de esa moviliza-

ción, desafiada por la instauración presidencial del estado de sitio y la pérdida de los derechos ciudadanos que tal medida contiene.

El presidente De la Rúa, que arrastraba un elevado grado de debilidad y aislamiento político, renunciaría ese mismo día. Queda para el análisis el conjunto de factores estructurales e institucionales que hicieron colapsar al gobierno de la Alianza, que tenía sólo dos años de ejercicio y que había asumido con las expectativas de gran parte de la población. También están en el campo de otro análisis las operaciones conspirativas y maniobras políticas sectoriales que tuvieron lugar durante esos días. Lo que queremos resaltar aquí es una experiencia cívica en la que convergieron diversos intereses populares afectados y que se gestó y sobrevive por fuera —en contra— de las estructuras partidarias gobernantes y del sindicalismo oficial.

Entre el 19 de diciembre de 2001 y el 31 de marzo de 2002 hubo 2014 cacerolazos en el país; es decir, un promedio de 19 por día. Según una medición del Centro de Estudios para la Nueva Mayoría, si bien el fenómeno fue declinando con el tiempo, la tendencia podría revertirse si se agrava la crisis socioeconómica. El fenómeno de los cacerolazos, que estalló espontáneamente en la Capital a fines de diciembre, se ha transformado en una estructura de movilización social permanente integrada por 272 asambleas barriales de vecinos que se reúnen regularmente.

Internet y el correo electrónico fueron circuitos importantes de articulación, expresión y organización de las asambleas. La televisión de aire y de cable desempeñó un papel fundamental en la movilización espontánea: las pantallas mostraron rápidamente a los vecinos en las calles en imágenes que funcionaban como mensajes, puntos de referencia y de reconocimiento mutuo, dramaticidad y emoción, entusiasmo y bronca colectivos. Pero, con el correr de los días, fue la red electrónica la que funcionó como articuladora social, generando enunciaciones horizontales, mensajes cruzados, consignas, foros de discusión donde se expresaron la más diversas y hasta contradictorias opiniones.

Este fenómeno tiene algunos rasgos propios, que son los que pretendemos analizar desde diversas entradas y salidas en este texto. La red electrónica de asambleas y cacerolazos no es similar a la de los sitios de ciertas minorías sociales, étnicas o sexuales, pacifistas o ecologistas, que son organizaciones definidas o estructuradas previamente en tierra firme y que en determinado momento utilizan la red para potenciar su alcance y actividades. El cacerolazo *on line* surge de la reutili-

zación de la capacidad conectiva previamente instalada en la sociedad, por un movimiento con un fuerte origen espontáneo, no organizado previamente. La asamblea barrial, localizada en un punto determinado, en una esquina o plaza de la ciudad, comenzó a tomar vida y a extenderse del otro lado, en el otro espacio sin esquinas ni cartografías urbanas, la red de redes, incluso más allá de la Argentina.

1. La fragmentación

La nueva realidad cívica que describimos está cargada de interrogantes sobre su futuro, pero es la trama de una experiencia subjetiva que recrea el espacio público en medio de una gran crisis del país, que pasó de largos años de recesión a la depresión económica. La articulación de vecinos que genera la Coordinadora Interbarrial y sus formas de existencia en la red de redes puede verse con mayor precisión si antes la colocamos a contraluz de la doble fragmentación que vive la democracia argentina: la social y la de la representación política partidaria.

La sociedad

La Argentina de comienzos del 2002 tiene la peor distribución del ingreso desde que el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) mide, a partir de la década del setenta, cuánto ganan los argentinos y cómo se reparte su riqueza. De acuerdo con las cifras oficiales de Capital y Gran Buenos Aires, en octubre del 2001 el 10% más rico de la población recibió el 37,3% de los ingresos totales, en tanto al 10% más pobre le correspondió apenas el 1,3%. De tal modo, los más ricos recibieron 28,7 veces más que los más pobres. En 1974 esa brecha era de 12,3 veces, según los datos elaborados por la consultora Equis.

Desde octubre de 2001 a marzo de 2002, la combinación de desempleo, devaluación y aumento del costo de vida amplió considerablemente más la brecha a gran velocidad. En esos meses el número de pobres aumentó en 1.547.000 personas, según un nuevo informe de INDEC. Así, en la Argentina hay 15.345.000 pobres, lo que equivale al 42,6% de la población total. En la Capital y el Gran Buenos Aires hay casi 5 millones de personas pobres, es decir que casi el 40% de la población no tiene los ingresos suficientes para comprar una (reducida) canasta de alimentos y servicios. La franja más pobre, la de los

denominados *indigentes*, abarca a casi 1.800.000 habitantes. La pérdida permanente de puestos de trabajo y las crisis provinciales completan la devastación.

Desocupados, empleados públicos, médicos de hospitales en derrumbe, docentes, jubilados, piqueteros, vecinos, viejos y nuevos pobres, productores rurales, ahorristas expropiados... son fragmentos de una gran crisis que entran y salen de la escena, que se superponen, se potencian mutuamente o incluso se enfrentan en casos de desoladas luchas de pobres contra pobres o en pujas de intereses más generales que se acercan por momentos a la imagen de todos contra todos. La desconfianza en la justicia y la erosión de reglas comunes para la convivencia cívica se extienden, alimentadas por la pérdida creciente de una identidad colectiva como argentinos.

La representación política

La profunda ruptura entre representantes y votantes es la otra gran fractura de la Argentina. En 1983, en el colapso del gobierno militar instaurado en 1976, la afiliación masiva a los partidos políticos fue una opción por el restablecimiento de la democracia constitucional y un recurso político que neutralizó los intentos de la dictadura de postergar las elecciones que formalizaban el fin de su ciclo. Millones de argentinos hicieron de la afiliación un hecho de definición personal en una transición generada más por la aventura trágica de la guerra de las Malvinas que por fuertes partidos que desde la sociedad civil obligaran a la dictadura a retirarse. A comienzos del 2002 la acumulación de fichas de afiliación a los partidos arrojaba una cifra superior a los ocho millones, cuyo 85% estaba contenido en los padrones del justicialismo y el radicalismo. A pesar del «que se vayan todos» inicial de la calle y las cacerolas, quedan en pie aparatos partidarios que por diversas razones, incluido por cierto el clientelismo, volverían a afiliarse en caso que se rehicieran los padrones desde cero, pero las cifras de una reafiliación general serían perturbadoramente pobres.

Desde 1983 la construcción de una democracia institucional debió navegar en medio de la crisis de un modelo económico y por una globalización que —junto con ciertas oportunidades ofrecidas a los países y movimientos sociales— contuvo fundamentalmente la formación de redes decisorias, de mecanismos financieros en tiempo real, que sobrepasaron con frecuencia el ámbito de poder y de intervención de

los Estados nacionales. Frente a un modelo de acumulación concentrado y desindustrializador, la política fue mostrándose recurrentemente impotente para imponer un rumbo de renovación y crecimiento sostenido del país, y más aún para cuidar la equidad social. Los episodios de corrupción, el internismo, los pactos secretos y la transgresión de los mandatos electorales completaron la obra. Lo que hoy sucede con los partidos se ha venido elaborando desde la década del ochenta del siglo pasado: desde el proceso paulatino de caída del voto cautivo de los partidos mayoritarios, pasando por el enorme voto nulo y blanco de octubre del 2001, hasta las cacerolas y las asambleas barriales actuales. No se trata de una crisis de la política de tono posmoderno, basada en el desinterés del ciudadano, el mero privatismo, la transformación definitiva de la política en una técnica o los efectos desmovilizadores de la mediatización de la política. En estas tierras pasaron y pasan otras cosas con los partidos. La crisis de sentido va por otros laberintos.

2. La calle

La Argentina devino pobre; su cruda realidad afecta identidades, hábitos, sueños y viejos mitos colectivos, formas de percibir y ejercitar las diferencias sociales. En el gran teatro de la calle hoy actúan procesos de transformación social madurados desde hace años por la exclusión social, la desindustrialización y la caída de gran parte de lo que se dio en llamar *la amplia clase media* que dotaba a la Argentina de una homogeneidad social llamativa para un país latinoamericano.

El drama sale a la calle sin las viejas máscaras que establecían distinciones y jerarquías sociales, se confiesa la pobreza que en otros tiempos se ocultaba, los mostradores de los bancos son crispados confesionarios de penas y del sentimiento de expropiación de los ahorristas. Los secretos y el tono anónimo con que transcurre la vida de la ciudad ahora nos ofrecen otros acercamientos y descubrimientos mutuos. Se incuba una vecindad cívica hasta ahora desconocida.

Se ha instalado un inédito sentimiento de exclusión en el ánimo y los razonamientos de grandes mayorías que históricamente fueron contenidas por el hegemónico bipartidismo compuesto por el justicialismo y el radicalismo. Mayorías que se reconocían en ciertas tradiciones y símbolos, que tenían puntos de referencia orientadores de sus vidas

que podían configurar la idea de una nación en construcción, complicada y muchas veces violenta obra que también contenía debates de ideas alternativas sobre el horizonte futuro deseado.

El «que se vayan todos» que denuesta sin distinciones a los políticos que han tenido o tienen responsabilidades de gobierno es la contracara del sentimiento de una separación propia: la de la exclusión respecto no sólo a la distribución de la renta, sino también —y por momentos fundamentalmente— del ejercicio de la justicia y el respeto por los derechos individuales y colectivos. Es el «nos vamos todos» que ponen en acto las colas frente a los consulados de otros países, devenidos en desesperados espejismos de salvación.

Internet y las cadenas de correo electrónico son el vehículo de otras enunciaciones que no vienen de la política partidaria que gobernó la democracia desde 1983. Pónganse frente a frente un político de buena voluntad y algún miembro de las asambleas barriales independiente, no perteneciente a ningún partido, y asistiremos a un diálogo en paralelo, a dos lógicas de enunciación, a dos premisas y presupuestos del argumento distintos. El político reconocerá seguramente la justeza de ciertas demandas de la gente, criticará incluso su propio desempeño y el de sus colegas, invitará al asambleísta a seguir conversando, pero del otro lado escuchará el pedido de ciertas pruebas para creerle. Como roca dura se han instalado a través del tiempo la sospecha y el engaño en el centro de la enunciación y la escucha de la política. Hay un sentimiento de expropiación que excede el de los ahorristas atrapados en el corralito: expropiación de derechos, de certezas, de sueños y mitos.

La utilización de Internet para comunicar aspectos de la gestión de algunas esferas de gobierno, que se viene desarrollando desde hace unos años con la intención de darle más transparencia, no parece haber tenido audiencia en la sociedad informatizada. Los sitios de políticos o de campañas electorales partidarias, generalmente convencionales en sus contenidos, sirvieron más para intentar agregar metonímicamente atributos de modernidad en el perfil del político que para establecer algún tipo de vínculo con el lector.

La ruptura con la representación política y la creación de redes electrónicas cívicas tiene como protagonista a la clase media urbana. Según el estudio de Nueva Mayoría al que hemos hecho referencia, el 26% de las protestas se produjo en la Capital Federal, el 16% en la provincia de Buenos Aires, el 13% en Santa Fe, el 9% en Córdoba y el 6% en Mendoza. El porcentaje de cacerolazos producidos en la Capital fue muy supe-

rior respecto a su población, en comparación con lo sucedido en el interior del país. De todos modos, este fenómeno originado en la Capital se fue extendiendo posteriormente hacia las provincias.

El protagonismo de la clase media urbana en las nuevas protestas se ve más nítidamente en la distribución de las asambleas barriales por las ciudades. El 41% de las asambleas barriales permanentes (112) está en la Capital, distrito que con sólo uno de cada diez habitantes del país tiene cuatro de cada diez asambleas. De acuerdo con la misma investigación, los barrios de clase media son los que tienen mayor cantidad de asambleas. En la provincia de Buenos Aires funcionan 105 asambleas barriales permanentes, lo que constituye el 39% del total. En este caso también tiende a haber más asambleas en los distritos con mayor proporción de clase media.[1]

Este perfil social de las asambleas converge con la modalidad de expansión previa del acceso a Internet en el país.

3. La conectividad

A comienzos del siglo XXI había en la Argentina 770.000 personas navegando por Internet. Un informe difundido en febrero del 2000 por la consultora Price & Cooke afirmaba que al menos ese número de personas tenían acceso a la red. Esta cifra suponía un incremento del 43% sobre los 540.000 usuarios registrados seis meses atrás. El trabajo de la consultora especializada en Internet aclaraba, sin embargo, que sólo 470.000 personas o empresas pagaban por navegar en la red, pero que se suponía que por cada conexión pagada había dos *internautas*. Desde una perspectiva más global, Price & Cooke dijo que en el país había alrededor de 1.200.000 personas con algún tipo de contacto con Internet, entre navegantes y usuarios sólo de servicios de correo electrónico.

La penetración de la red en la Argentina crecía pero era comparativamente muy baja, no sólo con relación a los países del mundo desarrollado, sino incluso respecto a los principales países de América Latina. En la región lideraba Brasil, con 3,5 millones de usuarios (49% del total del subcontinente), seguido por México con 1 millón (15%). Recién en tercer lugar aparecía la Argentina, con el 7% del total de usuarios.

---

1 *La Nación*, Buenos Aires, 25 de marzo de 2002, p. 8.

El comienzo del nuevo siglo era prometedor. Para los especialistas, se iba a producir un crecimiento importante del acceso a Internet a partir de varios factores que así lo anunciaban. El uso del correo electrónico mostraba un notable crecimiento y esto era percibido como un primer paso que estimulaba el ingreso a la red en busca de más información. Al mismo tiempo, varias empresas abarataban los costos y la oferta gratuita de conectividad y se extendía la banda ancha.

Otro de los factores que explican la expectativa por el crecimiento de Internet era el cambio en la calidad de los contenidos. Diversos portales llegarían a todo el país con información, servicios, correo electrónico y hasta la posibilidad de armar una página personal de forma gratuita. Este último servicio sería de gran importancia para el surgimiento posterior de las cadenas de mensajes y los sitios dedicados al cacerolazo y las asambleas barriales.

El crecimiento de Internet durante los dos primeros años del siglo fue efectivamente significativo y tuvo un perfil social y demográfico que permitió su reutilización por los nuevos fenómenos de protesta y cívicos urbanos en la Argentina. Según un estudio de la consultora D'Alessio IROL realizado en diciembre del 2001, el mes de la caída del gobierno de la Alianza presidido por Fernando de la Rúa, en aproximadamente 2.000.000 de hogares (23%) alguno de sus integrantes se encontraba conectado a la red desde la casa, o bien desde el trabajo, un cibercafé, un locutorio telefónico, la universidad u otros lugares.[2] Como se puede observar en el cuadro siguiente, estas cifras significaban un aumento importante del acceso a Internet.

Este crecimiento tenía para D'Alessio IROL un particular perfil sociodemográfico. En el 39% de los hogares de la ciudad de Buenos Aires y el Gran Buenos Aires (AMBA), al menos alguno de sus integrantes tenía acceso a la Web (dentro o fuera del hogar). De los 3.100.000 usuarios de Internet que había en la Argentina, la mayor parte residía en AMBA.

Los usuarios de Internet pertenecían a hogares cuyo principal sostén económico tenía, en su mayor parte (81% de los casos), estudios terciarios o universitarios. Su índice de desocupación era relativamente bajo: 79% estaba trabajando *full time* y 15% *part time*. El nivel socioeco-

---

2 El estudio, del que estamos reproduciendo algunos de sus cuadros estadísticos, se denomina «Internet E-Commerce Tracking» y se basó en 2.500 encuestas probabilísticas telefónicas realizadas en la ciudad de Buenos Aires y Gran Buenos Aires, así como en las principales ciudades del interior del país: Córdoba, Rosario, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.

nómico, entonces, continuaba siendo una variable clave de la conexión a la Web.

Sin embargo, esto no supone que sólo los usuarios de mayor nivel socioeconómico estuvieran conectados a la red. Fue así en la primera etapa del sistema, pero en seguimientos recientes la consultora registró una creciente incidencia de los niveles medios de la población. En la medición de diciembre de 2002, el nivel medio-medio (C2) había superado en incidencia al nivel socioeconómico mas alto (ABC1).

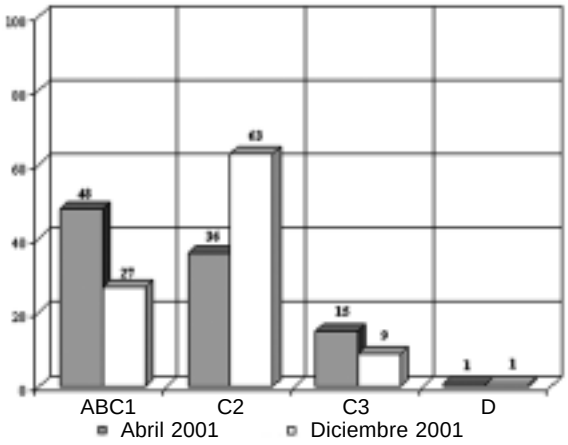
Crecimiento de Internet durante el 2001

Hogares		Personas	
Abril 2001	Diciembre 2001	Abril 2001	Diciembre 2001
1.200.000 (14%)	2.000.000 (23%)	1.900.000 (5%)	3.100.000 (9%)

Evolución de Internet por zona geográfica

	Hogares		Personas	
	Abril 2001	Diciembre 2001	Abril 2001	Diciembre 2001
AMBA	900.000 (26%)	1.300.000 (39%)	1.400.000 (10%)	2.100.000 (15%)
Interior	300.000 (7%)	700.000 (13%)	500.000 (2%)	1.000.000 (4%)
Total	1.200.000 (14%)	2.000.000 (23%)	1.900.000 (5%)	3.100.000 (9%)

Evolución social del acceso a Internet



Evolución del ingreso de los sectores medios a Internet

Antigüedad

	Hasta 1 año	De 2 a 3 años	De 4 a 5 años	Más de 5 años
ABC1	10	19	30	35
C2	84	74	66	64
C3D1	6	7	4	1

Por otra parte, el acceso a Internet y al uso del correo electrónico se ha multiplicado a través de los locales públicos. Según estudios recientes, casi 250.000 personas en Argentina se conectan desde cibercafés, locutorios y similares. Hay diferentes usuarios según la hora: a la mañana se suele navegar, estudiar y usar el correo, y a la tarde (a veces hasta altas horas de la noche) los más chicos se dedican a juegos en red. Estos locales están floreciendo en todo el país y ya ocupan el tercer lugar en cuanto a puntos de acceso a Internet, desplazando a los centros educativos.

El público que reciben es variado. Ciertos usuarios no tienen otra opción por razones económicas y tuvieron su primer contacto con el ciberespacio a partir de la reducción de tarifas de estos locales. Otros, aunque tienen una conexión a Internet doméstica o laboral, concurren a estos lugares porque la velocidad de navegación es mayor que en la casa o porque en el trabajo tienen restricciones de uso. La masificación de las tecnologías de banda ancha ha permitido bajar los precios y aumentar la calidad del servicio.

Durante el 2001, la mayoría de los locutorios telefónicos de Telecom y Telefónica empezaron a ofrecer servicios de Internet. Al principio las computadoras ocupaban los rincones de los locales, pero luego empezaron a multiplicarse y en algunos casos desplazaron a las cabinas para hablar por teléfono. Según la Cámara Argentina de Locutorios, en la ciudad de Buenos Aires hay unos mil locales con Internet; es un servicio que no tiene una rentabilidad importante, pero que se agrega a los otros prestados por los locutorios que se distribuyen por numerosos barrios de la ciudad.

A pesar del cuadro descrito, el negocio en general de Internet sigue sin ser rentable para las empresas. En un país con más de 36 millones de habitantes la penetración de Internet no es llamativa, especialmente si se tiene en cuenta que el parque total de computadoras apenas creció un

12,17% entre diciembre del 2000 y diciembre del 2001. La cantidad de computadoras en el país era de 3,39 millones en diciembre de 2001 y de 3,86 millones un año después, con una fuerte participación de los armadores «cloneros» en el mercado (Comisión Nacional de Comunicaciones).[3]

4. En la red

> Bienvenidos, este sitio se dispone como foro de opiniones e ideas y para brindar información que pueda ser útil a las personas que desean hacerse escuchar y así poder organizarse.
>
> Pretendemos que aquí se encuentren los cronogramas de las marchas, cacerolazos, escraches y todo tipo de convocatoria para que, de manera pacífica, nos hagamos escuchar, este es un proyecto personal y sin banderas políticas, y es a la vez una invitación a toda persona que quiera colaborar, ya sea enviando información o publicando su opinión, serán siempre bienvenidas.

Esta presentación del sitio *Hijos del Pueblo* resume la declaración de intenciones sobre la que se crearon los lugares de encuentro, organización y expresión que surgieron al son de las cacerolas y de la necesidad de comprender y comunicarse con el otro propias del surgimiento de las asambleas barriales. (Para un listado de sitios, véase el Anexo I.)

La identidad social de los damnificados también se abrió paso en ‹www.clasemedia.org›:

> ¿Quiénes Somos?
>
> Somos un grupo de Argentinos de Clase Media que nos estamos organizando para realizar en conjunto acciones que sirvan para impedir pacífica pero enérgicamente todo tipo de abusos.
>
> No pertenecemos a ningún partido político ni tenemos aspiraciones ni intenciones de fundar uno nuevo.
>
> Elegimos por ello trabajar en forma anónima.
>
> Creemos que podemos ser más eficientes, transparentes y creíbles fuera del sistema que dentro del mismo.
>
> A partir de ahora esperamos incorporar al equipo a muchos voluntarios en diferentes áreas para formar un equipo de trabajo más eficiente.

---

[3] Según la consultora Prince & Cooke, en el 2001 se vendió un 25% menos de computadoras que en el 2000 y la facturación bajó un 38%. La baja de las ventas no es sólo reflejo de la prolongada recesión económica de la Argentina, sino también de la reconversión tecnológica que hicieron muchas empresas en 1999 para hacer frente al llamado efecto año 2000.

Si estás interesado en ayudar aunque más no sea registrándote entrá en el link «Cómo ayudar».

Los portales más exitosos vinieron registrando entre cinco mil y siete mil visitas diarias. Sus páginas son de diversa calidad gráfica, pueden incluir juegos de casino a modo de metáfora del sistema económico nacional o el sonido seco y penetrante de las cacerolas digitales. Incluyen generalmente secciones como:

· Portada
· Temas
· Ayuda: Subir una noticia
· Envía una noticia
· Tu cuenta
· Grilla asambleas
· Cronogramas y noticias de asambleas
· Cacerolazos
· Calendario
· Forum
· ¡¡Sala de chat!!
· Música y algo más
· Estadísticas
. Direcciones y teléfonos de políticos
. Notas periodísticas
. Denuncias
. Resumen de propuestas
. Asambleas manejadas por políticos fracasados

Las cadenas de correo electrónico y la publicación de mensajes y opiniones que por esta vía llegaron a los sitios cobran importancia dentro del fenómeno que venimos describiendo. En este caso también nos encontramos con la reutilización de una habilidad y una experiencia adquiridas previamente. Las consultoras Jacobi-Saber realizaron un exhaustivo estudio sobre los medios de comunicación y sus públicos, y uno de sus datos fue que, en respuestas múltiples, el 16% de todos los encuestados había mandado o recibido mensajes, el 10% había realizado consultas y búsquedas, el 4% había chateado y el 3% había leído diarios.[4]

---

4 El estudio se realizó entre octubre y noviembre del 2001, a partir de 4.000 encuestas telefónicas en las que se preguntó a habitantes de la Capital y del Gran Buenos Aires sobre sus consumos de medios en el día anterior.

El cruce entre Internet y los circuitos de envío y recepción de correo electrónico presentan una amplia gama de opiniones e intenciones: desde los mensajes más propios de los vecinos independientes de todo partido político hasta los de agrupaciones con clara orientación ideológica de izquierda tradicional (que funcionan como incrustaciones preelaboradas en el juego discursivo más caótico de las asambleas). No faltan las operaciones de prensa y la voz encubierta de algún servicio de informaciones. Los portales fueron incluyendo entonces aclaraciones como la que sigue:

> Los miembros de c-a-c-e-r-o-l-a-z-o.com.ar, sus participantes y contribuyentes se adhieren al derecho internacional de libertad de expresión y pensamiento del mundo pacífico, civilizado, libre y democrático. De manera enfática, categórica y absoluta nos desvinculamos y distanciamos de toda responsabilidad y/o consecuencias de los efectos, reales o ficticios y/o de toda y/o cualquier índole que su contenido, lenguaje y/o material de audio y/o gráfico pueda ocasionar a ciertas y/o determinadas audiencias.[5]

En otra dirección, el corralito sobre los depósitos bancarios permitió que los clientes realizaran algunas operaciones de transferencia de dinero entre bancos sin tocar en ningún momento el dinero transferido. Dinero virtual, pero atrapado y desvalorizado; distinto del que produce la unión entre la tecnología y la globalización financiera, que actualmente hace desvanecer ante nuestros ojos las formas tradicionales que asume esta antigua divinidad. Las transacciones electrónicas entre bancos, empresas y particulares, el dinero plástico, los cajeros automáticos, alimentaron el merodeo conceptual sobre los misterios de la plata y permitieron acuñar otra metáfora más: la *muerte del dinero*. Se produce una alteración radical de la mirada sobre la riqueza, pues ya no se trata de su representación en volúmenes de billetes o monedas, en baúles con barras de oro y piedras preciosas, en la exclamación «la bolsa o la vida». Ahora el dinero se vuelve intangible, un número en una pantalla, se acumula en los discos duros de las computadoras. A su naturaleza virtual como medio de intercambio se agrega este otro tipo de virtualidad, la de la informática. Para los ahorristas argentinos se trató, en cambio, de la muerte literal del

---

5 De las asambleas también han surgido publicaciones gráficas barriales, como por ejemplo *Almagro en Asamblea* o *La Cacerola de Zapiola*, que llegan a un público sin acceso a Internet. Vecinos de Palermo Viejo tienen un espacio radial en la FM 89.1. En la provincia, las asambleas de Bahía Blanca cuentan con un programa radial que se emite todos los días y lo mismo ocurre con las de Florida.

dinero, de su tanteo a distancia desde un cajero automático hacia otro banco, en corredores eternamente inmateriales.

Pues bien, el corralito, las largas colas de clientes en los bancos y los tensos escraches a éstos activaron otra forma de uso de Internet que no era muy popular en el país: el llamado *homebanking*. En tres meses desde la implementación del corralito, el nivel de bancarización en la Argentina trepó del 32% al 48% de la población y en el mismo período se multiplicó casi por tres el número de usuarios de este tipo de servicios y por seis el de las transacciones financieras en la Web.[6] Pero volvamos a enfocar el proceso por el cual Internet se ha convertido en una trama de convocatoria, participación y reconstrucción de ciertos lazos sociales fracturados por la crisis.

5. EL LAZO SOCIAL

La ecuación que pueda establecer algún vínculo virtuoso entre la nueva realidad cívica que venimos describiendo, las formas de representación democrática y la resolución de la crisis de autoridad política y jurídica en el país es, obviamente, difícil. Pero no se lograría nunca sin tener en cuenta este nuevo piso de certezas e incertidumbres cívicas de la Argentina. La realidad de nuestras multitudes en la calle tiene sus claroscuros. No son democracias directas, alternativas a las representativas partidarias, porque están lejos de todo poder. Se sostienen en sus propias palabras y en el asumirse en su propia incertidumbre; no son el embrión de una institución política definida. Su gran *no* les da poder de veto frente a gobiernos débiles como el de De la Rúa, así como los desemboca muchas veces en el silencio o la dispersión de opiniones cuando se trata de generar alternativas claras a los políticos tradicionales. En ciertos cruces del discurso de estos nuevos movimientos cívicos se precipitan visiones más estructuradas y expresivas de los intereses sociales en juego, textos que circulan en la Web y que podrían llamarse los *manifiestos de la clase media*. (Veáse el Anexo II.)

En sus ingresos y salidas de la plaza, en las esquinas, se tejen nuevos lazos de sociabilidad que derivan en comisiones de «cosas concretas», como las llaman: huertas ecológicas, clubes del trueque, bolsas de

---

6 Alfredo Sainz, *La Nación*, Buenos Aires, 24 de febrero de 2002.

trabajo, intervención para solucionar las deficiencias de las escuelas y hospitales del barrio, reapertura de fábricas cerradas bajo la forma de cooperativas... No es la repetición del vecinalismo que existió en el país en otras épocas ni un terreno fácil para la obtención de grandes logros por aparatos partidarios menores, con vieja experiencia asambleísta.

La reconstitución participativa de ciertos lazos sociales y vecinales quebrados por la larga crisis económica y la cultura del sálvese quien pueda es una de las coordenadas mayores de la redefinición en curso y con final abierto del sentimiento de ciudadanía. Esta palabra alude básicamente a ciertos derechos democráticos, sentido de justicia y de pertenencia a una comunidad. El ciudadano se construye en la reciprocidad, en el reconocimiento mutuo que se sobrepone a la cultura del mercado puro y a los costados humanamente oscuros presentes en una gran crisis. La política argentina tiene y tendrá a este nuevo actor polimorfo; deberá contar con él para generar una democracia distinta, abierta más horizontalmente a nuevas subjetividades, demandas y derechos en medio de tiempos sombríos.

Las cadenas de mensajes y los nuevos sitios de Internet dedicados al cacerolazo y las asambleas barriales constituyen un novedoso punto de apoyo más de la reconstitución de ciertas formas de sociabilidad en los espacios de capas medias urbanas empobrecidas, pero poseedoras de un importante nivel educativo. Son sectores que hicieron de los consumos culturales durante los largos años de recesión económica un recurso de sentido, de defensa de ciertos mundos de vida en medio del deterioro.

Estos sectores ya no perciben como antaño a la educación como un recurso de movilidad ascendente en la sociedad, sino como algo necesario para detener la caída. Entrado el 2002, una encuesta de la consultora Analogías sobre 1.500 casos de todo el país es elocuente:

> En el llamado nivel ABC1 (la parte de la población con mayores ingresos) el 75,4% se resiste a reducir los gastos en salud, el 47,2% en educación y casi el 46% la tevé por cable. Dentro de esta franja, aquellos que hoy poseen el acceso a Internet también se niegan a prescindir de la Web en la elevada proporción del 60%.[7]

El fenómeno que venimos analizando destaca a la Web como articuladora de lazos sociales, se contrapone a ciertas visiones tecnofóbicas que la imaginan sólo como una matriz universal del individualismo, el

---

7 Silvia Naishtat, *Clarín*, Buenos Aires, 3 de abril de 2002, p. 6.

privatismo y la fragmentación de las sociedades frente a las pantallas de computadoras domésticas. En todo caso, esta imagen es una posibilidad más de estas nuevas tecnologías, pero no su destino fatal. La historia de los medios de comunicación no es una secuencia de efectos unívocos sobre sus usuarios. Es una historia política y cultural en la que los individuos operan con ciertos márgenes de libertad, en la que los azares y descubrimientos inesperados también hacen su obra.

Sin embargo, nuestro tema no es tampoco la muestra de una supuesta marcha de progreso, en la que las tecnologías resolverán problemas políticos centrales de nuestras democracias y del acceso de la gente a la ciudadanía. Para algunos, ante las dificultades actuales de la democracia representativa, la red de computadoras hará surgir en su reemplazo una «democracia presentativa» basada en consultas permanentes con las personas sobre temas locales. Con un simple clic se votará al instante desde el hogar. No hay ningún dato de la realidad social que permita fantasear al respecto, pero esta óptica deja de costado un problema central: quién decidiría qué hay que preguntar, cuál sería el procedimiento de formulación de las preguntas, qué lugar tendría la deliberación de los consultados. Internet sería una especie de estado absoluto, de Leviatán electrónico que formula las preguntas que los hombres responden haciendo uso de su libertad privada.[8]

La cuestión no se refiere a la conquista de la ciudadanía *on line* ni a todos los usos que puede tener Internet, dentro de un sistema equilibrado, para articular las políticas públicas o los partidos con la sociedad. Se trata de islotes electrónicos de sociabilidad de futuro abierto e incierto. El fenómeno no puede ser encerrado en el cuadro tradicional de la política, como momento crítico de construcción de una democracia fallida y, al mismo tiempo, de creación de lazos virtuales que hablan en nombre de un barrio de la ciudad en el espacio abierto y sin cartografía de la Web.

El ciberespacio se asocia a la ambigüedad propia del espacio público moderno, del que será siempre dependiente. Por un lado, impulsa nuevas formas de sociabilidad y la ampliación de derechos y, por otro, genera mecanismos inéditos de control de su habitantes e intentos de poner orden y límites en el caos de la telaraña.

---

8 ¿Cuánto tiempo es conveniente demorar para pensar la decisión de voto sobre un tema complejo, sin las presiones de la inmediatez y el tono emocional de la cuestión (por ejemplo, sobre la legitimidad de la pena de muerte al día siguiente de un crimen horroroso)?

ANEXO I

Algunos sitios relacionados con el cacerolazo

‹guiacacerolera.com.ar›
‹caceroleando.8m.com›
‹www.cacerolazo.info›
‹www.cacerolazo.unlugar.com›
‹www.cacerolazo.com›
‹www.cacerolazos.com.ar›
‹www.elcacerolazo.org›
‹www.vaciamiento.com›
‹www.c-a-c-e-r-o-l-a-z-o.com.ar›
‹ahorristas.8m.com›
‹ciberderecho.com.ar›
‹www.solucioncorralito.8m.com›
‹www.causaresponde.s5.com›
‹escraches.netfirms.com›
‹www.arwww.com.ar›
‹www.web1x1.org›
‹www.nuevaclasemedia.com.ar›
‹ar.geocities.com/elvigiaonline/›
‹members.tripod.com.ar/somosdeudores/index.htm›
‹www.deudoresnopesificados.8m.com/›
‹www.escrache.com›
‹cartadocumento.8m.com›
‹www.convocatoriaabierta.misionnet.com.ar›
‹www.nochedelascacerolas.com.ar›
‹www.webklan.com/manifiesto›
‹argentinos.foros.org›
‹www.ciudad.com.ar/ar/portales/sumadeopinion›
‹usuarios.sion.com/juanka/todos/tabla.htm›
‹www.reclamosweb.com.ar›
‹www.elcacerolazoonline.com.ar›
‹www.clasemedia.org›
‹www.informelavado.com›
‹www.lavozdelconsumidor.com.ar›
‹www.mujeresmovilizadas.com.ar›
‹www.ciudadpolitica.com›
‹www.poderdelconsumidor.com.ar›
‹www.elcorralito.com›
‹www.lacacerola.com›

‹www.ligadeamasdecasa.com.ar›
‹www.acorralados.com›
‹www.argentinaxxi.8m.net›
‹www.attac.org/argentina/index.html›
‹www.hipotecados.com.ar›
‹www.piketes.com.ar›
‹www.extraniolatino.20m.com›
‹la-pagina.de/inmigrantesargentinos›

Algunos sitios de asambleas barriales

‹www.palermoviejo.netfirms.com›
‹www.asamblea.olivos.net.ar›
‹asamblea.sancristobal.arg.net.ar›
‹www.ahorristasrosarinos.com.ar›
‹asambleapopulardeflores.iespana.es›
‹www.juninytucuman.8m.com›
‹elesperancero.com/caballito›
‹members.tripod.com.ar/concepcion›
‹orbita.starmedia.com/~cabildociudadela/index.html›
‹colegiales.tripod.com.ar›
‹www.apbyn.com.ar.nstempintl.com›
‹www.asambleaalmagro.8m.com›
‹www.po.org.ar/asambleas›
‹www.tribunadocente.com.ar/notas/asambleas.htm›
‹orbita.starmedia.com/~autoconvocadosdecongreso›
‹www.geocities.com/p_chacabuco›
‹www.hurlinet.com.ar/asambleadehurlingham›
‹ar.geocities.com/asambleamoron›
‹www.asambleabahiense.8k.com›
‹www.asambleasrosario.com.ar›
‹www26.brinkster.com/plazabel›
‹www.mycgiserver.com/~santafeypue›
‹www.asambleapaternal.4t.com/›

ANEXO II

«Manifiesto electrónico» de la clase media (‹www.clasemedia.org›)

¿Quiénes Somos?

Somos un grupo de Argentinos de Clase Media que nos estamos organizando para realizar en conjunto acciones que sirvan para impedir pacífica pero enérgicamente todo tipo de abusos.

No pertenecemos a ningún partido político ni tenemos aspiraciones ni intenciones de fundar uno nuevo.

Elegimos por ello trabajar en forma anónima.

Creemos que podemos ser más eficientes, transparentes y creíbles fuera del sistema que dentro del mismo.

A partir de ahora esperamos incorporar al equipo a muchos voluntarios en diferentes áreas para formar un equipo de trabajo más eficiente.

Si estás interesado en ayudar aunque más no sea registrándote entrá en el link «Cómo ayudar».

OBJETIVOS

Escenario actual

Los gobiernos siempre han abusado de la clase media, debilitándola hasta dejarla casi en vías de extinción.

Hoy prácticamente han acabado con las PYMES, los comercios de barrio y la industria Nacional en general.

En cambio, han favorecido emprendimientos monopólicos que destruyeron nuestra economía favoreciendo a unos pocos.

Y queda claro por qué a la hora de tomar una decisión los políticos negocian con:

* Otros políticos.
* Banqueros.
* FMI.
* Lobistas.
* Millonarios.
* Empresarios de primer nivel.
* Sindicalistas.
* Poderosos multimedios.

Como ves, ninguno de ellos nos representa.

Cuando hay algo que decidir siempre se decide en favor del grupo más poderoso.

No importa cuántos queden en el camino, cuántas leyes se tengan que aprobar o ignorar.

La cadena se corta por el eslabón más fino, por eso cada vez que hay que pagar platos rotos sistemáticamente los pagamos nosotros.

A los poderosos nadie se atreve a tocarlos porque son ellos quienes financian las campañas políticas. Son los que se reúnen con el político de turno para conseguir alguna ventajita para sus emprendimientos.

Son quienes a pesar de tener fortunas increíbles consiguen créditos blandos de la banca oficial y a pesar de no pagarlos, en vez de embargos reciben subsidios.

Son ellos junto a los políticos quienes vacían el país hasta dejarlo al borde del «Default».

Son ellos quienes, mientras nosotros sufrimos las consecuencias de sus actos, sacan aun más ventaja por obtener información en forma anticipada.

Y nosotros les financiamos el vaciamiento con nuestros ahorros congelados.

Es curioso, ellos son los dueños del país, y nosotros los financiamos.

A los pobres, ya no queda nada por sacarles. Les han sacado todo y un poco más.

Están al borde del estallido social y en muchos casos no tienen nada para perder.

Además están organizados en sindicatos, que si bien no son ninguna maravilla, son un escollo para quien los agrede.

En cambio nuestra maltrecha Clase Media:

* No tiene contactos políticos.
* No puede hacer lobbies.
* No participa de los piquetes.
* No tiene derecho a huelgas.
* No está unificada en sindicatos.
* Históricamente ha tolerado todo tipo de atropellos.
* Y encima todavía le queda algo de plata.

A la hora de ver a quienes perjudicar, no hay mucho para pensar; no?

Hoy una vez más, la brecha se agranda.

Y ya ni pensamos en crecer.

Nos conformamos con no perder mucho, o todo…

Es triste.

Está claro que si no torcemos el timón el rumbo está fijado y hacia donde vamos no hay futuro; por lo menos no para nosotros.

Para torcer el timón hace falta fuerza.

Y ése es precisamente nuestro primer objetivo.

Generar una nueva fuerza, un nuevo poder.

Nuestro poder está en la suma.

Tenemos el increíble poder de representar juntos más del 90% del consumo local en los principales rubros.

Si bien para el mercado o el gobierno individualmente no representamos nada, agrupados tenemos una incidencia impresionante en el consumo, la recaudación de impuestos y el pago de servicios.

Incidencia que en caso de tornarse negativa puede traducirse en pérdidas de miles de millones de dólares.

Es hora de que tomemos conciencia de que somos los principales «clientes» de quienes nos estafan.

Sin nosotros (los consumidores) ellos no existen.

Por eso vamos a reclamar en conjunto y si no nos escuchan:

vamos a dejar de comprarles, vamos a dejar de pagarles, vamos a cambiar a otra

marca, vamos a atacarlos con millones de juicios al mismo tiempo, vamos a entorpecer su operatoria y vamos a hacer todo lo que sea necesario hasta que entiendan que ya no vamos a tolerar más incumplimientos ni abusos.

OBJETIVOS

Etapa 1

A) Obtener la masa crítica de miembros necesarios para implementar acciones que repercutan en forma contundente.

Para que nuestras acciones sean tomadas en serio necesitamos ser muchos, estar organizados y dispuestos a actuar en forma coordinada.

Por eso es fundamental que se difunda el sitio y lograr captar la mayor cantidad de adherentes posible.

B) Reclutar voluntarios y organizarnos internamente para ser transparentes, rápidos y efectivos.

OBJETIVOS

Etapa 2

A partir del regreso de los afortunados veraneantes comenzaremos a implementar las primeras acciones.

Necesitamos esperar hasta ese momento para estar todos y actuar en masa.

Las acciones a implementar serán votadas por los miembros en este mismo sitio.

Esto es para garantizar la «popularidad» de la acción.

La mecánica de la acción será la siguiente:

Se harán pedidos a las autoridades «competentes» privadas o públicas y en caso de no cumplirse o hasta tanto se cumplan se tomarán medidas en represalia.

Algunos ejemplos de pedidos:

* Abolición de las jubilaciones de privilegio.

* Utilizar ese dinero en beneficio del resto de los jubilados.

* Abolición de las listas sábana.

* Sustituirlo por un sistema más transparente de elección directa. Que evite arreglos raros y favorezca el surgimiento de nuevos partidos o candidatos.

* Drástico recorte en el costo político.

No es justo que siempre seamos nosotros los que nos tenemos que ajustar el cinturón.

¿Quieren ajuste? OK, Dénnos el ejemplo!!!!

Terminen con las increíbles partidas de dinero asignadas por cargo.

Reduzcan o eliminen la cantidad permitida de asistentes a nombrar (léase familiares).

Reduzcan los sueldos de diputados, senadores, diplomáticos, ministros y demás ladris.

Pónganse en igualdad de condiciones con el resto de la población.

(Actualmente los señores cobran en efectivo, por ende no lidian con el corralito)

Reducción de la tasa de delitos, mejoras reales en Salud y Educación.

¿Por qué pagar por estos servicios si no se prestan correctamente?

Reducción de peajes, telefonía… a valores justos y razonables.

No pedimos nada raro, simplemente que su valor, opciones de servicio y proveedor sean similares a los de otros países.

La creación de leyes antimonopolio de verdad.

Leyes que protejan a las PYMES y permitan desarrollar nuevamente la economía.

Leyes que incentiven a los que todavía creemos en el País a iniciar nuevos proyectos.

Control de inmigración ilegal.

No estamos en contra de la inmigración de personas de buena fe que quieran radicarse en nuestro país. Respetando nuestras leyes, cumpliendo con sus obligaciones impositivas…

Nos oponemos a la inmigración ilegal y descontrolada que afecta nuestros servicios públicos, fuentes de trabajo, seguridad, etc.

Proponemos un control estricto de la inmigración que incluya averiguación de antecedentes (penales, laborales…), planes, estudios, regulación del ingreso en función de la capacidad de fuentes laborales, etc.

Algunos ejemplos de represalias:

* No pagar impuestos.
* No pagar servicios.
* No comprar determinadas marcas.
* No comprar en determinados comercios.
* No veranear en determinado país o provincia.

Todos sabemos que esta gente piensa con el bolsillo y no tiene escrúpulos.

Por ende es precisamente ahí donde vamos a pegarle.

Los empresarios y ministros pasan meses analizando planes para aumentar sus ventas o recaudaciones impositivas un 5% o simplemente para mantenerlas en tiempos de crisis. ¿Sabés lo que les significa verlas reducidas en un 50% o más?

Eso les duele más que cualquier otro tipo de protesta y ha demostrado ser efectivo en otros países a lo largo de la historia.

Sólo es cuestión de hacerlo en forma masiva.

Si se hace en forma masiva, hasta en el caso de incumplimiento en el pago de servicios, a la compañía prestadora se le hace imposible cortar el suministro a tantos abonados a la vez. No están preparadas para hacerlo ni tienen tanto personal disponible.

No compra extendida a grupo.

Hoy, las compañías se fusionan en poderosos grupos. En caso de no resultar suficiente dejar de consumir una marca en particular (o si no se pudiera dejar de consumir por ser indispensable) se puede dejar de consumir todos los productos relacionados con el grupo.

Sacar a los responsables a la luz.

Muchas veces torturamos al que no corresponde. Estamos calientes con el banco y nos la agarramos con el pobre cajero de turno, lo mismo en los peajes, el supermercado, los que atienden reclamos en las telefónicas…

¿Por qué no hacer un pequeño trabajo de inteligencia para descubrir al/los responsables o dueños de la compañía?. Son ellos quienes toman las decisiones cómodamente en sus despachos y mandan a sus empleados a poner la cara con la gente.

Publicar su fotografía, dirección, auto que conduce, country al que concurre, lugares que frecuenta, en qué otras empresas tiene acciones…

Dificultar el funcionamiento de peajes.

¿Qué pasaría si pagamos todos el peaje con billetes de $100 o $50?

¿Y si encima lo mezclamos con billetes grandes de Lecop o Patacón?

¿Para cuántos autos tendrían cambio?

Y cuando se les acabe ¿tendrían otra alternativa que dejarnos pasar?

Otra modalidad puede ser ofrecer el pago pretendido y decir que no tenemos más que eso.

Descolgar teléfonos en horarios determinados.

Pedir reparaciones por si acaso.

Y muchas ideas más que esperamos recibir de Uds. en los próximos días.

OBJETIVOS

Etapa 3

En esta etapa, que va a estar superpuesta con la etapa 2, buscaremos fomentar:

El consumo de productos Argentinos.

Para ello publicaremos guías de productos clasificados por rubro y divididas en distintas categorías para saber a la hora de comprar si el producto es:

* Totalmente nacional.
* De materia prima/partes importadas pero fraccionado/ensamblado en el país.
* Fabricado por una PYME Argentina.
* Fabricado por una compañía grande de capitales Nacionales.
* Fabricado por multinacional.
* Importado.

Así mismo entregaremos calcos autoadhesivos a las empresas nacionales para que identifiquen con ellos a sus productos en la góndolas.

Los mismos serán de distinto color dependiendo de la categoría a la que pertenezcan.

Intercambio de bienes y servicios entre miembros.

Esto será organizado en forma de clasificados on-line gratuitos a los que sólo tendrán acceso los miembros.

Esta acción será complementada a través de reuniones informales en las cuales buscaremos que las partes se conozcan e intercambien bienes y servicios.

Nuevos emprendimientos de nuestros miembros.

Trataremos de apoyar nuevos emprendimientos brindando asesoría legal, información, contactos y publicidad gratuita en este medio.

Resurgimiento de los comercios barriales.

Incentivaremos la población a volver a comprar en los comercios del barrio.

Brindaremos nuestro apoyo a los dueños de estos comercios para que se organicen y compren mejor para poder ofrecer mejores precios a sus clientes.

INFORMÁTICA E INTERNET EN CAMPAÑAS ELECTORALES

Cecilia Cordeiro y Felipe Noguera

INTRODUCCIÓN

El propósito de este estudio es analizar el uso de la informática y de Internet en las campañas electorales en América Latina y el impacto de estas nuevas tecnologías sobre el modo de hacer campañas, o sea, sobre la comunicación política. A tal fin, se comienza con un acercamiento teórico al tema, donde se plantean los principales aspectos de la incorporación de Internet en campañas electorales desde la perspectiva conceptual.

En segundo lugar, este estudio presenta un diagnóstico de la situación actual del uso de Internet en campañas electorales en América Latina, explicando cómo se encuadran las nuevas tecnologías con las herramientas tradicionales de comunicación, como la televisión, la radio, los medios escritos y las manifestaciones públicas (actos, mítines, concentraciones, plaza pública, etc.), según el país.

Luego se ilustra el estudio con un análisis de casos concretos en diferentes países de América Latina, con el objetivo adicional de mostrar los variados estados de desarrollo en el uso de Internet en campañas a través del continente.

A continuación, se plantean una serie de cuestionamientos con respecto al futuro crecimiento y la evolución de las nuevas tecnologías en la comunicación política, enfocando las preguntas desde diversos ángulos pertinentes, como la tecnología, la educación, las idiosincrasias culturales y otros aspectos relevantes.

Por último, se listan las conclusiones a que se ha arribado a lo largo del estudio, resumiendo los principales puntos analizados.

1. La incorporación de la informática e Internet en campañas electorales

Vivimos en la era de la explosión de la información, e Internet y la informática son los principales factores determinantes de esta revolución. La red es la mayor interconexión de computadoras conocida hasta hoy. Una de sus características sobresalientes es la expansión constante y casi geométrica, aunque esto suceda de manera desigual en diferentes países. Así como la informática e Internet hoy en día se encuentran insertos prácticamente en todas las áreas de trabajo en el mundo, las campañas electorales no están al margen de este fenómeno.

Empezando entonces con un acercamiento teórico al tema, debemos analizar qué función cumplen estos dos elementos en las campañas electorales. Como toda campaña electoral consiste fundamentalmente en un proceso de comunicación, tanto la informática como Internet son en este caso herramientas adicionales que potencian el proceso comunicacional: afectan la comunicación entre candidatos/partidos y votantes, entre diferentes candidatos opositores y también entre los ciudadanos. Se trata de analizar qué cambia en las relaciones verticales y horizontales que componen una campaña electoral con el advenimiento de la informática y de Internet.

Desde luego, existe una diferencia sustancial entre las dos: la informática es una herramienta interna que permite que las campañas tengan hoy un nivel muy superior de organización y operatividad. Internet, por su parte, es un canal de comunicación externo, que les ofrece a las campañas electorales un medio de establecer vínculos con la población alternativo a los canales tradicionales, como la TV, la radio, los medios escritos y los eventos partidarios. Pero ambas son complementarias y, a efectos de este estudio, las tomaremos en conjunto.

La incorporación de la informática y de Internet a las campañas electorales tiene varios aspectos que merecen consideración. En este primer acercamiento, trataremos los temas a nivel general, sin limitarnos al estado de situación en América Latina.

Transparencia

En primer lugar, estas herramientas favorecen un mayor grado de transparencia entre candidatos políticos, sus campañas y el electorado.

Una de las características sobresalientes de la red de redes es justamente su poder de transmitir información: esta explosión en la cantidad de información disponible y en la rapidez con que ésta se disemina por la red, así como desde el dominio virtual hacia el mundo real, fuerza a los candidatos y a sus respectivas campañas a ser cada vez más abiertos hacia el público; de lo contrario, corren el riesgo de ser «desenmascarados» por Internet. La información viaja a través de Internet a una velocidad que escapa a cualquier control posible y su alcance es igualmente incontrolable. Además, aun cuando gran parte de la información que circula por Internet no se considere fidedigna, el daño que logra infligir sobre la imagen de un candidato político puede ser irrecuperable. Es cierto que un *spot* televisivo o una nota en un periódico pueden ser igualmente dañinos, pero Internet ha logrado potenciar la velocidad de diseminación de la información y también su alcance. En este sentido, podemos asimilar su impacto al de la difusión de rumores boca a boca, ya que pueden aplicarse similares consideraciones, por ejemplo, a las características que debe tener un mensaje para que el receptor sienta el impulso de compartirlo con otros.

Uno de los mejores ejemplos del impacto instantáneo e incontrolable de la información publicada en Internet lo protagonizó el *Starr Report* al publicar por primera vez los hallazgos de una investigación legal por vía electrónica antes que en papel. Esto ocurrió al culminar la investigación realizada al presidente norteamericano Bill Clinton por el escándalo desatado a partir del descubrimiento de su relación sexual con la becaria Monica Lewinsky. El fiscal de la causa, Kenneth Starr, publicó su informe detallado por Internet antes de llevarlo a la imprenta, y éste dio la vuelta al mundo en tiempo récord, causando inclusive congestión en la red.

Este nuevo contexto obliga a los políticos —tanto en campaña como en funciones de gobierno— a ser lo más transparentes posible, so pena de ser puestos en evidencia.

Por otro lado, el exceso de información disponible en Internet fuerza al público a adoptar métodos para seleccionarla, pues no es posible digerir todo el material que circula. Por ello surgen los *portales intermediarios*, cuyo servicio consiste en seleccionar la información puntual de interés individual o grupal, como son los sitios de noticias políticas. También desempeñan un papel similar los *buscadores*, aunque en otro nivel, permitiéndoles a los ciudadanos la posibilidad de tomar atajos para encontrar la información buscada.

Responsabilidad

Como extensión de este concepto, el uso de Internet en campañas incrementa la *responsabilidad* (*accountability*) de los candidatos y sus partidos hacia el electorado. Esto es, los ciudadanos se están convirtiendo en electores mucho más exigentes en lo que respecta a la rendición de cuentas de los candidatos en campañas, en parte gracias a las posibilidades que ofrece Internet. Esto no se refiere sólo a la rendición de cuentas en sentido estricto, sino a que los candidatos deben cuidarse en todo su comportamiento, pues son conscientes de que a través de Internet sus acciones están siendo fiscalizadas y divulgadas en tiempo real. O sea, el mayor grado de conciencia de los derechos de los ciudadanos con relación a sus dirigentes encontró en Internet un gran aliado.

En este sentido, Internet refuerza un efecto que ya producían los medios de comunicación masiva, especialmente la televisión de alcance nacional: la capacidad de reproducir *para todo el electorado* mensajes que quizás un candidato quería dirigir a parte de éste. Por ejemplo, un candidato no puede prometer en una región algo que la favorecerá en desmedro de otra, si ese discurso será grabado y podrá exhibirse en todo el país. Con Internet este efecto ya no queda sólo en manos de los medios, sino que cualquier internauta puede tomar la iniciativa de desmenuzar los mensajes de un político y alertar a otros votantes acerca de contenidos de los que no eran conscientes.

Desintermediación

La informática e Internet contribuyen en gran medida a la *desintermediación* de las campañas electorales. Esto es, la comunicación de doble vía que caracteriza a Internet le permite al ciudadano acceder a la información que le interesa sobre un candidato directamente, sin estar sujeto a intermediarios como los periodistas, ni pendiente de estructuras partidarias cuyos representantes locales sean los encargados de «subir» o «bajar» mensajes. El sitio de un candidato y/o de su partido político contiene información elaborada por su campaña y abre además al navegante la posibilidad de enviar preguntas, chatear y otras opciones interactivas, logrando así un contacto directo entre ciudadano y candidato. Esta característica es pertinente a Internet en particular y en ella se encuentra uno de los mayores beneficios potenciales para ambos lados, como también uno de los elementos más valorados por los ciuda-

danos. La comunicación política desintermediada ya era posible gracias a los medios electrónicos masivos en la dirección candidato-votante, y también en el sentido inverso gracias a las encuestas de opinión. Internet no sólo potencia dicha comunicación directa, sino que agrega la interactividad y potencia asimismo la iniciativa de ciudadanos que quieran convertirse en intermediarios por cuenta propia.

Comunicación de doble vía

La comunicación de *doble vía* es quizás más significativa en el contexto político actual, marcado por un descreimiento muy fuerte de los ciudadanos respecto a la clase política. El escepticismo sobre los políticos que predomina entre la población y el sentimiento generalizado de que los políticos no escuchan a los ciudadanos, en el contexto de muchas expectativas despertadas pero no satisfechas, naturalmente han llevado a un distanciamiento gradual entre gobernados y gobernantes. La posibilidad de comunicarse directamente con candidatos políticos y con gobernantes constituye entonces un canal de participación atractivo para los ciudadanos, pues pueden hacerlo a bajo costo, en el momento que elijan y sin tener que movilizarse geográficamente. Claro está que esto sólo funciona si existe la voluntad de los políticos de prestarse a tal fin, o sea, de mantener portales verdaderamente interactivos, que no sean meras vidrieras de campaña.

La información demandada

Hablamos aquí del desarrollo del llamado *pull media*, en el que los ciudadanos dejan de ser receptores pasivos de información y pasan a ser actores dentro del proceso de una campaña. La televisión, la radio, los periódicos y demás canales tradicionales de comunicación de campañas se encuadran dentro de los *push media*, pues entregan información a la gente de manera y en tiempo definidos íntegramente por el emisor. Al introducir este cambio cualitativo en la relación entre emisores y receptores, Internet está gestando nuevas generaciones de personas para quienes la comunicación es un proceso de por sí interactivo. Según Dick Morris,[1] asesor del expresidente Bill Clinton y experto en campañas

---

1 Dick Morris: *Vote.com*, 2000.

electorales, a través de la red la ciudadanía generará un nuevo diálogo político que la convertirá en el Quinto Poder.

Interactividad y racionalidad

Los estudios realizados durante la campaña presidencial en Estados Unidos en el 2000 mostraron que, en promedio, un ciudadano pasaba 15 minutos navegando por portales de campaña. Esto es una enormidad para un país cuyos ciudadanos demuestran un nivel de interés muy bajo en asuntos políticos.

> Esta interactividad que ofrece Internet le brinda beneficios tan atractivos al usuario, que logra generar interés y participación del ciudadano en temas que, aunque previamente también lo afectaban, no lo movilizaban. El tiempo que ahorra Internet, la comodidad que ofrece y su carácter no invasivo resultan características de gran atractivo para la población.[2]

Es interesante encuadrar este comportamiento dentro del a veces llamado *modelo de Michigan* de segmentación del electorado, que básicamente divide a los votantes en tres grupos: los que siempre votan por los mismos partidos, los que deciden su voto por afinidad con el candidato, y quienes eligen según las propuestas de gobierno y tienden a definirse en el último tramo de la campaña, cuando las diferentes propuestas ya son conocidas. A este último grupo, que también es el menor, se lo conoce como *voto racional*. Podemos aquí plantear el siguiente interrogante: ¿traerá Internet un aumento del voto racional (y hasta una aparición más temprana en el proceso), al permitirles a los ciudadanos un mejor conocimiento de contenidos sobre las diferentes campañas y sus candidatos, o es simplemente una herramienta empleada por el mismo grupo de votantes racionales que se informan por otro canal?

Otro aspecto de esta desintermediación es la mayor posibilidad que tienen los candidatos y los electores de definir los temas que más les interesan. La comunicación directa por correo electrónico o a través de foros en los sitios de las campañas políticas permite a los candidatos obtener información sobre las preocupaciones que tienen los ciudadanos sin el filtro de los medios de comunicación. Al mismo tiempo, los candidatos tienen la posibilidad de enfatizar ciertos temas de campaña

---

2 Cecilia Cordeiro y Andrea Kobilsky: «Democracia.com», en ‹www.fnoguera.com›, 2000.

con el grado de profundidad que juzguen apropiado. Esto es parecido al uso de encuestas en campañas, empleadas para seguir la evolución de la opinión pública y adaptar el mensaje según las principales preocupaciones de los ciudadanos, pero con la ventaja de que es un medio más barato y con mayor nivel de profundidad. Por otro lado, Internet todavía no es tan confiable en ese sentido, ya que es difícil identificar de manera científica a los cibernautas votantes como lo permiten las encuestas domiciliarias y telefónicas.

El desarrollo reciente de los *focus groups* por Internet, con metodologías seguras y estadísticamente fiables, representa un enorme atractivo para la investigación de campañas, pues baja significativamente los costos de los estudios cualitativos y permite juntar personas en el espacio virtual de una manera que sería imposible físicamente. Claro que se pierden ciertos componentes importantes de los *focus groups* tradicionales, como el lenguaje corporal, el ambiente humano, etc.

Definir la agenda de campaña

La oportunidad de imponer la agenda (*agenda setting*) es muy valiosa en una campaña electoral, pues a través de los medios tradicionales, salvo la publicidad, quienes imponen los temas centrales en una campaña son en gran medida los periodistas, dentro de las demandas de sus públicos. El gran esfuerzo necesario para que una campaña logre imponer en la opinión pública un cierto tema de su interés por la vía de los medios tradicionales puede ser complementado por Internet. Y en el caso de los *spots* publicitarios, las limitaciones de tiempo y costo hacen que éste sea necesariamente un canal de comunicación de poca amplitud en cuanto a la información comunicada, aunque no a su potencial impacto.

Vale la pena referirse a Tony Schwartz[3] y su teoría sobre la voluntad o capacidad de recepción de información del individuo. Schwartz plantea que el mensaje efectivo —o sea, el que llega verdaderamente a tener impacto sobre una persona— es aquel que contiene información que la persona está dispuesta a recibir, y que se relaciona en gran medida con información, valores y creencias que esa persona *ya tiene*. Así, Schwartz habla de tañer una cuerda en la persona (*strike a responsive chord*) para que ésta entre en resonancia con el mensaje.

---

3 Tony Schwartz: *The Responsive Chord*, Anchor Press, Nueva York, 1973.

Siguiendo esta teoría, debemos analizar hasta qué punto Internet logra ir más lejos en la transmisión de mensajes políticos que los medios tradicionales como la televisión, la radio, los mítines, que están limitados por su «ancho de banda», y si, al transmitir (o al menos poner a disposición) mucha más información al interesado, logra más que tañer ciertas cuerdas.

Democracia directa

La evolución de la creciente desintermediación entre candidatos y electores a través de Internet permite un acercamiento gradual entre ellos en la dirección de la democracia digital, en la forma de potenciales referendos, elecciones y otras consultas democráticas que se están gestando por vías digitales. El auge de la democracia directa en sus formas clásicas —plebiscitos, referendos, iniciativas populares y revocatorias de mandato— ya se venía verificando en los últimos años en América Latina, con la incorporación de provisiones para su aplicación en las nuevas constituciones de muchos países, aunque su utilización efectiva no es aún muy común.

Como nuevo canal del proceso de desintermediación, Internet desempeña un papel muy importante al propiciar una mayor participación del público y una mayor confianza en los procesos democráticos. Los primeros pasos en esta dirección se han dado a través de campañas políticas en la red. Hasta ahora es difícil determinar si la gente ve en Internet sobre todo una herramienta que le facilita la vida al permitirle votar en línea, empadronarse en línea, etc., pero que en definitiva no altera la esencia de la democracia representativa, o si el movimiento hacia una mayor participación democrática directa generará un cambio fundamental en las bases de la representación ciudadana, o sea, del contrato social.

Campañas negativas

Las campañas electorales se vuelven cada vez más complejas y sofisticadas a medida que se expande el uso de la informática y de Internet, y las *campañas negativas* cibernéticas no son la excepción: hoy abundan en prácticamente todas las elecciones y no pueden ser ignoradas. Esto hace que las campañas tengan que estar constantemente alertas a la información negativa que pueda surgir de sitios creados especialmente para debilitarlas, y requiere que dispongan de la capacidad para contes-

tar y contraatacar «en tiempo real» o, al menos, lo más rápidamente posible. Además, cada campaña debe evaluar la necesidad de emplear esta misma arma en contra de sus oponentes. En caso de hacerlo, debe montar la estructura de investigación y el equipo operativo necesarios. En Estados Unidos las campañas negativas son moneda corriente, y a través de Internet este aspecto se ve magnificado. En América Latina la práctica no está tan difundida, en parte porque existe una cultura política diferente y las manchas personales de los candidatos por lo general son conocidas por el público antes del inicio de las campañas. Por otro lado, en varios países existen restricciones legales a los ataques abiertos entre candidatos políticos. En este sentido, Internet ofrece una herramienta muy útil, ya que las regulaciones existentes para la televisión, radio y prensa no se aplican a la red.

Comunicación horizontal masiva

Otra dimensión en la comunicación generada por Internet que debe ser analizada es la posibilidad de que, por primera vez, millones de personas se comuniquen entre sí, intercambiando información, opiniones, ideas y propuestas sobre el contexto político en que viven. Esto marca una enorme diferencia respecto a los otros medios de comunicación, por los cuales un individuo o grupo se comunica con millones. La red hace posible que ciudadanos estén en contacto horizontalmente, informándose y gestando movimientos que representen sus ideas en paralelo a las campañas políticas, pero encarnando en sí mismos campañas alternativas. Lo que en campañas tradicionales se hace boca a boca, en reuniones barriales, comités de campaña o hasta reuniones más chicas, Internet lo posibilita en la esfera virtual. Claro que la modalidad es diferente, pues en Internet los actores no se conocen, no tienen contacto real y es más fácil desvincularse del grupo. Por otra parte, la vinculación virtual muchas veces es un paso previo a una vinculación real; es decir, Internet puede funcionar como mecanismo de captación para la participación política tradicional.

El resultado de este nuevo mundo interconectado es que los participantes del intercambio —o sea, la población conectada— viven un proceso de formación de opinión, y eventualmente de formación de conducta de voto, diferente del de aquellos que no están conectados.

Internet impacta también sobre las campañas electorales de manera *acumulativa*, a través de los sitios creados por militantes políticos que

no son integrantes formales de los partidos. Justamente por tratarse de un medio de comunicación masiva, de muy bajo costo y de relación directa con los ciudadanos, Internet representa, en teoría, un vehículo ideal para todo tipo de grupos políticos que buscan diseminar sus propuestas e ideales. Se puede decir que la red facilita de este modo la libertad de expresión masiva, con las ventajas y riesgos que esto supone. Como sucede en otras áreas de Internet, el exceso y la disparidad de calidad de la información también se aplican al área de la política.

Campañas subversivas

El uso de Internet por grupos subversivos y agentes del terrorismo es la otra cara de esta moneda y, lamentablemente, muy difícil de controlar. Como lo demuestran los zapatistas en México, las FARC en Colombia, la ETA en el País Vasco o los movimientos extremistas islámicos, diseminar información terrorista y muy peligrosa por la red es un elemento de comunicación importante para estos grupos. Sus campañas también son políticas, aunque no necesariamente pueden encuadrarse dentro del sistema electoral, si bien muchas veces estas organizaciones buscan incidir en determinados comicios.

Áreas operativas de las campañas

La informática e Internet son también herramientas importantes en las *áreas operativas* de una campaña electoral. Los mejores ejemplos están dados por el uso de Internet para la recaudación de fondos y para el reclutamiento de voluntarios de una campaña. En ambos casos, los costos son muy bajos en comparación con las maneras no electrónicas, y por lo tanto esta práctica se ha incorporado como método complementario. En el caso de la recaudación de fondos, Internet llega a más pequeños donantes que los mecanismos no electrónicos, debido a su costo mucho menor, y esto incrementa no sólo las arcas de campaña sino también la base de simpatizantes. En el caso de reclutar voluntarios, la informática e Internet facilitan la organización del sistema, pero es un mecanismo que funciona en sociedades con tradición de voluntariado. Internet no crea la cultura de voluntariado, aunque sí puede estar creando una nueva modalidad: el cibervoluntariado, esto es, captar a través Internet a voluntarios que desarrollen otras tareas, también a través de Internet.

Otro uso operativo obvio de Internet, y particularmente del correo electrónico, es la comunicación con el electorado conectado. En este sentido, desde el punto de vista de una campaña electoral, Internet combina las características de «torpedo» del correo directo —la información le llega al ciudadano por debajo de la línea de superficie, sin que los adversarios políticos puedan enterarse de su llegada hasta que es demasiado tarde para actuar— y las características de masividad de la TV y la radio, todo ello con un costo mucho menor. Quizás requiera una actitud más activa de las personas, que deberán *abrir* un mensaje electrónico, pero la diferencia con los medios tradicionales es mínima, ya que el correo directo también exige la acción de abrir un sobre, y el telemárketing, la acción de contestar el teléfono.

Expectativas y realidad

La introducción de Internet en campañas electorales, y en lo que hace al proceso político más amplio, generó una enorme expectativa sobre las posibilidades revolucionarias de esta tecnología. Se habló mucho de Internet como el fin de la política tradicional, como la nueva ágora de la democracia y el advenimiento de la democracia digital, en que los ciudadanos dejarían de delegar y pasarían a ser participantes directos en el gobierno. O sea, Internet prácticamente eximiría de los políticos para hacer lugar a la autorrepresentación de los ciudadanos. No viene al caso aquí indagar sobre los aspectos técnicos, legales y filosóficos de estos puntos, pero sí vale la pena tener en cuenta que hasta el momento estas expectativas y predicciones han sido sobredimensionadas, pues no hay indicios determinantes de que Internet represente el fin de la política tradicional; más bien su poder reside en potenciar, maximizar y mejorar ciertas prácticas de la comunicación política.

Vemos entonces que el proceso de formación de decisión de voto puede ser sustancialmente alterado con la introducción de la informática y de Internet en las campañas electorales, pero que esto no necesariamente ha sucedido. Que algo así ocurra depende de la *conectividad* existente entre el electorado de cada país o de cada ciudad. No podemos decir que la introducción de Internet en las campañas políticas tenga un impacto automático e ineludible sobre la población, pues es un medio de comunicación que depende del desarrollo tecnológico de cada sociedad, del nivel de educación tecnológica de los habitantes y de la voluntad de los políticos para adoptar esta herramienta.

2. INTERNET EN CAMPAÑAS LATINOAMERICANAS

El uso de la informática y de Internet en campañas electorales se encuentra todavía en un estado incipiente en la mayor parte de América Latina. En general, estas nuevas herramientas de comunicación están en pleno proceso de incorporación y desarrollo. Existen, sin embargo, disparidades significativas entre diferentes países, que serán resaltadas a continuación.

Conectividad

El factor determinante en el desarrollo del uso de Internet en campañas electorales es el nivel de conectividad de la población de cada país. Según estudios realizados en 1999, la población conectada en América Latina ascendía a 8,7 millones de personas,[4] equivalentes a aproximadamente 2% de la población total. La proyección para 2002 es de 23,5 millones[5] de usuarios de Internet, lo que representa el 6% de la población total. Esta cifra es muy baja comparada con las actuales en Estados Unidos, Canadá y varios países europeos. A pesar de ello, estamos frente a un crecimiento casi exponencial, en sí mismo muy significativo.[6]

El nivel de conectividad es claramente el elemento limitante de la expansión de estas herramientas. Los responsables de las campañas electorales y los candidatos adoptan los canales de comunicación que mayores beneficios les traigan, y esto se mide en gran parte según el alcance que tiene cada canal. Esto sucede porque la lógica intrínseca de una campaña electoral busca maximizar la utilización de los escasos recursos disponibles: básicamente el característico breve plazo y los fondos recaudados. Por consiguiente, mientras Internet no represente un ve-

---

4 Fuente: International Data Corp (IDC), 2002.

5 Ibídem.

6 Estos datos varían según las fuentes consultadas, pues los parámetros de medición no están unificados. Para algunas mediciones, *conectividad* representa sólo el número de abonados a Internet, otras incorporan promedios de usuarios por abono y otras incluyen también el uso de telefonía celular, aunque la línea no tenga conexión a Internet. En este estudio tomamos los datos de una fuente especializada en el tema cuyos parámetros de medición de conectividad son los números de abonados a servidores de Internet.

hículo masivo de comunicación, no se lo considerará una piedra fundacional de comunicación de campaña como es la TV.

En América Latina la introducción de Internet no ha cambiado todavía de manera significativa el desarrollo de las campañas electorales. Internet se ha incorporado a ellas como una herramienta adicional, pero dista de ser un canal de comunicación que revolucione la forma de hacer campaña, pues hasta el momento es un canal de muy baja penetración, que comunica sobre todo a líderes con líderes. Quienes hoy acceden a una PC con conexión a la red pertenecen a los niveles altos de la sociedad, tanto económicos como educativos. O sea, es todavía un vehículo de comunicación minoritario, con impacto marginal y en gran parte indirecto.

Las elites, el cambio y los jóvenes

Aquí podemos considerar el papel que han desempeñado las elites en los cambios a través de la historia latinoamericana (según los estudios de Robert Dahl,[7] entre otros). Para que en la sociedad se concreten procesos de transformación resulta fundamental la participación de los líderes, ya que ellos tienen la capacidad de «vetar» los deseos de cambio de la ciudadanía. En el contexto que estamos analizando, es interesante notar que los líderes políticos contemporáneos en América Latina no coinciden con los líderes que emplean Internet como medio significativo de comunicación. Entonces surge el siguiente interrogante: ¿Internet ayudará a definir a un nuevo liderazgo —más joven— o sólo se convertirá en un factor clave cuando sea adoptado en pleno por las actuales elites políticas?

Aquí también merece atención la distribución del uso de Internet entre la población latinoamericana. El 65% de los usuarios de Internet en América Latina son jóvenes menores de 30 años, y este medio es para ellos el principal vehículo de comunicación.[8] Sin embargo, los líderes suelen ser personas de mediana edad y mayores. ¿Qué implicaciones tiene este dato? Una premisa potencial es que, a través de Internet, se produzca un cambio generacional de liderazgo, impulsado por los jóvenes «líderes en tecnología».

---

7 Robert A. Dahl: *Polyarchy*, Yale University Press, 1971.

8 *The Impact of the Internet on Latin America*, Public Policy Department of the Americas Society, 2000.

Mujeres e Internet

Las mujeres de la región tienen un acceso a las nuevas tecnologías menor que los hombres. Un estudio reciente realizado en Brasil, el país con el mayor número de personas conectadas en América Latina, arrojó resultados llamativos: sólo el 14% de las 80 millones de brasileñas accede a Internet, frente al 24% de los 90 millones de hombres.[9] Este dato no resulta sorprendente dentro del contexto socioeconómico del continente, donde las mujeres se encuentran todavía en inferioridad de ingresos en el área laboral y presentan niveles educativos por debajo de los del sexo masculino. En este aspecto Internet parecería acompañar los patrones culturales más que introducir cambios que promuevan el progreso de las mujeres en la sociedad.

Aquí también puede especularse sobre si las iniciativas para conectar a más mujeres tendrán el efecto de aumentar su liderazgo o si debemos esperar a que se dé una igualación en otras áreas para que haya más mujeres conectadas.

Símbolo de modernidad

El impacto del uso de Internet sobre el desarrollo de la comunicación electoral en América Latina ha sido limitado hasta el momento. Desde mediados de la década de 1990, los candidatos presidenciales en la mayoría de los países incorporaron Internet a sus campañas electorales. Casi todas las campañas se aseguraron de tener un sitio para sus candidatos. Para muchos de ellos, el hecho de estar en la red significa ser modernos, estar al tanto de los últimos desarrollos tecnológicos, y ésas son cualidades atractivas, particularmente en sociedades con altos porcentajes de población muy joven. Los sitios, sin embargo, han sido empleados básicamente para ofrecer al votante la misma información que estaba disponible en folletos de campaña o que ya brindaban los medios masivos de comunicación. Han presentado pocas opciones de interactividad y, en estos casos, limitada al envío de mensajes de correo electrónico y a foros virtuales con la participación esporádica de los candidatos.

---

9 «Brasil: las mujeres se conectan menos que los hombres», en *Clarín*, Buenos Aires, 3 de abril de 2002 (fuente: Fundación Perseu Abramo).

La forma como se ha incorporado Internet a la comunicación de campañas políticas tiene muchos paralelos con lo que ocurrió cuando se introdujo la televisión. En un principio se mostraban por TV los eventos de campaña, o sea, se usaba la televisión para transmitir el mismo contenido que tenían los eventos. Más tarde este medio fue empleado para un tipo de comunicación que no se podía realizar por otras vías; de ahí surgieron los *spots* publicitarios de alto impacto, las campañas temáticas y las negativas, con resultados transformadores para las campañas. Internet hasta el momento se emplea de manera incipiente en América Latina, por lo general repitiendo lo que ya se hace por otros canales.

Es también difícil medir el impacto real que han tenido las diversas campañas electorales a través de sus sitios en la red, principalmente porque se ha realizado muy poca investigación al respecto. Una encuesta efectuada por Internet en Argentina en el 2000 midió este fenómeno luego de las elecciones para jefe de Gobierno de la ciudad de Buenos Aires. Aun con las limitaciones implícitas en un relevamiento realizado de esa forma, sus hallazgos son interesantes, en especial si se toma en cuenta que el electorado porteño tiene un alto nivel de conectividad si se lo compara con la media de la población de América Latina. Un 53% de los entrevistados opinó que Internet como herramienta de campaña no presentó ningún tipo de ventajas; sólo un 14% afirmó que a través de los sitios de campaña se puede lograr una comunicación directa con los candidatos; la mayoría (53%) sostuvo además que los sitios web de campaña son una herramienta válida para los partidos y no para los votantes. Dentro de los ciudadanos que consideraron que esta implementación era positiva (47%), un 16% consideró que se puede obtener un control sobre el accionar del partido, 13% opinó que se puede lograr un diálogo directo con el candidato, 12% buscaba información más profunda y 6% pensaba que se podía obtener cercanía a la campaña. Otra ventaja es la posibilidad de mantener una comunicación directa con los candidatos a través del *chat*, para hacer llegar opiniones al candidato en tiempo real y habilitar una relación personalizada entre el candidato y el ciudadano.[10]

---

10 Fuente: Harris D'Alessio: «Poll Online», en *Ciudad Internet* (928 casos), marzo 2000.

Los medios de comunicación masivos

Posiblemente el mayor impacto que hasta el momento ha tenido Internet sobre el desarrollo de las campañas electorales es de carácter indirecto, a través de los medios de comunicación. Varias campañas han realizado un esfuerzo grande hacia los medios masivos a través de sus sitios, actualizando diariamente las páginas correspondientes a la agenda del candidato, colocando notas (*clippings*) de prensa, archivos de fotos de campaña y demás material informativo útil para los periodistas. O sea que las campañas que se esmeraron en esta dirección posiblemente hayan logrado un impacto indirecto sobre el electorado, pues al facilitarles la tarea a los periodistas y al mantenerlos informados de todos los acontecimientos de la campaña lograron promover parte de su agenda a través de los medios masivos de comunicación.

Limitaciones socioculturales

Como describimos más arriba, uno de los usos de Internet en campañas electorales es la posibilidad de recaudar fondos, con la ventaja adicional de llegar a todos los niveles de donantes a muy bajo costo. En las elecciones presidenciales de Estados Unidos en el 2000, el precandidato republicano John McCain obtuvo más de ocho millones de dólares a través de Internet. Más allá de la cifra en sí misma, la proporción que esta suma representó sobre el total recaudado para la campaña de Mc Cain marcó un hito en la historia de recaudación de fondos estadounidense. En América Latina las iniciativas de esta clase han sido muy escasas hasta el momento. Esto puede ser interpretado de dos maneras: por un lado, que el mecanismo aún no se ha puesto en marcha o, por otro lado, que no existe en América Latina una cultura de recaudación de fondos para campañas electorales similar a la norteamericana y, por ende, es comprensible que Internet no se emplee todavía para este fin.

La recaudación de fondos sigue siendo una de las áreas con menos difusión en las campañas latinoamericanas, condicionada por factores históricos y culturales. Los partidos tienden a esconder sus fuentes de financiación y existen pocas normas que exijan mayor transparencia en el sistema. El resultado es un nivel de corrupción muy elevado, con escaso control del gobierno y de los ciudadanos. Las sociedades tampoco tienen hábitos fuertes de recaudación de fondos, al estilo norteamericano. Estas características endógenas a los sistemas políticos y a la

sociedad difícilmente cambiarán con la introducción de Internet, ya que el cambio en este caso no depende de la tecnología.

Algo parecido ocurre con el reclutamiento de voluntarios: Internet no se ha empleado de manera agresiva en campañas latinoamericanas para este fin, como sí ocurre en los Estados Unidos. La campaña de Al Gore, candidato demócrata en las elecciones del 2000, mantuvo contacto constante con más de cien mil voluntarios, simpatizantes y donantes a través del correo electrónico, informando sobre posiciones y eventos de campaña, agenda del candidato, etc. La cultura del voluntariado en América Latina es un fenómeno reciente, que ha crecido sobre todo en el tercer sector, entre las ONG, pero en política aún no ha despegado (aunque no sería de extrañar que despegara, haciendo pie precisamente en las organizaciones del tercer sector). En definitiva, por más beneficiosa que resulte la tecnología para reclutar y organizar voluntarios, la informática e Internet no tendrán éxito sin la voluntad preexistente de la sociedad para participar en política.

Estados Unidos es el país a la vanguardia en el uso de Internet en campañas electorales, en condiciones muy diferentes de las de Latinoamérica. Para empezar, más del 60% de la población estadounidense está conectada a Internet, lo que hace que las campañas electorales maximicen el uso de esta herramienta y busquen innovar constantemente. En Europa Occidental ocurre algo similar. En la medida en que la conectividad de los ciudadanos latinoamericanos alcance niveles parecidos a los de sus pares norteamericanos y europeos, la evolución del uso de Internet en las campañas seguirá patrones similares a los del hemisferio norte, tomando en cuenta las mencionadas diferencias culturales y en la forma de hacer política de cada país, que naturalmente serán determinantes del uso que se le dé a Internet para la comunicación política.

3. Casos puntuales

Vale la pena presentar aquí una serie de casos puntuales para mostrar qué uso se ha dado a la informática y a Internet en algunas de las últimas campañas electorales en América Latina y analizar qué impacto se logró sobre la comunicación entre ciudadanos y políticos.

En la campaña presidencial argentina de 1999 se pudo observar que los principales candidatos a presidente desarrollaron sitios de cam-

paña. En el caso de Fernando de la Rúa, candidato por la Alianza (coalición del Partido Radical más Frepaso y otras agrupaciones menores), la red desempeñó un papel casi formal: el candidato estaba oficialmente en Internet, pero Internet no figuró en ningún momento como un elemento notorio; su dirección no apareció en afiches ni en *spots* televisivos ni fue un tema de la campaña, como sí sucedió con el área publicitaria.

Algo similar ocurrió con el candidato del Partido Justicialista, Eduardo Duhalde. La campaña del tercer candidato, Domingo Cavallo, fue más proactiva en este sentido, probablemente por dos razones. En primer lugar, disponía de muchos menos fondos, por lo que se vio forzada a maximizar el uso de todos los elementos de comunicación a su disposición, entre los cuales Internet era un canal de bajo costo. En segundo lugar, se presumía (cosa que luego no se verificó del todo) que el segmento de la población argentina con mayor afinidad hacia Cavallo era de nivel socioeconómico más alto, con mayor nivel de conectividad que el promedio de la población. Cavallo también empleó el telemárketing como técnica de recaudación de fondos que resultó muy novedosa para una campaña electoral argentina. De todos modos, el impacto logrado por Internet en la campaña de Cavallo fue mínimo, cuantitativa y cualitativamente, y con seguridad no afectó los resultados.

En las elecciones presidenciales de Chile, en el mismo año, los principales candidatos incorporaron Internet más agresivamente a sus campañas. El objetivo en ambos casos fue muy puntual, definido para quienes serían los principales «clientes» de los sitios: los medios de comunicación. El sitio oficial de Ricardo Lagos resultó una fuente muy dinámica para los periodistas: ofrecía la agenda de campaña del candidato, gacetillas de giras, archivo de fotos y un servicio de información detallada. Cuando los periodistas no llegaban a cubrir personalmente los eventos —Lagos recorrió los cinco mil kilómetros de extensión del territorio chileno—, podían entonces recurrir a la información que se colocaba en el sitio el mismo día. Lagos protagonizó también una entrevista en línea realizada por la revista electrónica *La Tercera*, durante la cual se recibieron 70.000 visitas. Es claro que Internet tuvo un impacto indirecto considerable en esta campaña, ejemplo de la importancia de la planificación estratégica del uso de las herramientas de comunicación.

Para las elecciones presidenciales de México en el 2000, Internet también figuró en las campañas de los principales candidatos. Sin embargo, el contenido de los sitios era principalmente informativo o de lo

que se llama *folletos virtuales*. Los portales oficiales no ofrecían mucho más que información sobre los candidatos, sus familias, sus planes de gobierno y, en el caso de Vicente Fox, la declaración jurada de sus bienes. México es hoy el segundo país de América Latina en número de personas conectadas, pero la cifra es baja como porcentaje de la población total. Por consiguiente, Internet no se usó como herramienta de comunicación masiva.

Las descalificaciones representaron la mayor parte del esfuerzo propagandístico que realizaron en Internet militantes de los partidos políticos y simpatizantes de los candidatos a la Presidencia de la República, de forma aparentemente autónoma respecto a los sistemas de información en línea oficiales. Estas campañas negativas tuvieron más repercusión social que los portales oficiales, lo que demuestra que en muchos casos Internet resulta una herramienta muy versátil para grupos que se encuentran fuera del sistema político formal y cuyo objetivo es protestar más que proponer. Ahondaremos en este punto más adelante.

En Colombia, en el momento de escribir este trabajo, Internet figura en las campañas de los principales candidatos presidenciales. Horacio Serpa Uribe, del Partido Liberal, es quien demuestra el mayor interés en este medio. Su campaña tiene tres portales, incluyendo uno —«Serpatizantes»— que está fundamentalmente dedicado a la interacción de Serpa con sus seguidores. El caso de Colombia es interesante, pues la red les permite a los miles de colombianos que han emigrado en años recientes seguir la campaña electoral con mayor profundidad y con un grado de cercanía virtual muy importante para ellos. Similarmente, Internet ayuda a los candidatos a mantener contacto con electores en el exterior, de una manera que sería imposible a través de los medios tradicionales.

Un ejemplo de uso muy proactivo de Internet en épocas no electorales —lo que se llama «la campaña permanente»—[11] es el portal de la UDI en Chile. A través de su sitio la UDI está maximizando sus esfuerzos de comunicación de manera permanente. Inclusive tiene un sector dedicado a los jóvenes y otro a los niños, con material didáctico sobre temas políticos e institucionales. El impacto de Internet entre los jóvenes fue demostrado en Estados Unidos en 1998, en ocasión de las elecciones para gobernador del estado de Minessotta que Jesse Ventura,

---

11 Felipe Noguera: «La campaña permanente», en *Estrategias de comunicación para gobiernos*, UPD-OEA y The George Washington University (GSPM), Washington DC, 2001.

candidato independiente (y conocida estrella de la lucha libre por TV), ganó gracias a los votos de este segmento, que en su gran mayoría reclutó a través del sitio de campaña. El margen de votos por el cual Ventura ganó las elecciones correspondió a los jóvenes que acudieron a votar por él, los cuales se habían enterado de su candidatura por Internet, se habían empadronado por primera vez y lo habían hecho en línea. Claro está que Ventura era una figura muy conocida por su pasado como deportista célebre, y no se puede negar que eso representó un atractivo especial para los jóvenes. Sin embargo, este grupo no había demostrado ningún interés por la política, hasta que al ser contactado a través de su principal medio de comunicación logró ser movilizado.

Internet ha tenido un impacto importante en la comunicación de grupos políticos minoritarios, tanto dentro de los procesos formales de elecciones como fuera de ellos. En campañas electorales, permite que pequeñas organizaciones y hasta individuos participen de lleno en el debate político, al ofrecer un medio de bajo costo y con un alto nivel de exposición para comunicar pensamientos y opiniones de manera masiva y directa. Antes esto era imposible, por sus costos millonarios, para personas y grupos pequeños con recursos limitados.

Por fuera de los procesos electorales, un ejemplo ya muy conocido es el caso del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, México, que a través de su portal logró reconocimiento mundial en muy poco tiempo. Este grupo, que se encuentra fuera de las instituciones formales políticas mexicanas, aislado en la selva y sin representación real en la arena política de su país, encontró en Internet el medio ideal para hacer proselitismo. Fue uno de los precursores en el uso de la red para fines políticos, dado que su primer portal fue creado en la primavera de 1994 por el profesor Justin Paulson, miembro del Consejo de Estudios en Historia de la Conciencia de la Universidad de California, Estados Unidos.

En menos de un año, las páginas WWW que desarrolló el profesor Paulson adquirieron la condición de un complejo sistema de información en línea, autónomo e independiente, vocero y referente obligado de la causa neozapatista. Por medio de extensos listados de correo electrónico, los cuales aún se extienden en la red a partir del sitio del EZLN, los miles de simpatizantes del grupo en todo el mundo lograron desarrollar rápidamente una formidable capacidad para difundir en Internet cada comunicado y declaración del subcomandante Marcos, traduciéndolos a varios idiomas para remitirlos como boletines de prensa a los

principales medios informativos de sus respectivas ciudades, además de difundirlos a través de las redes locales de simpatizantes.

> En buena medida, el incuestionable carisma que todavía mantiene el subcomandante Marcos ante amplios sectores de la opinión pública internacional se debe al intenso trabajo que han realizado los simpatizantes del EZLN a través de Internet. Un amplio número de comunidades virtuales en Internet incluso han adoptado como suyas las causas y esperanzas sintetizables en todo aquello que representa el ELZN, quienes en la llamada «guerra de tinta e Internet» francamente ganaron cada una de las batallas.[12]

La protesta contra políticos o su repudio por agrupaciones casi instantáneas e informales tiene ejemplos contundentes. Internet es un vehículo muy poderoso para canalizar las inquietudes de la población que de otra manera no logra hacerse oír.

Durante la campaña para las elecciones legislativas argentinas de octubre del 2001 se generó en la red un movimiento autónomo y espontáneo que incitaba a votar en blanco, a no votar o incluso a anular el voto nominando a personajes de historietas o a cualquier figura ridícula por fuera del sistema electoral oficial. Esto derivó en el famoso *voto bronca* por el cual 40% de los electores empadronados se abstuvieron de votar y quien obtuvo el mayor número de votos fue Clemente, un personaje de historietas que no tiene manos («No tiene manos: a lo mejor no roba», era la leyenda sobre la boleta). Boletas ya diseñadas con este personaje circularon masivamente por correo electrónico en las semanas previas a las elecciones, y la gente las imprimió y las llevó consigo a las urnas.

También en Argentina este fenómeno de protesta cibernética se vivió recientemente con los llamados *cacerolazos*. Fueron movilizaciones públicas de protesta que comenzaron de manera más o menos espontánea y con el apoyo de su repercusión en radio y televisión, pero que luego se fueron organizando a través de tres portales en Internet y de cadenas masivas de correo electrónico.

> El gran cacerolazo nacional [...] constituye una nueva forma de «democracia directa», difundido a través de Internet y organizado en asambleas barriales fuera de cualquier estructura política o sindical.[13]

---

12 Carlos Enrique López, Octavio Islas y Fernando Gutiérrez: «Las cibercampañas independientes», *Revista Latina de Comunicación Social* nº 33, La Laguna (Tenerife), setiembre de 2000.

13 Félix Luna: *Cacerolas e Internet, instrumentos de la democracia directa*, Buenos Aires, 25 de enero de 2002.

Como otras manifestaciones de protesta, los cacerolazos se organizan muy bien a través de Internet y suelen tener un alto impacto real, pero hasta ahora se caracterizan por su objetivo opositor, sin una propuesta constructiva y unificada posterior para reemplazar a los líderes políticos que buscan destituir. El fenómeno de los cacerolazos se extendió rápidamente a Colombia y Venezuela, donde se armaron sitios similares en Internet.

Este activismo político virtual tiene sus limitaciones en el tipo de representación y de participación política que generan. El desafío está en pasar de la esfera virtual a la real, pues de lo contrario esta clase de militancia no logra convertir el potencial desarrollado en Internet en una fuerza real con posibilidades concretas de materializar sus objetivos. Queda planteada la discusión acerca de si la «participación virtual» es o no una contradicción en los términos.

Algo similar ocurre con las cadenas de mensajes electrónicos que denuncian a políticos o acciones del gobierno. En Corea del Sur, donde casi la mitad de la población tiene acceso a la red, seiscientas asociaciones lanzaron por Internet una «lista negra» de noventa candidatos a diputado con un pasado más que dudoso, pues algunos habían sido condenados por corrupción. Cincuenta y ocho de ellos fueron derrotados, a veces por postulantes casi desconocidos. En Argentina, un mensaje que circuló durante un día en el mes de marzo del 2002, denunciando negociaciones corruptas entre algunos de los empresarios más poderosos del país y el presidente de la República, tuvo tal impacto que fue comentado en todos los medios de comunicación masiva durante los días siguientes. Aunque fue luego desmentido por la persona que supuestamente lo firmaba, logró afectar una política de gobierno que se estaba gestando. «El texto del e-mail era absurdo, pero su esencia era creíble»[14] y, por cierto, su poder fue real (nos recuerda el análisis de las «leyendas urbanas americanas» recopiladas por el profesor Jan Harold Brunvand de la universidad de Utah).

---

14 Agustín Etchebarne, fundador de ‹www.democraciadirecta.com›.

4. INTERROGANTES SOBRE LA EVOLUCIÓN FUTURA

La evolución de la comunicación política por Internet está directamente relacionada con la evolución de la conectividad en América Latina. La *brecha digital* es probablemente el mayor obstáculo del crecimiento del uso de Internet en las campañas electorales, ya que, mientras Internet no sea un medio de comunicación masiva real, permanecerá en segundo plano como vehículo de comunicación política. Parte del desafío para los Estados en la era de la democracia digital consiste en lograr que todos los ciudadanos tengan el mismo acceso a las redes de comunicación, para «no caer en la dicotomía entre ciudadanos de primera, o informatizados, y ciudadanos de segunda, o desinformatizados».[15]

En los Estados Unidos, algunas proyecciones indican que para el 2008 las campañas políticas invertirán un cuarto de sus presupuestos en Internet, casi el doble de lo que se proyecta para el 2004. Hasta ese momento se cree que será difícil que Internet llegue a los votantes objetivo por los problemas de la brecha digital, las dificultades de *targeting* y la resistencia de los políticos a las nuevas tecnologías.[16]

Las proyecciones realizadas por especialistas en telecomunicaciones e informática para América Latina son alentadoras en cuanto a la expansión de la tecnología en la región: se estima que para el 2004 habrá 31 millones de personas conectadas.[17] La realidad tecnológica latinoamericana se caracteriza hoy en día por los niveles dispares de desarrollo entre países: el que va más rápido es Brasil y le siguen, en su orden, México y Argentina; los demás, a gran distancia, van mucho más despacio.

Así, Brasil se constituye en la punta de lanza del desarrollo tecnológico de América Latina, aunque —como ocurre en los demás países de la zona— las diferencias dentro del país son enormes. Esto requerirá trabajar en tecnologías aplicadas a las escalas local y regional e intentar desarrollos por áreas en vez de paquetes estándar de informatización. El objetivo final debe ser lograr que América Latina en su conjunto pueda incorporarse bien a la sociedad de la información y tratar de gestio-

---

15 Martín Borrelli: «En la era de la ciberdemocracia», *La Nación*, Buenos Aires, 9 de mayo de 2000.

16 *E-Voter 2001: Dawning of a New Era. Measuring the Initial Impact of the Internet on Political and Advocacy Communication.*

17 Fuente: International Data Corp (IDC), 2002.

nar la globalización para que esté al servicio de las personas y logre un desarrollo no sólo económico sino integral.

Debemos tomar en consideración el otro aspecto de la brecha digital, que es el de la educación. De poco sirve tener la tecnología sin saber emplearla. Por consiguiente, el segundo obstáculo es la necesidad de educar a la gente en el uso de medios de comunicación electrónicos. En Chile ya existe una iniciativa del gobierno central en esta dirección, el llamado MECE (Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación). En el estado brasileño de São Paulo el gobierno está implementando «Gente en Internet», un programa dirigido a personas de bajos recursos económicos.

Al comparar la evolución del uso de la TV con el fenómeno de Internet en campañas electorales se detecta una diferencia cualitativa: la publicidad política por TV fue creciendo a medida que la televisión se convirtió en un elemento básico del hogar en todos los niveles de la población. Aún hoy, en varios países latinoamericanos los políticos hacen campaña al viejo estilo —trasladándose al lugar— en zonas rurales aisladas de los centros urbanos, pues en esos lugares la gente no tiene TV. En el caso de Internet, no sólo habrá que esperar a que la gran mayoría tenga acceso a una computadora y conexión con la red, ya sea en sus hogares, lugares de trabajo, escuelas o centros comunitarios, sino que además deberá pasar cierto tiempo hasta que las personas aprendan a emplear esta herramienta, algo que con la TV no fue necesario.

Surge entonces el tema de los derechos de los ciudadanos en la era de Internet. Estos derechos deberían apuntar a garantizar la igualdad en el acceso y uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación; lo que no está claro es quién debe garantizar estos derechos. Si el territorio virtual no tiene fronteras claras, ¿cuál es la entidad institucional que debería otorgarlos?: ¿el Estado, el sector privado o el mercado, las organizaciones sociales o el ámbito internacional?

Otras preguntas refieren a los problemas que podrán surgir a raíz de la falta de seguridad de los sistemas, que afecta por un lado a las campañas y a los candidatos, y por otro lado a los ciudadanos, en cuestiones como la violación de la privacidad. El mal uso de bases de datos, el *spam* (envío de correo electrónico no deseado/autorizado), los *hackers* y demás problemas que perturban la red también conciernen al mundo de la política virtual.

A los candidatos, con sus apretadísimas agendas, Internet les genera un problema adicional: uno de los aspectos más atractivos para los

votantes de los sitios de campaña es la posibilidad de chatear con ellos, ocasión única de entrar en contacto directo, plantearles inquietudes y hasta conocerlos mejor. Pero los candidatos disponen de un tiempo muy escaso y tendrán que evaluar los beneficios de invertir valiosos minutos de su día chateando con un grupo de electores cibernautas en vez de dedicarlos a otros eventos con llegada masiva.

Internet tiene el potencial de segmentar la comunicación de campaña en niveles casi imposibles a través de otros canales. Existen sistemas de informática que permiten realizar un *narrowcasting* muy sofisticado a través de Internet, ya que recopilan datos concretos sobre los votantes individuales mientras éstos navegan por la red. Luego se procesa la información obtenida y se desarrolla un perfil personal detallado, que le permite a la campaña dirigirse a cada individuo de manera personalizada, respondiendo a sus inquietudes particulares, informándolo sobre sus temas de interés, etc. De la misma manera, la informática e Internet permiten desarrollar subcampañas sobre temas puntuales, a públicos específicos, a lo largo del trayecto.

Esta segmentación tan precisa resulta imposible por métodos tradicionales como el correo directo, pues tendría costos tan elevados que anularían sus potenciales beneficios.

Por otro lado, también debe tomarse en cuenta que *la tecnología reacciona*: de la misma manera que existen hoy contestadores y otros elementos para protegerse del acoso telefónico, ya surgen filtros y otros mecanismos para proteger la privacidad en la red.

5. Conclusión

El uso de la informática e Internet en campañas electorales en América Latina se encuentra en un estado incipiente, cuyo potencial de desarrollo como medio de comunicación masiva dependerá en gran medida del crecimiento tecnológico y educativo que se dé en la región.

Como herramientas de comunicación política en campañas electorales latinoamericanas, la informática e Internet han sido incorporadas por políticos, candidatos y militantes, pero para realizar las tareas que ya se hacían a través de otros canales, como la televisión, la radio, los periódicos o los eventos de campaña. Es decir que la red suma a las campañas un medio adicional para comunicar sus mensajes al electorado, y en este sentido representa un cambio cuantitativo, no cualitativo.

Hasta el momento, Internet no agrega a las campañas *nuevos paradigmas* de comunicación, cosas que no puedan ser hechas por otros medios. Ello obedece a una combinación de factores, como la falta de creatividad, la inexperiencia, las características socioculturales, los bajos niveles de conectividad y la falta de recursos monetarios. La modalidad con que actualmente se emplea Internet en campañas en América Latina podría ser definida con la frase: «hagamos todo lo que sabemos hacer también por Internet».

En tercer lugar, Internet representa un nuevo espacio para la participación ciudadana en la política, sea formal o espontánea. Facilita la organización de movimientos políticos y de interés civil y permite una integración de fuerzas que trasciende fronteras geográficas y actúa como semillero de propagación de ideas, pero limitado en primera instancia a aquellas personas que están conectadas.

En América Latina, por último, Internet en la comunicación política se caracteriza por ser un canal que conecta a líderes con líderes; o sea, que va por arriba de los medios tradicionales y necesita de ellos para «bajar» al resto de la población. Tomando la imagen de un dolmen, puede decirse que, en la comunicación electoral, mientras la radio, la televisión y en menor grado los medios escritos representan los pilares, Internet sería la piedra horizontal que los une por encima, pero que no tiene aún su propia llegada al público masivo. Cabe preguntarse si los dólmenes, en el Paleolítico, también eran un símbolo de modernidad.

INFORMÁTICA LEGISLATIVA: O IMPACTO DAS NOVAS TECNOLOGIAS

Armando Roberto C. Nascimento

1. INTRODUÇÃO

O final de século vem sendo marcado por importantes transformações no cenário político e econômico internacional. O fim da guerra fria, a reorganização da relação entre os países capitaneada pela reformulação e liberalização das relações econômicas e comerciais e o notável desenvolvimento tecnológico permitiram o surgimento do fenômeno da globalização e a necessidade de adequação do papel do estado neste novo contexto mundial. As iniciativas de reformulação do estado estão voltadas à redução do seu papel na economia, com o estimulo às privatizações, diminuição do protecionismo e a maior interdependência econômica entre as nações. Juntamente com as mudanças na economia, observa-se a reafirmação da democracia representativa ocidental como o sistema político que apresenta maior potencial para atender aos anseios da população.

Neste período, apesar das freqüentes crises econômicas próprias de eras de transição, a renda, o acesso à educação e à saúde e expectativa de vida dos cidadãos, têm aumentado continuamente na maioria dos países. A melhoria das condições de vida combinada com o desenvolvimento tecnológico nas telecomunicações, informática e transportes tem proporcionado maior acesso da população às fontes de informação e maior contato com diferentes culturas.

Como resultado desta interação, o cidadão deste final de século, demanda maior participação processo político através da participação direta ou por meio de inúmeras organizações da sociedade civil voltadas à defesa de seus direitos. Ele demanda uma atuação mais transparente e efetiva da instituições políticas que o representam. Neste con-

texto, cresce a demanda sobre o poder legislativo, de uma atuação mais efetiva no desempenho de sua atribuições no regime democrático, caracterizado pela divisão e equilíbrio os poderes.

O Poder Legislativo é componente essencial para o funcionamento do regime democrático. Esse poder é responsável pela representação dos interesses dos cidadãos, elaboração e adequação da legislação e fiscalização dos outros poderes. No entanto, a percepção que o cidadão tem do legislativo é, em geral, negativa, especialmente nos países da América do Sul. Existe a crença, por parte de setores formadores de opinião, que as instituições legislativas do continente não tem cumprido de forma adequada suas funções e que carecem de credibilidade, representatividade e portanto de legitimidade «de facto».

Por outro lado, o desenvolvimento tecnológico na área de informática parece trazer a possibilidade de participação direta, em larga escala do cidadão no processo político e diversos setores começam a utilizar termos como democracia eletrônica, teledemocracia como alternativa à ao regime representativo[1] (London, 1993). Embora possa parecer evocativa a idéia de se criar eletronicamente uma democracia direta nos moldes atenienses, com o cidadão participando de todas as decisões que o afetam, a complexidade da sociedade, a natureza técnica do processo legislativo, a inexistência de acesso universal a tecnologia determinam que é necessária a existência do parlamento composto por representantes eleitos (Etzioni, 1992). A tecnologia de informação pode, certamente, melhorar a qualidade da representação popular facilitando a transmissão de informação e opiniões políticas entre os cidadão e seus líderes e permitindo sua maior participação no processo político.

Assim é importante que esforços sejam desenvolvidos no sentido de modernizar as instituições legislativas para atender a um cidadão mais educado, informado e capaz de acompanhar o desenvolvimento social. Para reduzir as críticas e aumentar a credibilidade é necessário considerar que as instituições legislativas apresentam características peculiares e que a importância das funções política exercidas condicionam

---

1 Durante a campanha presidencial americana de 1992 o candidato Ross Perot lançou as «Electronic Town Halls» que buscavam recriar nacionalmente, utilizando tecnologia interativa, as reuniões populares da Nova Inglaterra nos primórdios da formação da nação americana, em detrimento a noção corrente de democracia representativa (London, 1993). Recentemente numerosos experimento em democracia direta vem sendo realizado em diversa cidades dos Estados Unidos e Europa.

a utilização de inovações tecnológicas como fator de alavancagem de qualquer processo de modernização.

O presente artigo trata da uso da tecnologia da informação como fator coadjuvante de modernização do poder legislativo. Inicialmente serão tecidas considerações sobre a modernização institucional do parlamento, a natureza da informação legislativa e seus usuários, e apresentar o projeto Interlegis que é uma experiência de modernização do legislativo brasileiro em andamento. Em seguida serão discutidas as novas tecnologias de informática legislativa aplicadas à gestão parlamentar e as estratégias de comunicação, oportunidades de participação do cidadão na vida parlamentária.

2. A MODERNIZAÇÃO POLÍTICO INSTITUCIONAL DO PARLAMENTO

O desenvolvimento científico e tecnológico alcançado pela humanidade permite, atualmente, a formação de uma sociedade globalizada. Qualquer ponto do planeta pode ser visitado por um indivíduo em menos de vinte e quatro horas. Uma pessoa qualquer pode ser contatado instantaneamente através dos meios de comunicação e da informática. Assim, do ponto de vista exclusivamente tecnológico, é possível conceber uma sociedade planetária. Do ponto de vista político e social, contudo, sabemos que a maior integração entre os povos depende fundamentalmente do respeito aos anseios e necessidades do cidadão, em cada nação. O relacionamento respeitoso entre diferentes culturas e a solução de conflitos de forma negociada são, possivelmente, o único caminho digno para a humanidade em vias de globalização. Nesse contexto, a democracia é o sistema político que mais promove o respeito ao cidadão e a harmonia entre os povos.

A América do Sul experimentou um processo de redemocratização acelerado. A modernização política pela qual passam as suas sociedades no final desse século é notável. O continente busca com sucesso o seu lugar, em um mundo de economia em vias de globalização com a criação de blocos regionais como o Mercosul, Pacto Andino e outras iniciativas semelhantes no sentido de integrar os povos do continente. Para acompanhar esse processo, o legislador de cada país necessita consultar continuamente suas bases para atender as exigências de eleitores cada vez mais informados e educados. A melhoria da qualidade de vida, a re-

dução do analfabetismo e o desenvolvimento das tecnologias de comunicação e informática, fazem com que o cidadão procure exercer plenamente sua cidadania e exija de seus representantes posições que realmente correspondam aos seus anseios (Ytterstad et al., 1996).

Assim, empreender projetos de modernização do poder legislativo envolve a tomada de decisões e execução de ações que reforcem a representatividade, credibilidade e legitimidade da instituição legislativa. Melhorar estes atributos fundamentais para o funcionamento do legislativo é uma tarefa complexa que envolve aspectos internos e externos à estas instituições. O uso de tecnologia pode auxiliar para alcançar estes objetivos, mas deve ser vista como um dos componentes de uma estratégia mais ampla que compreenda a mudança de cultura organizacional, o estimulo ao maior contato entre os legisladores e a população e proporcione maior transparência das ações desempenhadas pelos representantes. O processo de mudança cultural pressupõe investimento maciço em reeducação e treinamento de todo os segmentos que participam diretamente deste processo. Segundo Pontom e Gill (Ponton, 1993) existem quatro papéis desempenhados no sistema democrático —cidadão, legislador, implementador das leis (administrador) e o ajuizador das lei. A modernização do legislativo está voltada ao aperfeiçoamento das relações entre os legisladores e os cidadãos.

A utilização de tecnologia de informação é o caminho natural para implantar qualquer processo modenizante em a instituição legislativa, na medida que a matéria prima e o produto gerado pelo legislador é informação na forma de leis, pareceres, discursos, etc. Observa-se, no entanto, que o Poder Legislativo como um todo, tem aproveitado pouco o potencial dessas novas tecnologias para atender ao novo perfil das demandas apresentadas pelo cidadão nesse final de milênio.

Contexto da modernização do Legislativo

O Legislativo, por suas próprias características apresenta, ao contrário do Executivo e Judiciário, um baixo nível de integração entre sua esferas federal, estadual e municipal (figura 1). A inexistência de hierarquia formal entre essas esferas leva à dificuldade de se articularem ações conjuntas para atender a necessidades regionais e nacionais. O Parlamento Nacional, ao contrário das Câmaras Municipais e Assembléias Estaduais, dispõe geralmente, de recursos tecnológicos sofisticados para desenvolver suas atividades. A heterogenidade de dis-

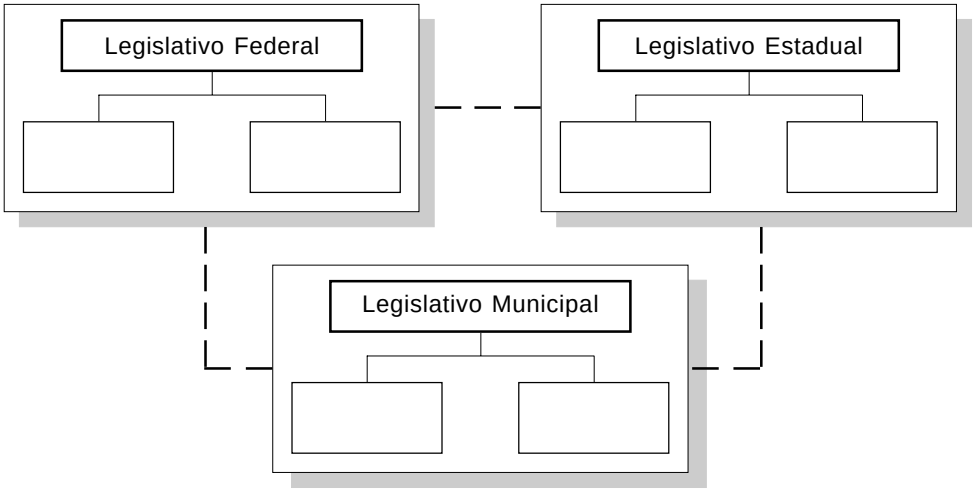


Figura 1. Legislativo formado por organizações autônomas

ponibilidade de recursos e capacitação técnica entre as casas é muitas vezes dramática, dificultando a atuação coordenada e eficiente do poder como um todo. O Poder Legislativo não possui uma estrutura formal de comunicação e informação entre suas instâncias municipal, estadual e federal. A inexistência dessa estrutura leva a um desnível considerável entre a atuação das casas legislativas. Enquanto uma pequena quantidade de casas legislativas dispõe de recursos humanos qualificados, tecnologia e informação necessários ao exercício pleno de suas funções, a maior parte apresenta carência quase que total desses meios. Para racionalizar as ações administrativas e legislativas é necessário um grau mínimo de articulação entre instituições legislativas ao nível federal, estadual e municipal, que permita estabelecer padrões de comportamento previsíveis e articulação suficientes para obter-se um grau mínimo de racionalização no processo de administração.

Outra dificuldade que o legislativo encontra para sua aumentar sua eficiência está relacionado às características de seu papel na organização democrática. Do ponto de vista organizacional, as instituições legislativas tendem a ser colegiadas e não hierarquizadas, consensuais e não autoritárias. Além disto, as casas legislativas são unidades, instituições autônomas e geralmente descoordenadas (Wortley, 1976). Internamente, as casas legislativas tem dificuldade de estabelecer um corpo administrativo estável e profissional, visto que em grande parte delas há

mudanças nestas áreas quando há modificação no área parlamentar o que ocorre a cada dois anos no Brasil e em vários estados dos EUA. A estabilidade administrativa é vital para o bom desempenho das casas legislativas, assim como a existência de um corpo técnico de assessores legislativos permanentes e independentes para que haja a preservação cultura organizacional da instituição. O alto índice de renovação dos parlamentares juntamente com o corpo técnico aumenta a necessidade de treinamento e dificulta enormemente a atuação dos novos parlamentares nos primeiros meses de mandato (Ytterstad et al., 1996).

A carência de recursos, a baixa qualificação dos recursos humanos e o baixo nível de informação dos legisladores, especialmente em nível municipal, estão entre os principais fatores de desgaste experimentado pelo Poder Legislativo nos últimos anos. A renovação dos parlamentares municipais chega, no Brasil, a 95% em algumas eleições, o que dificulta a existência de organizações estáveis e eficientes na esfera das câmaras municipais. A cada legislatura surge um grande número de vereadores inexperientes sem fontes de informações, com dificuldades de comunicação e sem apoio de material didático. A maior parte das câmaras municipais não dispõem de recursos computacionais que auxiliem no desempenho de suas funções administrativas básicas. O acesso à fontes como os veículos oficiais de informação é difícil em municípios mais distantes.

Por estas razões as ações tomadas na direção de empreender processos modernizantes no Legislativo devem, além do uso de tecnologia da informação e novas técnicas administrativas, investir continuamente na qualificação dos assessores legislativos e do corpo técnico-administrativo buscando criar uma burocracia estável e independente das modificações frequentes na área política.

As funções desempenhadas pelas instituições legislativas e sistemas de informação legislativas

A organização legislativa típica desempenha funções legislativas e administrativas (figura 2). A estrutura mostrada na figura não busca refletir organogramas típicos, mas descrever sucintamente as principais atividades desenvolvidas e discutir os sistemas de informação requeridos para o exercício destas atividades.

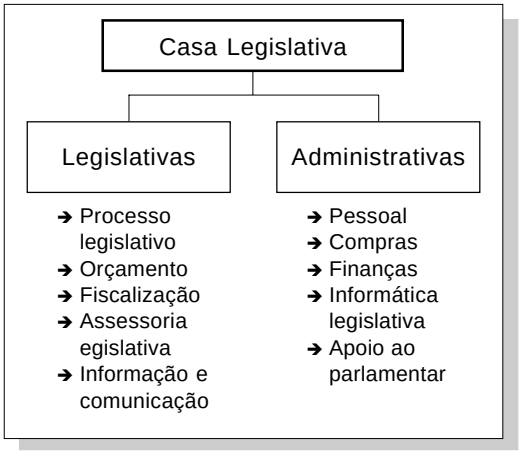


Figura 2. Funções típicas desempenhadas por uma Casa Legislativa

Funções legislativas

A função legislativa é responsável pela elaboração legislativa, análise, modificação e aprovação do orçamento e fiscalização dos demais poderes. As atividades típicas desta função são:

a) Processo legislativo: O processo legislativo inclui todas as tarefas relativas a todos os estágios que uma lei passa no parlamento até que seja aprovada em plenário, publicada e entre em vigor. O processo legislativo é regulamentado por um regimento que tem papel fundamental na democracia representativa, na medida em que garante de mecanismos de negociação política para as minorias.[2] Todo o processo de criação de uma lei deve ser registrado assim como as intervenções em plenário e em comissões realizadas pelos parlamentares. Além disso, o processo deve tentar garantir a qualidade técnica e consistência da legislação através de assessoria legislativa independente.

b) Orçamento: Suporte a análise, emendas, aprovação e controle da execução do orçamento. Esta é a área em que o parlamento moderno exerce poder de forma mais concreta. É através das

---

2 No parlamento brasileiro, parlamentares de oposição conseguiram vitórias importantes para os setores minoritários que representam, utilizando o regimento interno para obstruir, acelerar ou retardar a tramitação de determinados projetos de interesse do governo.

emendas que os parlamentares atendem a necessidades das populações e redirecionam os gastos públicos para o atendimento dos cidadãos que eles representam. A casa legislativa tem por obrigação prover informação, assessoria técnica especializada e tecnologia para apoiar o parlamentar nesta nobre atividade.

c) Fiscalização dos outros poderes: Esta atividade inclui desde a apreciação de nomes para ocupar uma embaixada estrangeira, aprovação de empréstimos externos até a realização de comissões parlamentares de inquérito.

d) Assessoria Legislativa: O assessoramento legislativo competente e eficiente é fundamental para garantir a participação equitativa de todos os parlamentares no processo político. A diversidade dos assuntos sobre os quais o representante tem que legislar é imensa e muitas destas áreas exigem alto grau de especialização das pessoas envolvidas. Assessoria técnica legislativa oferecida pela casa legislativa deve ser neutra e independente e ter assessores disponíveis nas áreas de maior demanda, como por exemplo, jurídica, financeira, econômica, social, saúde, agricultura, industria, engenharia, etc. e prover mecanismos para buscar assessoramento na sociedade quando necessário. A assessoria pessoal do parlamentar pode ser oferecida através de pessoal contratação da Casa ou por contratação feita pelo próprio parlamentar através de recursos destinados a este fim.

e) Informação e comunicação: Estas funções são essenciais no apoio às atribuições fim do legislativo. O parlamento deve ter disponível informações confiáveis para tomada de decisões de seus membros e ao mesmo tempo disponibilizar para população o produto resultante de sua atuação. As necessidades de informação do legislativo são grandes e demandam o uso intensivo de informática para atendê-la. A função de comunicação é fundamental na recuperação da imagem do legislativo. Ela envolve dois segmentos: a comunicação interna entre membros do poder legislativo e a externa entre o legislativo e a Comunidade. A comunicação interna em uma mesma casa legislativa e entre mais de uma casa pode beneficiar-se das redes locais de computadores, intranet e da internet. A comunicação com a população pode utilizar as mais modernas técnicas de mídia e jornalismo para atingir o cidadão. As novas tecnologias de televisão digital por satélites, editoração eletrônica por computadores e a própria internet

permitem a criação estrutura de comunicação social a custos compatíveis com a disponibilidade de recursos dos parlamentos nacionais ou mesmo regionais.

Funções administrativas

As funções administrativas provêem o suporte necessário ao funcionamento da casa legislativa. As principais atividades desenvolvidas são:

a) Atividades administrativas tradicionais: Inclui suas atividades administrativas comuns a qualquer organização como: administração financeira, de materiais, recursos humanos, patrimônio, manutenção, etc. Nestes setores a utilização de informática já ocorre a várias décadas. Contudo, ganhos de eficiência podem ser obtidos com a utilização de novos sistemas de gestão integrada de recursos.
b) Informática legislativa: A informática legislativa é hoje uma atividade meio fundamental para o funcionamento do legislativo. Esta tecnologia, uma vez implantada, permeia e suporta quase todas as atividades de uma casa legislativa. A automatização do escritório do parlamentar, o sistemas de administração, os sistemas de informação e base de dados de apoio ao processo legislativo, a internet, intranet são atualmente ferramentas indispensáveis para aumentar a eficiência das atividades legislativas e administrativas do parlamento.
c) Apoio ao parlamentar: Esta atividade esta relacionada ao suporte às atividades políticas do parlamentar e seu gabinete. A tecnologias de automação de escritório, workflow, correio eletrônico podem aumentar consideravelmente a eficiência da equipe de suporte imediato ao político.

As funções e atividades descritas na seção anterior revelam o papel importante da tecnologia da informação no funcionamento eficiente das casas legislativas. No entanto, a simples implantação de tecnologia não garante, por si só, a modernização das casas. A introdução de tecnologia sem a devida preparação das pessoas envolvidas compromete, muitas vezes, os objetivos que se pretendia alcançar com sua introdução. Por exemplo, a disponibilização de arquivos eletrônicos pode levar o velhos hábitos burocráticos manter cópias desnecessárias arquivadas exigindo que o orgão de informática tenha de adquirir novos discos muito

mais frequentemente do que seria necessário caso fosse estabelecida uma política racional de arquivamento de documentos.

Modelo para implantação de projetos de modernização do Legislativo

Os projetos de modernização do legislativo devem ter como foco aumentar a sua representatividade, credibilidade e legitimidade. Atingir estes objetivos envolve baiscamente aumentar a participação popular no processo legislativo e a competência e eficiência tanto dos legisladores quanto da estrutura técnico-administrativa que os apoiam. Para alcançar o aumento de competência é importante considerar a atuação integrada em quatro segmentos: tecnologia, comunicação, informação e educação. A Figura 3 ilustra um modelo para orientar ações integradas de modernização.

O segmento de tecnologia provê a infra-estrutura necessária para o desenvolvimento de iniciativas que aumentem a quantidade a qualidade das informações colocadas à disposição dos parlamentares, assessores e da população. O segmento de comunicação é responsável por levar as informações a estes grupos e o segmento de educação voltado a desenvolver a cidadania e promover a capacitação contínua dos quadros do poder Legislativo.

O modelo acima pode ser utilizado tanto para uma unidade do poder legislativo quanto para a integração das casas legislativas das esferas municipal, regional e nacional. O Programa InterLegis conduzido pelo Congresso Brasileiro, com financiamento do Banco Interamericano de Desenvolvimento está utilizando ao modelo acima para implantar uma rede de participação e integração parlamentar que interligará os legislativos municipais, estaduais e federal através da internet. Além de oferecer equipamentos, software e assistência técnica para as casas legislativas o programa desenvolverá: a) projetos voltados a aumentar a comunicação entre os legisladores e entre estes e o cidadão; b) projetos de educação voltados aos servidores das casas e a população e sobre temas relacionados ao legislativo além de treinamento técnico e reciclagem; c) projetos de coleta, seleção e armazenamento de informações e criação de bancos de dados para sobre a atividade legislativa em todos os níveis e disponibilizados para o cidadão visando aumentar a transparência das ações e decisões do parla-

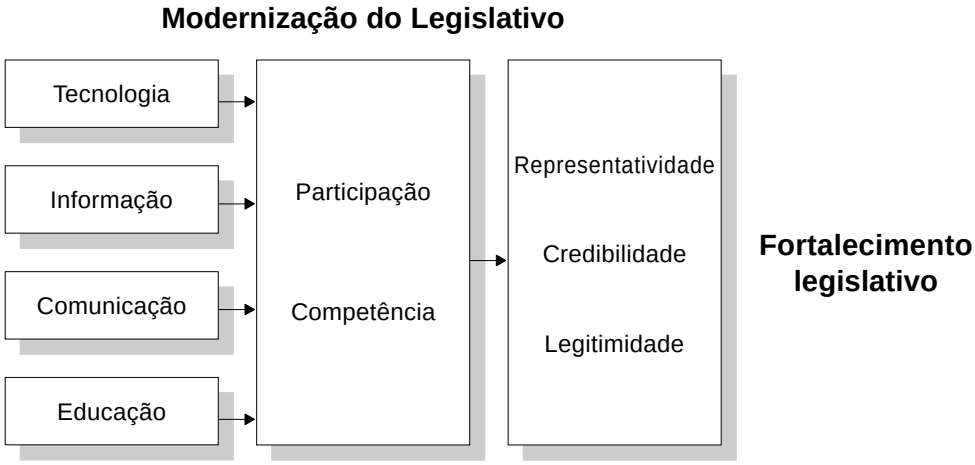


Figura 3. Modelo para orientar ações de modernização de instituições legislativas.

mento. O programa empreenderá ainda, programas de modernização para legislativos locais que incluem o desenvolvimento de rotinas organizacionais, sistemas de informação, treinamento e instalação de infra-estrutura de informática.

O modelo acima procura agregar valor aos investimentos realizados em tecnologia e dirigir o deu uso para as áreas em que ela pode auxiliar no fortalecimento do poder legislativo. O modelos modernização apoiados somente na introdução pura e simples de tecnologia correm risco de não atingir os objetivos desejados, podendo gerar distorções e efeitos colaterais indesejáveis como por exemplo, o aumento de custos e resistências à utilização.

3. Assessoria Legislativa: usuários da informação legislativa

O parlamentar é eleito para representar uma parcela da população e sua eleição é fruto da confiança que o cidadão deposita suas qualidades como seu representante. O parlamentar não é necessariamente um técnico, acadêmico, jurista mas um indivíduo que saiu do meio em que vivia para cumprir um mandato popular. É comum encontrar parlamentares com escolaridade secundária ou primária. O grau de escolaridade

do representante, obviamente não compromete a sua qualidade mas exige que a instituição legislativa cuide para que as proposta de todos os parlamentares possam ser apresentadas obedecendo os padrões técnicos exigidos pelo regimento interno e a legislação em vigor. Este tarefa é realizada pelas assessorias legislativas.

Os assessores legislativos representam a elite dos servidores que apoiam as atividades parlamentares. A corpo de assessores detém o conhecimento técnico e jurídico que geralmente falta ao parlamentar quando este vai apresentar novos projetos de lei ou avaliar o impacto de projeto em tramitação sobre os segmentos da população que representa. Assessores analisam propostas orçamentárias para informar ao representante sobre seus os impactos, analisam relatórios financeiros para informar sobre a aplicação dos recursos e participam de diligências e investigações em comissões parlamentares de inquérito.

As necessidades de informação do parlamentar e por extensão do assessor legislativo são extensas e variadas. Em princípio qualquer idéia pode ser transformada em lei. O legislador deve ouvir representantes de grupos de interesses preocupados com assuntos tão diversos como o efeito estufa e a taxa de juros da economia e ao mesmo tempo buscar verbas para seu município e responder centenas de correspondências de seus eleitores que deveram ser respondidas todas estas atividades dependem de acesso a fontes de informações internas e externas. Contudo, geralmente o maior problema do legislador não está necessariamente na falta de informações mas na profusão de assuntos vindos de múltiplos agentes. A informação usada deve responder a atitudes definidas, percepções e expectativas relacionadas à sua ideologia política e aos segmentos da sociedade que representa.

O grande desafio do assessor está em onde e como obter informação útil e substancial que possa ser aplicada às tarefas legislativas (Chartrand, 1969). O papel do assessor é filtrar uma quantidade imensa de dados considerando que as necessidades de informação do parlamentar são, ao mesmo tempo técnicas e políticas. As informações devem ainda ser confiáveis e apresentadas de modo claro e conciso sem perda de conteúdo. O legisladores devem estabelecer os efeitos das tomadas de decisão em sua trajetória política a partir da transposição de terminologias complexas. As necessidades de informação para análise legislativa diferem das necessidades da investigação acadêmica fundamentalmente por este componente técnico-político que deve ser considerado em todas as tomadas de decisões no âmbito do legislativo.

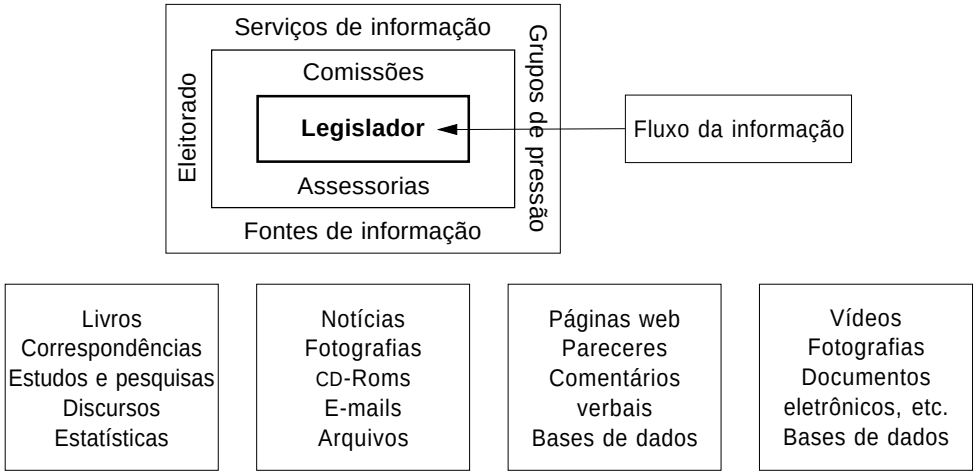


Figura 4. Fluxo e fontes de informação para o parlamentar (Chartrand, 1969).

A informação parlamentar é proveniente de vários agentes passa por vários filtros ate chegar ao parlamentar (Chartrand, 1969), a figura 4 ilustra o fluxo de informações externas e internas até o parlamentar. Uma pesquisa realizada pela Câmara de Representantes do Congresso Americano (USCongr, 1970) através da Universidade de Michigan concluiu a respeito da necessidade de informação dos parlamentares e seus assessores que:

- a necessidade por informação interpretativa e avaliativa é sentida intensamente;
- há necessidade de informação sobre procedimentos em menor escala;
- há pouca necessidade de acesso ao conteúdo original dos documentos pois, tanto o legisladores quanto seus assessores estão impossibilitados, no tempo que lhes é disponível , de ler textos originais dos documentos que lhes são fornecidos.

Estes resultados indicam que as fontes de informação mais importantes para os parlamentares e seus assessores são as que podem oferecer um produto que possa ser rapidamente absorvível e que possa ser julgado de acordo com seu perfil pessoal, social e político. A diversidade e a quantidade das informações é tão grande quanto o contexto social a que elas se referem. A informação e a análise legislativa apresentam portanto características particulares e demandam o desenho de estruturas de informática e de acesso a informações que reflitam estas características.

4. Informática Legislativa: tecnologias de informação aplicadas à gestão parlamentar. Serviços de internet e intranet

A informática é hoje, a tecnologia indispensável para a atuação do legislativo. Não é mais possível conceber um parlamento nacional, estadual ou mesmo uma casa legislativa de um município de grande porte sem um órgão de informática para apoiá-la. Contudo, aplicação dessa tecnologia nas atividades legislativas tem, necessariamente que considerar as peculiaridades das necessidades de informação e as características especiais das decisões tomadas pelos legisladores. Este tema é extenso e complexo, este artigo não tem a pretensão de esgotá-lo nesta seção e sim descrever alguns dos seus assuntos mais relevantes.

Os departamentos de informática das casas legislativa são geralmente responsáveis pelo processo de implantação e administração dos recursos de informática. Esta atividade é complexa e requer pessoal especializado. Estes departamentos devem prover os seguintes serviços:

– hardware, software e infra-estrutura de redes;
– operação e manutenção;
– suporte técnico;
– sistemas de informação.

Um conjunto de ferramentas de informática e sistemas de informação auxiliam o processo de modernização do legislativo.

Infra-estrutura de hardware, software e redes

A infra-estrutura de hardware corresponde ao grande número de equipamentos e dispositivos de informática da organização, que inclui os computadores de grade porte ou «mainframes», os servidores de redes, os microcomputadores pessoais, as impressoras, as unidade de disco e fitas magnéticas, CD-ROM, scanners, etc., como ilustrado na figura 5.

O chamado software básico é operado e gerenciado pelo departamento de Informática e é composto por um conjunto de sistemas que viabiliza toda a operação manutenção e segurança das atividades de informática de uma organização.

A rede permite interligar todos os computadores da organização entre si e com o mundo exterior. Ela precisa de processadores dedicados e

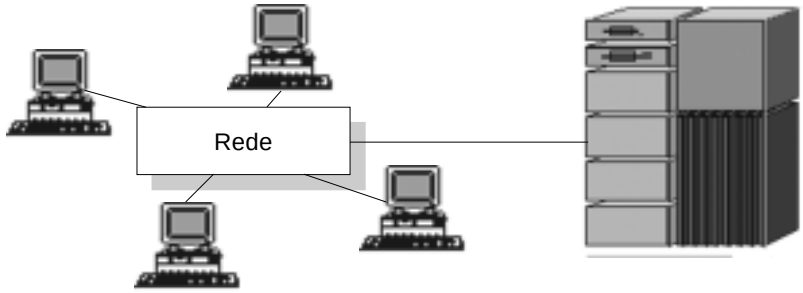


Figura 5. Infraestrutura de hardware

software especial. A infra-estrutura de rede engloba todos os dispositivos necessários ao funcionamento das redes locais da Internet e Intranet.

Manutenção e operação

A manutenção responde por todas as falhas e consertos que tenham que ser feitos durante a vida útil de uma instalação. Este serviço cuida ainda da segurança dos equipamentos e da rede e da atualização de novas versões de software da organização. Uma outra atribuição esta relacionada a avaliação de desempenho e eficiência da instalação para manter otimizada a utilização dos recursos de informática.

Suporte técnico

O suporte técnico é essencial para o funcionamento eficiente de um sistema tão complexo. Esta atividade e responsável por solucionar erros e incompatibilidades de software e hardware, responder a questões técnicas das equipes internas de desenvolvimento de aplicações e gerenciar serviços de suporte ao usuário final, como serviços de helpdesk e centros de informação.

Sistemas de Informação

O principal produto e a principal matéria-prima do legislativo é a informação. Por isso os sistemas de informação devem facilitar ao máximo a execução da funções do legislativo descritas anteriormente e ilustradas na figura 6.

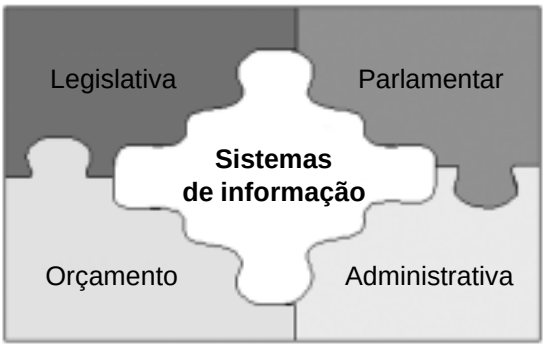


Figura 6. Áreas dos sistemas de informação para o Legislativo

Os tipos de sistemas de informação para atender o quadro acima são apresentados resumidamente a seguir.

Área legislativa

Os sistemas de informação para a área legislativa devem registrar a tramitação dos projetos de lei, manter registro das pautas de plenário, comissões, atas, pareceres, discursos em texto integral e facilmente acessíveis ao parlamentares, assessores e à população. É desejável que todo o processo legislativo, desde a proposição de um projeto de lei até a sua sanção, possa ser acompanhado por segmentos interessados utilizando estes sistemas.

Sistemas voltados para a divulgação dos trabalhos do Parlamento e que auxiliem no processo de comunicação social entre os parlamentares e os cidadãos devem ser providos pelo departamento de informática. A legislação produzida deve ser organizada armazenada e publicada digitalmente pela internet, cd-rom e outras formas semelhantes. Sistemas de votação eletrônica podem facilitar e dar maior transparência e eficiência ao trabalhos de plenário. Sistemas de informação políticos e bases de dados estatísticas nas áreas social e econômicas são essenciais no apoio aos trabalhos das assessorias parlamentares.

Orçamento

A informática é um insumo básico para o desempenho da importante função do legislativo de emendar e aprovar o orçamento. Todo o processo de tramitação da matéria orçamentaria no congresso deve ser au-

tomatizada, incluindo a proposição de emendas de parlamentares e os resultados das votações nas comissões técnicas e no plenário. O orçamento aprovado pode ficar disponível para consultas na internet.

O sistema de informações para o orçamento deve permitir o acompanhamento e a fiscalização da execução pelo parlamentar. Para isso é necessário processar dados financeiros operacionais vindos dos sistemas do poder executivo e ser capaz de apresentá-lo na mesma forma agregada em que foi aprovado o orçamento. O parlamentar deve ter a capacidade de recuperar os dados orçamentário usando como critério de seleção, por exemplo, o município ou o setor ou elemento de despesa, etc.[3]

Estes sistemas devem ainda, oferecer ferramentas analíticas que auxiliem os assessores de orçamento na execução de suas tarefas. Planilhas eletrônicas, sistemas de simulação financeira, modelos matemáticos e estatísticos, bases de dados de apoio, etc. são exemplos deste ferramental.

Área administrativa

O sistemas de informação para área administrativa das casas legislativas são semelhantes aos de qualquer outro tipo de organização. Eles apoiam as atividades de administração de pessoal, finanças, material, compras, contabilidade, manutenção, segurança, etc. Esta área envolve um grande número de sistema de suporte a atividades administrativas operacionais e a tecnologia envolvida é estável e conhecida.

Alem dos sistemas voltados para a área operacional o departamento de informática deve prover a alta administração da casa legislativa, um conjunto de ferramentas que auxiliem na sua gestão. Sistemas integrados de gestão existentes no mercado podem ser adaptados para atender às necessidades destas casas.

Área de suporte ao parlamentar

Os sistemas de automação de escritório e os de suporte a atividade parlamentar são os que estão mais diretamente em contato com o parlamentar e os seus assessores. O sistema de automação de escritório deve

---

3 A título de exemplo, página da internet do Senado Federal do Brasil, ‹www.senado.gov.br› oferece um sistema de consultas ao Orçamento da União bastante completo.

oferecer um bom processador de texto, software de bases de dados, correio eletrônico, agenda, mala-direta, etc. Estes sistemas trazem aumento de eficiência e maior produtividade para as atividades do dia a dia em um escritório.

O sistema de apoio a atividade política deve auxiliar o parlamentar no relacionamento com suas bases eleitorais, permitindo a manutenção cadastros de eleitores, a operação de mala direta e acesso seletivos à dados relacionado às áreas de interesse do parlamentar. Novas tecnologias de vídeo digital e vídeo-conferência facilitam o trabalho do parlamentar possibilitando-o acompanhar trabalhos realizados em diversas comissões e no plenário a partir de seu gabinete. As vídeo e tele-confêrencia permitem reuniões entre legisladores em diferentes locais do país.

5. AS NOVAS TECNOLOGIAS NA COMUNICAÇÃO E INFORMAÇÃO PARLAMENTAR

O desenvolvimento da informática é rápido. A cada momento estão surgindo novos programas de aplicação, hardware mais rápido e eficiente que podem ser aplicados com sucesso à área legislativa. A sua descrição detalhada ocuparia vários volumes e este não é o objetivo deste texto. Assim, selecionamos para comentar sucintamente aqui, a internet, e sua utilização restrita aos limites da empresa, a intranet. que podem trazer consideráveis benefícios para várias áreas da atuação legislativa.

Internet

A internet é uma rede de redes de computadores que se comunicam entre si através de um protocolo comum. Um protocolo consiste em um conjunto de regras e procedimentos que permitem que dois dispositivos quaisquer possam comunicar entre si se estiverem usando o mesmo protocolo. A tecnologia de internet foi criada na área militar durante a guerra fria e o seu requisito básico era criar uma rede que pudesse ser estabelecida mesmo nas condições mais catastróficas, bastando haver para isso pelo menos dois computadores e um meio de comunicação e que outras redes pudessem se integrar sem nenhum tipo de restrição. Assim esta tecnologia prescinde de um controle centralizado e sua im-

plantação é relativamente simples e barata. A internet pode utilizar ao mesmo tempo qualquer meio de comunicação elétrica ou eletrônica disponível como o telefone convencional, radio, micro-ondas, laser, luz infravermelha, satélites, etc. Esta característica possibilita o acesso à rede de locais remotos como barcos no oceano e missões científica em desertos, selvas tropicais e regiões geladas.

A internet ficou restrita aos meios acadêmicos por quase vinte anos. Apesar de já permitir a comunicação e a troca de informação entre pesquisadores de todo mundo, ao custo de uma ligação telefônica local, a internet era difícil de usar até o aparecimento da web. A tecnologia web ou protocolo http foi criada no inicio da década de 90 no Laboratório de Pesquisas de Partículas Elementares de Genebra na Suiça e o primeiro «browser» foi desenvolvido na Universidade da Pensilvania. Esta nova forma de utilizar as internet, esta causando uma revolução cultura e social neste final de século, em menos de 6 anos milhões de pessoa utilizam a rede para interagirem entre si através do globo terrestre, fazer compras, ter acesso a todo tipo de informação e se divertir. A web dá acesso a recursos de multimídia para o usuário, através de uma interface simples e intuitiva, permitindo que qualquer pessoa sem treinamento especializado possa utilizá-la.

A internet esta se tornando uma nova mídia interativa para veiculação de idéias, informações e produto. A perspectivas de desenvolvimento próximo são promissoras. A internet migrou dos computadores para as televisões, telefones celulares e videogames a preços baixos permitindo que mesmo a populações de baixa renda tenham acesso a ela. Para o legislativo a internet traz a possibilidade uma maior comunicação entre o parlamentar e a população e maior integração entre as casas legislativas.

A internet provê basicamente os seguintes serviços: correio eletrônico (e-mail), transferência de arquivos de dados (ftp), grupos de discussão, comunicação em tempo real (chats), telefone e vídeo-conferência pela internet e a web. O correio eletrônico permite a comunicação assíncrona entre dois ou mais usuários da internet, a baixo custo e permite que uma pessoa tenha acesso imediato à sua caixa postal eletrônica a milhares de quilômetros de casa. O endereço eletrônico já é indispensável nos cartões pessoais e nas propagandas comercias de empresas e produtos que já estão organizando estruturas de atendimento ao cliente sobre o e-mail. Os serviços de tranferência de arquivos são utilizados para transmitir grandes quantidades de dados pela internet como ima-

gens, vídeos, livros, programas de computador, música etc. O protocolo ftp é o «meio de transporte» de produtos para a indústria e o comércio de informações que começa a existir na internet. Os «chats» tornaram-se populares como forma de travar conhecimento com pessoas de outras cidades e países ao custo de uma ligação local. Estão sendo formadas verdadeiras comunidades virtuais de pessoas de diversos países com interesses comuns. Até o momento, as comunidades virtuais estão mais voltadas para o lazer, temas pessoais, discussões políticas ou religiosas, no entanto alguns profissionais como advogados e psicólogos começam a utilizar o chat em parte de suas consultas. Os grupos de discussão trazem um potencial grande para o debate de vários temas. Diversos jornais, televisões e rádios tem promovido debates pela internet usando esta tecnologia em diversos países. O uso da internet em substituição ao telefone e as vídeo-conferências pela internet ainda estão no seu início e embora já seja possível fazer as duas coisas pela internet, a qualidade da voz e do vídeo produzidos e transmitidos em tempo real deixam muito a desejar. Este tipo de transmissão requer grande quantidade de canais de comunicação (bandwidth) que atualmente são recursos escassos e caros. A web é o serviço mais conhecido da internet que permite acessá-la através de um programa de computador denominado browser. O «browser» permite que o usuário «navegue» por locais da rede, «sites», clicando o botão do mouse sobre porções de textos sensíveis na tela. Estes textos sensíveis são denominados «hiperlink». Os hiperlinks proporcionam uma interface intuitiva e simples, de forma que, pessoas não treinadas tem a capacidade de utilizar os browser, assim tem o primeiro contato com eles. Os browers permitem agregar outros programas a ele de forma que o usuário possa ler conteúdo de arquivos, consultar bancos de dados, ouvir música, assistir vídeos, e utilizar qualquer outro tipo programa de computador que possa ser «plugado» ao browser. Esta capacidade aliada à possibilidade de desenvolver programas em linguagens especiais tipo Java, Perl e outras, dá à web flexibilidade quase ilimitada (Laquey, 1994).

O acesso a internet pelo cidadão comum é simples barato. Basta que ele tenha um computador com modem, uma linha telefônica e contrate os serviços de um provedor de acesso à internet. Para as empresas também é simples ter presença na internet, basta desenvolver uma página web e hospedá-la em um dos milhares de servidores da internet que prestam este tipo de serviço. Como a internet esta se tornando um recurso estratégico da para as empresas, varias delas tem se tornado

provedores de acesso para suas filiais e funcionário. Esta opção requer equipe especializada, compra de equipamento e software e o aluguel de canais de comunicação junto aos grandes provedores destes recursos. Dependo do grau de utilização esta solução pode ser bastante atrativa.

A intenet esta se tornado rapidamente em uma mídia interativa e as organizações que desejarem utilizá-la com sucesso, devem encará-la sob este prisma e alocar recursos humanos com experiência nas áreas de marketing e comunicação social para poder extrair o maior beneficio possível desta nova forma de contato com o seu cliente.

Intranet

As intranet são redes que utilizam a tecnologia da internet dentro da empresa. A intranets são redes internas da empresa que funcionam e se parecem com a internet, exceto pelo fato de que são construídas para o uso interno da empresa e não ficam disponíveis para o resto da Internet.

Uma intranet é capaz de implementar todos os serviços oferecido por uma rede local tradicional como correio eletrônico, servidores de dados e aplicações, certificação de usuários, etc., com a vantagem de proporcionar uma interface com o usuário, amigável e simples. A interação com os sistemas da organização é feita através do «browser» reduzindo os custos de treinamento de funcionários. O usuário tem acesso ainda a todos o serviços de multi-mídia da internet que geralmente não estão disponíveis para as redes locais. As intranets são seguras porque estão isoladas do mundo exterior fisicamente ou através de hardware e programas especiais, como por exemplo os firewalls, que protegem a rede da empresa de acessos não autorizados. A comunicação via e-mail pode ser criptografada para maior segurança.

6. Perspectivas futuras e conclusões

A exigência de aumento de eficiência e representatividade do Poder Legislativo cresce a cada dia. A sociedade civil organizada e a população exigem, cada vez mais, um parlamento ágil e representativo, capaz de acompanhar o processo modernizante pelo qual passa o continente latino americano, inserido no processo de globalização da economia.

A informática legislativa é um poderoso aliado no processo de modernização do poder legislativos. No entanto, como vimos neste texto a informática de ser utilizada em conjunto com programas de qualificação das pessoas que a utilizam buscando criar uma cultura organizacional de competência e eficiência no quadros parlamentares e funcionais do legislativo.

A tecnologia de internet, por sua vez traz oportunidades importante para o legislativo aumentar sua integração e coesão internas e possibilita um maior contato entre o legislador e a população. A internet deve ser explorada como uma nova mídia pelas casas legislativas e como um instrumento de aumento da transparência das ações de decisões do parlamento. A informática legislativa utilizada de forma consciente e eficiente pode ser um importante fator de fortalecimento do poder legislativo e consequentemente da própria democracia.

BIBLIOGRAFIA

CHARTRAND, Robert: «The potencial for legislative utilization of systems technology», *Journal of Constitucional and Parliamentary Systems*, vol. VIII, jan.-mar. 1969.

ETIZIONI, Amatai: «Teledemocracy», *The Atlantic*, oct. 1992.

LAQUEY, Tracy, e RYER, Jean C.: 1994 *Manual da internet, um guia introdutório para acesso às redes globais*, Campus, 1994.

LONDON, Scott: *Civic Networks: Building Community On the Net*, The Kattering Foundation Report, 1993.

US CONGRESS HOUSE, COMMITTE ON HOUSE ADMINISTRATION: *Second progress report of the Special Comitte on Electrical and Mechanical Office Equipment*, Washington, 1970.

WORTHLEY, John, A.: *Comparative Legislative Information Systems: The use of computer technology in the policy process*, The National Science Foundation, Washington, 1976.

YTTERSTERSTAD, AKSELSEN, SVENDSE e WATSON: *Teledemocracy*, Norway, 1996.

NUEVAS MODALIDADES DE REPRESENTACIÓN Y PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA POSIBILITADA POR LA INFORMÁTICA Y LAS TELECOMUNICACIONES

Luciano A. Leiva

INTRODUCCIÓN

El desarrollo de Internet y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) ha comenzado a tener su aplicación específica a la vida política y de las instituciones de gobierno.

Esta nueva forma de comunicación, que se está extendiendo con una rapidez extraordinaria, plantea a su vez nuevas formas de relacionamiento.

Si bien es cierto que hasta el momento no es significativo el número de usuarios de Internet con relación a la totalidad de la población mundial, su rápida expansión y el desarrollo de la tecnología informática habilita a pensar en la posibilidad de un futuro uso generalizado, por lo menos en algunas sociedades.

Esto ha dado lugar al estudio del fenómeno desde distintas ópticas, de las cuales nos interesan las que tienen que ver con el uso político y la posibilidad de la ampliación de la participación ciudadana en el espacio público.

Se están formulando algunas preguntas en los ámbitos académicos respecto de la informática y la electrónica aplicadas a la comunicación política. Los interrogantes refieren a las consecuencias de estas herramientas para la vida política, la democracia y las oportunidades de los ciudadanos.

¿Podrán las redes de comunicación e información como Internet permitir la apertura de una nueva etapa en la historia de la democracia, posibilitando nuevas y mejores formas de participación popular en la cosa pública?

No hay certezas ni muchas coincidencias en los análisis que se vienen desarrollando sobre la materia. Parece difícil establecer pronósticos en el comienzo de un camino tecnológico-informático con posibilidades futuras abiertas.

Se trata de explorar las ideas en debate en relación con el alcance que pueden tener los cambios en los medios de la comunicación y la información, y las expectativas que se pueden abrir en este sentido. Las experiencias que se están llevando a cabo en las instituciones políticas podrán aportar también elementos de juicio que finalmente permitan extraer conclusiones.

1. Las nuevas tecnologías de la comunicación

La multiplicación de los emisores y la interactividad

Las nuevas tecnologías de la comunicación y la información son hasta el momento aquellas vinculadas a la computación y todas sus combinaciones con la telefonía, la radio, la televisión y los medios físicos que las posibilitan, como la fibra óptica o los satélites. Hay expertos, como Castells, que entre las tecnologías de la información incluyen también la ingeniería genética y su conjunto de desarrollos y aplicaciones en expansión.[1]

La combinación de todos estos medios tecnológicos está generando nuevas posibilidades para la comunicación y para la información que avanzan en forma rápida y permanente.

El uso del computador personal, Internet y sus posibilidades, como el acceso a la información de la red, el correo electrónico y el *chat*, son herramientas a las que se pueden agregar las tele y videoconferencias. Todas con un amplio desarrollo y algunas con un futuro próximo de multiplicación, permiten analizar las transformaciones que están ocasionando y las que pueden provocar en la medida en que se amplíe su alcance social.

En la segunda mitad de los noventa comenzó a gestarse la fusión de diferentes medios de comunicación de masas con el ordenador o com-

---

1 Manuel Castells: *La era de la información*, vol. 1: *La sociedad en red*, Alianza, Madrid, 1997, p. 60.

putador. El nuevo sistema se caracteriza por la integración de diferentes medios y por su potencial interactivo.

La WebTV, en la que se conecta un televisor a un ordenador y a una línea de teléfono, permite la recepción de señales de televisión y servicios de Internet en la misma pantalla: se trata de dos tecnologías separadas que pueden seguir funcionando independientemente.

Este sistema parece requerir enormes inversiones, por lo cual «sólo grupos muy poderosos, surgidos de las alianzas entre compañías de medios de comunicación, operadores de comunicaciones, proveedores, están en condiciones de dominar los recursos económicos y políticos precisos para la difusión del multimedia».[2]

Si bien ello hace suponer que, al menos en las primeras etapas el servicio será caro para los usuarios —comparado con la TV actual, cuyo costo se limita al de la energía de los aparatos— también significa la posibilidad de la entrada masiva de Internet a los hogares en un futuro cercano.

Varios expertos hablan de la revolución provocada por estas tecnologías y las equiparan por lo menos a la revolución industrial del siglo XVIII y otros cambios tecnológicos que en la historia tuvieron la capacidad de transformar a las sociedades.

La pregunta que se impone a los fines de este trabajo es: ¿cuáles son las características distintivas de estas tecnologías respecto a las antes existentes que permiten pensar en cambios sociales y culturales importantes?

Castells afirma:

> Lo que caracteriza a la revolución tecnológica actual no es el carácter central del conocimiento y la información, sino la aplicación de ese conocimiento e información a aparatos de generación de conocimiento y procesamiento de la información/comunicación, en un círculo de retroalimentación acumulativo entre la innovación y sus usos [...] Por primera vez la mente humana es una fuerza decisiva directa, no sólo un elemento decisivo del sistema de producción.[3]

Esto equivale a decir que la tecnología puesta en manos de los usuarios permite su recreación y modificación, generando nuevos bienes y servicios, lo que provoca la multiplicación de esas tecnologías. Esto ha ocurrido con Internet, que sufrió transformaciones a partir de la recrea-

---

2 Ibídem, p. 442.
3 Ibídem, p. 62.

ción provocada por los usuarios, quienes le encontraron nuevas aplicaciones.

Sin embargo, si nos referimos a la tecnología en sí misma, hay características tales como la interactividad, la rapidez, la riqueza en las posibilidades de información y comunicación, el bajo costo y las dificultades que hasta ahora ofrece para su control desde centros de poder, que combinadas dan como resultado un instrumento superador de los conocidos hasta el momento.

La facultad de comunicarse simultáneamente, en tiempo real, con cualquier lugar del planeta, sin mayores limitaciones en orden a los contenidos que se desea transmitir —ya que se pueden incluir imágenes, voces y textos—, puesta al alcance del ciudadano común, seguramente está provocando y provocará cambios importantes en la vida de las sociedades. En primer lugar derriba fronteras y abre posibilidades que eran insospechadas algunos años atrás.

Castells analiza el paradigma de la tecnología de la información estableciendo cuatro características fundamentales:

a. Son tecnologías para actuar sobre la información y no sólo información para actuar sobre la tecnología, como en el caso de las revoluciones tecnológicas anteriores.
b. Los efectos de estas tecnologías tienen la capacidad de penetrar en la existencia individual y colectiva de las personas, por ser la información un elemento integrante de toda actividad humana.
c. Su lógica de interconexión produce redes.
d. La flexibilidad de este paradigma —es decir, la posibilidad de reconfigurarse constantemente— es un rasgo central en una sociedad con una dinámica de cambio permanente.
e. Existe una convergencia creciente de las tecnologías específicas en un sistema altamente integrado. La microelectrónica, las telecomunicaciones, la optoelectrónica y los ordenadores se integran en sistemas de información.[4]

El argentino Miguel Banet sostiene:

> Lo distinto de estos medios es que involucran el cuerpo como una totalidad; al permitir una inmersión sensorial no están limitados a captar sólo el intelecto y no requieren de interpretaciones mediadoras.
>
> De algún modo las imágenes sintéticas constituyen una nueva escritura, que modifica los métodos de representación, los hábitos visuales y hasta nuestra

[4] Ibídem, pp. 103 y ss.

maneras de trabajar y crear. Constituyen una nueva relación entre la imagen y el lenguaje. Lo legible puede ahora engendrar lo visible.

Esto significa una ruptura de primera magnitud dentro de la historia de los medios de representación, cuyo desarrollo es homologable con la aparición de la imprenta o la fotografía.[5]

Pero Dominique Wolton avanza sobre el establecimiento de diferencias esenciales a pesar de algunas caracterizaciones que él mismo da. Al establecer las diferencias de la red con los *mass media* tradicionales, afirma que la primera es esencialmente un medio de información y no de comunicación.

Su argumento central para negarle el carácter de medio de comunicación se sustenta en una concepción según la cual para que haya medio debe haber un emisor, un mensaje y un receptor. Pero además debe haber reglas y un espacio en el que éstas se cumplan, y por lo tanto una representación a priori del público receptor.

Con la red, estamos al lado de la emisión, es decir, de la capacidad de transmisión sin una reflexión previa sobre el receptor, que puede ser cualquier internauta del mundo.[6]

Se sabe que la red ofrece distintos tipos de posibilidades en cuanto a servicios y contenidos. En principio, brinda una información cada vez más diversa y profunda. Pero esa información tiene la posibilidad de ser elegida y en todo caso compartida activamente en la medida en que el medio ofrece posibilidades para la devolución o contestación del lector o usuario con sus autores o ámbito de origen.

En ese sentido, el correo electrónico y el *chat* son mecanismos que permiten una relación de comunicación e intercambio muy rica; sin embargo, no constituirían comunicación mediática estrictamente.

Estos mecanismos, asociados a la información ofrecida desde sitios web, ofrecen distintas posibilidades, un tipo de comunicación mediática enriquecida por la interactividad, probablemente sin antecedentes. La potencialidad del intercambio con los usuarios vinculada a la información facilita un ejercicio de creatividad y de actitud crítica muy atractivas con relación a medios de comunicación e información como han sido la literatura, la radio o la TV.

---

5 Miguel Banet: «Consideraciones sobre los espacios virtuales en Internet», en Emilio Cafassi (ed.): *Internet: políticas y comunicación*, Biblos, Buenos Aires, 1998, p. 139.

6 Dominique Wolton: *Internet ¿y después?*, Gedisa, Barcelona, 2000, p. 112.

Si bien en algunos de estos medios ya se ha vuelto común el intercambio de opiniones con los usuarios, las diferencias están dadas por las posibilidades de tiempo y espacio en que se pueden extender los mensajes, la rapidez o inmediatez de la comunicación y por lo tanto la riqueza de la información a intercambiar.

Si bien es difícil generalizar en la conceptualización entre Internet y los *mass media* conocidos, porque ambos son diversos en sus expresiones, parece haber consenso en que la red ofrece o posibilita un tratamiento más personalizado que los medios tradicionales, ya que estos están producidos —al menos en casos como la TV, la radio y los periódicos de amplia circulación— para un universo menos segmentado.

Los diversos contenidos de la red ofrecen un sinnúmero de posibilidades informativas para grupos de población, de usuarios o consumidores que se pueden segmentar y a quienes se puede dirigir una opción más acotada a un interés preciso.

Por eso dice Wolton: «la red es el paraíso de la interacción y el reino de la información en todas las direcciones [...] Es también el reino de la expresión a través de los múltiples foros», y agrega que tiene una «lógica más clásica de comunicación, como en los medios de comunicación con una oferta, una programación, una representación y un público».[7]

En todo caso, cabe pensar que la red no puede ser entendida como un solo medio de comunicación, porque las posibilidades que ofrece son múltiples y variadas. Contiene en sí misma distintos tipos de medios. Puede ofrecer los medios tradicionales y nuevas alternativas que ya fueron mencionadas. Por eso resulta difícil caracterizar a Internet desde los contenidos o propuestas.

Lo que los distingue y les es común es la propia tecnología y las posibilidades que ella brinda, que son básicamente la interactividad y la multiplicidad ilimitada de emisores.

Éstas parecen ser las cualidades principales que caracterizan las nuevas formas de relación que plantean las TIC, sobre las que es posible preguntarse cuáles son sus potencialidades para provocar modificaciones en el orden sociocultural.

Banet afirma:

> Las redes son de por sí formas de lo virtual. Al coordinar de forma instantánea acciones a distancia generan modos de acción impensables sólo

---

7 Ibídem, p. 108.

hace una década o dos atrás. La computadora, como el ensanche de la longitud de banda y la generalización del uso de la fibra óptica con un aumento exponencial de la velocidad de transmisión, hará posible que no se transmitan sólo mensajes escritos o representaciones estáticas, sino que permitirá también el intercambio y la interacción dentro de entornos simulados cada vez más cercanos al espacio de lo «real». Las realidades sintéticas de las redes interactivas se transforman en mundos compartidos y crean inéditos modos de interacción por telepresencia. En las redes, nuestros alias pueden representarnos simbólicamente en cualquier momento y en cualquier lugar. Nos encontramos entonces con máquinas de comunicar que potencian la descorporización y con tecnologías de la representación cuyos potenciales pueden resignificar las nociones de identidad, subjetividad, pertenencia, verosimilitud y comunidad.

El lenguaje, al poner en escena un determinado cuerpo de señales comunes, constituye de este modo una comunidad de escritura y lectura. Esto influye definitivamente en la constitución de la organización social. Si los mundos virtuales se desarrollan a escala de los actuales medios de comunicación de masas, su lenguaje especifico cargado de nuevos sentidos contribuirá, con su nueva escritura audiovisual y táctil, a esta constitución de la organización social impregnándola con su impronta.[8]

Este autor se pregunta si es posible afirmar que el espacio virtual constituye un espacio social, para luego responder afirmativamente, ya que lo que se opone a la idea de realidad no es lo virtual sino lo posible.[9]

Internet, usuarios y la brecha digital

No obstante, buena parte de los autores y expertos participa de la idea y de los temores de quienes creen que la red y estas tecnologías van a reproducir o profundizar las injustas relaciones sociales existentes y a intentar enmascararlas, entre otras cosas porque disimulan las diferencias físicas y espaciales que se establecen entre las clases o grupos sociales.

En esa línea de ideas, Alejandro Fritz considera:

> Internet borra de un plumazo la necesariedad de pasos intermedios en el intercambio social de la producción de información y multiplica la cantidad de potenciales productores, convirtiendo a cada usuario en uno de ellos, lo cual

---

8 Banet: o. cit., p. 140 y ss.

9 H. Rheingold: *Realidad virtual*, Barcelona, Gedisa, 1994, p. 359.

sienta las bases del carácter profundamente social de la red. Carácter social que, sin embargo, cuando mucho podrá fundar el paraíso informacional de los relativamente pudientes, pues la gran mayoría de la población mundial está hoy totalmente ajena a la red y lo seguirá estando por un largo tiempo.[10]

Este especialista analiza además por qué no se aprovechan las posibilidades que brinda Internet para democratizar el conocimiento que poseen quienes están conectados a la red e investigan o escriben. En tal sentido ensaya algunas respuestas que apuntan a la falta de costumbre, de dominio técnico, jurídico y aun moral que tienen los autores del medio, y al aprovechamiento mercantilista al que están acostumbrados, lo que supone cobrar por lo que se produce, en este caso, la producción intelectual o literaria.

Se pone de esta manera sobre el tapete una variedad de temas sobre los cuales se debe trabajar para hacer más aprovechable el medio.

Fritz participa de la idea de que las limitaciones técnicas que ofrece Internet para la difusión del conocimiento son menores que las que ofrecen otros medios, y que por lo tanto no requiere mucho más que una voluntad de aprovechamiento de esta circunstancia por quienes pueden hacerlo.[11]

En general parece extendida la idea de que las redes informáticas tienden, al menos por el momento y por muchos años, a consolidar diferencias sociales ya existentes, dada la imposibilidad de un acceso igualitario a sus usos.

El filósofo Michel Serres tiene, por otra parte, una idea optimista respecto del desarrollo de las tecnologías y relativiza la supuesta brecha digital:

> Pensemos en la educación. Nunca se compara la brecha que podrían crear las nuevas tecnologías con la que ya existe sin ellas, y que precipita a los más pobres en una completa ignorancia y educa con un costo muy elevado a los alumnos de Harvard. ¡En comparación con esta brecha, la que podría generar la digitalización parece muy justa! En efecto, la inversión que suponen las nuevas tecnologías no es superior a la que aceptaron los más pobres en la época en que compraron el televisor. Por lo tanto, no veo cómo la tan mentada brecha digital podría profundizar la brecha que ya existe en la actualidad. En cuanto a la brecha cultural, pensemos en la televisión: ésta aportó más cosas a

---

10 Alejandro Fritz: «Producción y circulación de la información en internet. El caso del software», en Emilio Cafassi (ed.): *Internet: políticas y comunicación*, Biblos, Buenos Aires, 1998, p. 200.

11 Ibídem, pp. 202 y ss.

> la gente de bajo nivel de educación que a quienes tenían un nivel educativo alto. Por otra parte, los que critican son aquellos que tienen un nivel educativo alto. El tema son siempre los costos. Y el que suponen las nuevas tecnologías resulta insignificante en comparación con el de las viejas.[12]

Lo que plantea Serres parece atinado y lógico. En realidad, toda la tecnología y sus productos siempre fueron en un principio para una elite. La imprenta no produjo una rápida democratización del acceso a los libros, y aún hoy la lectura sigue siendo cara para la mayor parte de la población, por lo menos en los países subdesarrollados. Comparativamente, las tecnologías electrónicas han sido de más rápida difusión y de acceso más barato.

Hay por otra parte motivos para pensar, en esa línea, que Internet va a permitir un acceso al conocimiento y la información a sectores a los que el libro, por motivos económicos y de otro tipo, les resulta muy poco accesible.

En definitiva, lo que no parece cierto es la difundida idea de que la brecha social pueda incrementarse por el aporte de estas nuevas tecnologías.

También es acertado pensar que el aprovechamiento que se haga de las TIC para que permitan democratizar el acceso a determinados conocimientos depende de una voluntad y un mejor uso de quienes participan de este espacio y de políticas de Estado.

Como datos estadísticos, sólo el 2,4% de la población mundial tiene acceso a Internet, pero el 88% de los usuarios de la red pertenecen al 15% de la población que habita en los países desarrollados.

En el 2001 los países escandinavos encabezaban los porcentajes de usuarios Internet: Noruega tenía al 63% de su población en esas condiciones, seguida por Dinamarca, con el 62%, y Canadá, con el 57%. Estados Unidos se encontraba en el cuarto lugar, con el 52%, según este reporte de mediados de año.

En América Latina los países con más usuarios son Brasil (3.500.000), México (1.500.000) y Argentina (900.000). Luego se encuentran Chile y Venezuela (500.000) y Colombia (400.000). El resto de los países latinoamericanos suman 800.000 usuarios.

Entre los internautas de Latinoamérica el 83% son hombres, aunque se prevé un rápido aumento del porcentaje de mujeres, como está

---

12 Véase «Entrevista a Michel Serres. Las brechas de la virtualidad», en *Clarín*, Buenos Aires, 19 de agosto de 2001.

ocurriendo en Estados Unidos; se prevé que en tres años se emparejen esas cifras.

A pesar de ser esta zona una de las más pobres del planeta, sus habitantes pagan en promedio 47 dólares para recibir el servicio, mientras que en Estados Unidos, por ejemplo, éste sólo cuesta 25.[13]

Otros datos significativos de la misma época muestran que el 30% de los usuarios son graduados universitarios y que en general hay un predominio de los sectores más pudientes. En Latinoamérica el 90% de los conectados proviene de esos estratos socioeconómicos.

La edad promedio suele ser baja. En Estados Unidos es de 36 años, pero en otros países, como Gran Bretaña y China, es de menos de 30.

Sin embargo, estudios realizados últimamente[14] reconocen el avance del uso de Internet por las mujeres y para tareas más domésticas en Estados Unidos. Esta tendencia hace pensar que la red va a tender a popularizarse y a ser usada cada vez más para diferentes cuestiones, por lo que perderá el sesgo original constituido por el uso académico, profesional o de negocios, mayoritariamente masculino.

En tal sentido es posible comparar la situación con lo que ocurrió con el teléfono, que originalmente era utilizado para las actividades laborales o para las urgencias. Con el tiempo, la extensión y la popularidad del servicio permitió que se usara para comunicaciones de distinta índole e importancia, en las que las mujeres predominaron sobre los hombres.

De todas maneras, el mismo informe da cuenta de que en Estados Unidos un 47% de los usuarios de Internet visitan sitios gubernamentales, el 35% se informa sobre temas políticos y el 60% busca noticias en general en la red.

Sin embargo, una encuesta de Gallup del 2001 da cuenta de que el ritmo de crecimiento en Argentina ha sido de un 45% con respecto al año anterior, lo que significa que un 16% de la población accede a Internet, aunque ello se debe mayoritariamente al uso que se hace en los lugares de trabajo. El cibernauta argentino promedio tiene entre

---

13 Véase el informe de la consultora IDC en ‹www.terra.com.ar/canales/informaciongeneral/0/263.html›.

14 Véase John B. Horrigan: «New Internet users: What They Do Online, What They Don´t, and Implications for the Nte´s Future», en *Pew Research Center, Pew Internet and Americna Life Project* ‹www.pewinternet.org/index.asp›.

15 Véase el Informe de la Encuesta Gallup publicada en *La Nación* en ‹www.terra.com.ar/canales/informaciongeneral/20/20713.html›.

20 y 29 años, es universitario y se encuentra entre las clases media y alta.[15]

El francés Dominique Wolton se preguntó por qué estas nuevas tecnologías gustan tanto, particularmente a los jóvenes, y se respondía:

> [...] la idea de apertura, pero también el rechazo a la omnipresencia de los medios de comunicación de masas, el deseo de responder a la innegable angustia antropológica, la atracción por la modernidad y, finalmente, la búsqueda de nuevas solidaridades con los países más pobres. La variedad de estas motivaciones ilustra el hecho de que estas nuevas tecnologías sean disfrazadas de algo muy diferente a una pura misión tecnológica. Se trata, en conjunto, de modificar las relaciones humanas y sociales.[16]

Las TIC constituyen para este autor el símbolo de la libertad y de la capacidad para organizar el tiempo y el espacio, un poco como lo constituyó el coche en los años treinta. La inexistencia de intermediarios, filtros y jerarquías, en tiempo real, da una sensación de libertad absoluta y de poder, de la que da cuenta la expresión *navegar* por la red. Todo esto abre un campo en el que se permite recobrar un ámbito social, una referencia a la recuperación de las utopías, y genera cierta invitación a la aventura y a la creación. La apertura al mundo, como al alcance de la mano, favorece estos sentimientos o impulsos positivos que habrá que ver cómo se procesan en el futuro en relación con la creación de una nueva cultura, cosa que todavía parece demasiado prematuro pronosticar. Sin embargo, un importante número de coloquios y trabajos se están refiriendo a las redes como soporte para un nueva idea de solidaridad mundial.

Afirma Wolton que la posibilidad de autopromoción personal ha favorecido este cúmulo de sensaciones que han hecho de las nuevas tecnologías un ámbito especialmente seductor para los jóvenes y para un conjunto importante de ciudadanos. De hecho, algunas propagandas de empresas que venden conexiones a Internet en Francia se apoyan en estas ideas, haciendo referencia a valores vinculados a «libertad de palabra», a la «libertad de expresión», a la «lucha contra el oscurantismo», y a la posibilidad «de hacer retroceder la estupidez».[17]

Luego de analizar estas posibilidades y el derecho de las nuevas generaciones a la ilusión de nuevas utopías, Wolton se pregunta si triunfarán los utopistas de las redes interactivas, alternativas y democráticas

---

16 Wolton, o. cit., p. 95.
17 Ibídem, p. 123.

allí donde los sueños de las generaciones precedentes fracasaron, o si la racionalidad tecnológica y económica se impondrá finalmente, como lo ha hecho siempre en la historia de la conquista de la naturaleza y de la materia.[18]

Además de que resulta difícil adelantar el futuro, el autor galo cree que, para cualquier revolución en el ámbito de la comunicación, ésta debe estar no sólo vinculada a los cambios tecnológicos, sino a los equivalentes en la vida cultural y social. Dicho de otro modo, no se puede pensar la comunicación sin una tríada de aspectos: el tecnológico, el cultural y el social. Sobre este tema se volverá en el punto dedicado a la comunicación política.

Por otra parte, en relación con el tipo de usuarios más frecuente, estudios realizados en Estados Unidos parecen demostrar que la renta y el nivel educativo son los factores que predominaron para condicionar la posibilidad de acceso a esta tecnología. De hecho, los sectores universitarios fueron en todo el mundo los impulsores iniciales del fenómeno. Las universidades han sido ámbitos de difusión social del uso del ordenador y de Internet, lo que explica también la edad promedio de sus usuarios hasta el momento.[19]

Sin embargo, esto hace suponer que el futuro ofrecería la posibilidad de incorporación de generaciones mayores, que pasaron por esos claustros en esta primera etapa de la aplicación de las nuevas TIC.

Es importante destacar que el crecimiento de la difusión de Internet es muy rápido en comparación con el que tuvieron otros medios como la radio o la televisión. El aprovechamiento que el comercio hizo de Internet también colaboró a difundirlo, y esto abrió un amplio campo, no tan conocido originalmente. Pero observa Castells:

> Pese a todos los esfuerzos por regular, privatizar y comercializar Internet y sus sistemas tributarios, las redes de comunicación mediante ordenador, dentro y fuera de Internet, se caracterizan por su penetración, su descentralización multilateral y su flexibilidad.[20]

---

18 Ibídem, p. 100.
19 Para los datos estadísticos véase Castells: o. cit., p. 421 y ss.
20 Ibídem, pp. 429 y 430.

Internet, individualismo y aislamiento

Otro de los debates más frecuentes sobre el fenómeno de las redes virtuales es aquel en que se pregunta si Internet favorece la integración de las personas al mundo o si en cambio provocará el aislamiento y la desconexión de su realidad circundante para favorecer un mundo más individualista.

Mucho se está escribiendo en torno a estos temas y a los aspectos psicológicos del fenómeno Internet. Sin embargo, es importante recalcar que la comunicación por medio del computador no necesariamente tiende a sustituir la comunicación física y mucho menos el compromiso inmediato.

En este tema no es fácil generalizar. Si se trata de analizar el medio tecnológico como una forma de alienación, es importante decir que cualquiera es adecuado para tal efecto y que ello no dependerá tanto del medio como de las personas o de su grupo social. En tal caso, la lectura, el trabajo, la televisión o cualquier otra actividad puede constituir un medio de alienación que aleje a las personas de una sana comunicación social.

Por el contrario, es posible enriquecer notablemente los lazos sociales y comunicativos a través de estos nuevos medios, dado que facilitan enormemente la comunicación, en el tiempo y en el espacio, en sociedades que por la distancia habían aislado a las personas.

En las grandes ciudades, por ejemplo, las distancias impiden un encuentro más frecuente de la gente unida por los afectos o por intereses no laborales. Este medio ha permitido una comunicación distinta de la del teléfono y, en todo caso, más barata.

También para quienes viven en ámbitos rurales o de poblaciones más pequeñas Internet ha posibilitado una conexión con el resto del mundo que ha redimensionado, y lo hará más en el futuro, la vida de mucha gente. Ha significado el fin del aislamiento y la integración a una comunicación e información que rejerarquizan la posibilidad de la vida en lugares alejados de los centros urbanos.

La aparición de comunidades virtuales de distinta índole abona estas ideas y favorece notablemente un nuevo tipo de sociabilidad.[21]

Internet ha provocado el retorno a la comunicación epistolar, tan significativa hasta la aparición y difusión del teléfono. El lenguaje escri-

---

21 Ibídem, p. 432.

to es, sin duda, un estilo de comunicación notablemente rico, que permite una capacidad expresiva diferente a la del lenguaje oral.

La posibilidad de compartir de una manera ágil y constante información, reflexiones, humor y hasta imágenes con gente distante de nuestro entorno físico inmediato enriquece notablemente la vida de las personas.

Como idea conclusiva, si bien hay coincidencias en cuanto a la imposibilidad de un acceso igualitario a Internet de todos los pueblos y los distintos sectores sociales dentro de cada uno de ellos, también parece haber consenso entre los autores conocidos acerca de las enormes potencialidades comunicativas que ofrecen estas TIC.

Se puede afirmar con Banet:

> Su ubicuidad fomenta la distribución, el intercambio y la circulación de información, ideas y conocimiento. Su plasticidad permite la aprehensión sensible de modelos conceptuales, aparejando un enorme salto en el modo de abordar nuestros objetos de conocimiento.[22]

Internet y la fragmentación del espacio político

Otro de los debates planteados y estrechamente vinculados al tema de este trabajo es el que refiere a la posibilidad de que Internet y las TIC tiendan a fragmentar la sociedad política y sus instituciones comunitarias.

Los temores en ese sentido apuntan a la posibilidad de que las características individualistas y elitistas que se atribuyen a estos medios le quiten a la vida política el carácter unificador que le brindaron tradicionalmente los partidos y movimientos políticos y la misma categoría de Nación.

Según algunos, la apertura indiscriminada de las fronteras de la comunicación, junto con la comunicación individualizada, atentarían contra la unidad política de las comunidades, ya que provocarían la retracción de una participación integrada a espacios sociales comunes.

En esta idea, la televisión constituye un ámbito de encuentro en el que sociedades masivas comparten actividades a partir de las cuales se generan intercambios sociales, básicamente mediante conversaciones

---

22 Banet: o. cit., p. 171.
23 Wolton: o. cit., p. 79.

sobre temas que pone en común el medio y que hacen de esta tecnología una «actividad constitutiva de la sociedad contemporánea».[23]

En la TV, las preferencias del consumidor se adaptan a las del conjunto y ello permite la generación de vínculos, en ese sentido democráticos, que tienden a consolidar y preservar el sentido de pertenencia y las identidades colectivas.

El peligro sobre el que advierten los defensores del medio televisivo es la posibilidad de fragmentar socialmente los vínculos comunitarios, a partir de privilegiar las demandas de información y comunicación segmentadas por innumerables estratos socioculturales. Las TIC favorecerían este proceso porque actuarían con una lógica de pequeños y muy diversos públicos, contra la idea del medio «generalista» tradicional.

Si bien es importante dar cuenta de los desarrollos teóricos que se producen con motivo de estos nuevos fenómenos, parece apresurado abrir juicios definitivos sobre ellos. Sin embargo, en principio cabe pensar que los distintos tipos de medios no necesariamente deben ser pensados como contrapuestos, sino como complementarios.

La aparición sucesiva de medios en la historia del último siglo no significó ni la desaparición ni el menoscabo sustancial de ninguno. Así coexisten el periódico, la radio, la TV y el cine, a los que se debe agregar la literatura y otros medios gráficos. Las redes telemáticas constituyen tecnologías que potenciarían los medios mencionados, pero a priori no parece fácil adelantar que puedan conducir a la sustitución de ninguno de ellos.

Menos fácil aun resulta suponer que estos medios puedan instalar una lógica mucho más individualista y fragmentaria de las comunidades nacionales o de otra índole. Esto sería aplicar una lógica puramente tecnológica, es decir, aquella que rechazan algunos de los mismos autores que plantean estas ideas.

Por ello es importante reconocer que, para el análisis de los posibles cambios que estos nuevos canales tecnológicos pueden producir, habrá que tener presente el presupuesto teórico de Wolton, según el cual no puede analizarse una cambio comunicacional importante sin tener en cuenta, inevitablemente, el entorno cultural y social. Dicho en otras palabras, parece correcto asumir que no habrá grandes cambios en la comunicación política ni, por lo tanto, en la vida política misma por el solo hecho de la aparición de nuevos mecanismos tecnológicos, por potentes que éstos sean.

La conducta del hombre, que es quien maneja la máquina, estará condicionada por su entorno sociocultural, y será esto, en conjunto con el medio tecnológico, lo que en definitiva determine la posibilidad de un cambio en las prácticas políticas y comunicacionales.

La comunicación política, Internet y espacio público

Hay un razonamiento que le niega al espacio de Internet el carácter público, por el hecho de que a él se accede desde la esfera privada, con la intención de satisfacer un interés propio. Por otro lado, se argumenta que lo público ha estado estrechamente vinculado a los límites del Estado-nación, y que este nuevo ámbito comunicacional no se ajusta en ninguna dimensión a estos marcos.

Pero ¿es éste un ámbito de ampliación de la esfera privada o una forma de modificar y ampliar la idea de lo público desde nuevas posibilidades desconocidas hasta ahora?

Dan Adaszko, un académico argentino, llega a la conclusión de que ésta sería una ampliación del ámbito privado, «ámbito virtual y no público» y nuevo espacio de intersección de la sociedad civil. En este orden de razonamiento aparecen temores en el sentido de que el avance de Internet y sus posibles derivaciones suponga la «derrota definitiva del espacio público y la coronación definitiva de la vida individual y privada». Sin embargo, al finalizar su trabajo este autor reconoce que «la esfera pública y la privada están siendo redefinidas por esta nueva tecnología, Internet».[24] Cabe aclarar que en este análisis el espacio público no se diferencia del sector público.

Nancy Fraser, como exponente de una línea de pensamiento, dice que «una clara separación entre sociedad civil y Estado no es una condición necesaria para el buen funcionamiento de la esfera pública».[25] En realidad Fraser desconfía de la exclusión que, en nombre de lo privado y reservado a la sociedad civil, se pueda hacer en la temática de debate de la esfera pública. Por ello alude a la necesidad de la imbricación de instituciones del ámbito público y privado en el espacio público.

---

24 Dan Adaszco: «Redefinición de las esfera pública y privada», en Emilio Cafassi (ed.): *Internet: políticas y comunicación*, Biblos, Buenos Aires, 1998, p. 105.

25 Nancy Fraser: «Reconsiderando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia existente», en Craig Calhoun (ed.): *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1991, p. 107.

Por otra parte, hay una fuerte corriente de opinión que sostiene que uno de los problemas centrales de la sociedad política contemporánea es la ausencia de deliberación, fenómeno agravado por la influencia de medios masivos tradicionales de comunicación y por el ambiente cultural de la posmodernidad o de la sociedad posindustrial.

Nicolás Tenzer, en *La sociedad despolitizada*, afirma que «el problema político esencial era el restablecimiento de una verdadera deliberación» y se pregunta: «¿puede haber deliberación cuando las condiciones de la comunicación inmediata —y especialmente la interactividad, la profundidad, la escucha recíproca, el diálogo— no están presentes?».

Tenzer cree que la mediatización y la despolitización son parte de un mismo fenómeno y que ambas se suscitan y legitiman mutuamente. Cabe aclarar que caracteriza a las relaciones mediatizadas como aquellas que se dan básicamente de forma multilateral, indirecta, rápida, con ausencia de interactivdad y en el anonimato. Por el contrario, las no mediatizadas son aquellas que ofrecen una relación bilateral, directa, con existencia de interactividad, personalizada y profunda. Por ello el carácter mediático en esta clasificación lo ofrecen sólo los tradicionales *mass media* y no la red ni las relaciones establecidas por ésta.

> El desafío fundamental es resocializar a la sociedad, pero no interviniendo únicamente sobre la comunicación mediatizada sino velando para que se preserve y enriquezca la esfera privada, en la que se anudan las relaciones de amistad y amor entre las personas y de atención a las cosas. Pues sólo esta comunicación permitirá volcar esperanzas en una comunicación mediatizada y puesta bajo control. Sólo a través de esta resocialización de las conductas cotidianas y privadas podrá tener lugar la resocialización política.[26]

Este razonamiento lleva a preguntar si la aparición de las redes, que facilitan la interactividad y una participación más personalizada, no puede revitalizar la idea de espacio público como ámbito de debate político, tal como se lo concebía tradicionalmente. Dice J. M. Ferry:

> El nuevo espacio público político muy bien podría quedar superado o suprimido por la tecnología misma en la que se basa: pienso en el desarrollo de las comunicaciones interpersonales por los canales telemáticos.[27]

Luego de analizar las características de un posible espacio público político informatizado como el que proponen las redes, y de establecer

---

26 Nicolás Tenzer: *La sociedad despolititizada*, Paidós, Buenos Aires, 1991, p. 265.
27 Ferry: o. cit., p. 26.

las insuficiencias que tienen tanto el sistema parlamentario que representa al cuerpo electoral, como los sondeos o encuestas tomados como único medio reconocido de representación de la opinión pública, Ferry advierte que se abre la posibilidad de un espacio que no atienda tanto al principio de la cantidad sino al de una participación directa y menos «aclamativa» que las formas conocidas.

Se puede afirmar que la sociedad civil se encuentra con un instrumento muy importante de regeneración de ámbitos de encuentro que permitirían recomponer algunos espacios de la política perdidos. ¿Ayudarán las nuevas redes a recuperar en alguna medida esas posibilidades de debate a que aludía Touraine cuando hablaba de la crisis de la política ante el triunfo de la comunicación? ¿Podrán constituirse en un nuevo puente entre sociedad civil y Estado?

Parece difícil brindar una respuesta contundente sobre los resultados de un proceso que apenas comienza, pero el análisis realizado permite adelantar que las formas de vinculación que pueden favorecer las redes tiene potencialidades en el sentido de la repolitización de la sociedad a través del debate y el diálogo.

Finalmente, parece importante preguntarse qué lugar ocupa el Parlamento en este sistema que supone el espacio público contemporáneo.

Fraser dice que la soberanía de los Parlamentos funciona como una esfera pública dentro del Estado. Además, los considera «públicos fuertes» por tener la posibilidad de la toma de decisiones y no sólo de la deliberación opinante.[28]

Interesa sin embargo, y más allá de la consideración teórica, establecer qué relación se debe dar entre estos públicos fuertes y los débiles, aquellos incapaces de decidir pero que tienen alguna representación social. La idea de fortalecer las democracias de sociedades como las latinoamericanas incluye la posibilidad de pensar mejores formas de articulación de la sociedad política, los Parlamentos y los ámbitos de la sociedad civil devenida en público deliberativo y opinante.

En ese sentido parece claro que algunas posibilidades que se abren a través de estas TIC son parte del llamado *espacio público* e incluso están directamente vinculadas a la comunicación gubernamental.

La esfera pública está definida por el contenido de sus expresiones y no por las instituciones o personas que las producen ni por el alcance de los mensajes. Por eso el espacio que abre Internet genera posibilida-

---

[28] Nancy Fraser: o. cit., p. 108.

des de cambio en el ámbito del espacio público y de sus principales actores políticos: el Estado, el Parlamento, los partidos políticos, los medios de comunicación, la ciudadanía y las ONG.

En realidad constituye un desafío básicamente para ellos, en un momento en que el modelo democrático está cuestionado porque resulta insuficiente para contener las expectativas sociales.

2. El diálogo y la participación política por medio de Internet

El escenario político actual y las TIC

Se ha afirmado, acompañando la tesis de Dominique Wolton, que las tecnologías mismas no producen cambios importantes en la vida de las sociedades sino en el contexto de procesos sociales y culturales que permitan esos cambios. Las tecnologías, pues, no parecen tener el poder mágico, que a veces se les quiere asignar, de producir transformaciones profundas y mucho menos revoluciones salvadoras.

Los últimos años del siglo XX han visto transformaciones de dimensiones insospechadas poco tiempo antes en la sociedad mundial, en el terreno político, económico y con un acompañamiento de lo tecnológico que ha contribuido significativamente a que esos cambios alcanzaran profundidades difícilmente predecibles.

La caída del socialismo del Este europeo y la integración de estos países al bloque de las democracias capitalistas, el derrumbe de los Estados de bienestar, la apertura de las fronteras económicas y la liberalización de las economías han constituido el marco político en el que se ha desarrollado, con una dinámica impresionante, la aparición de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación.

Las TIC constituyen un soporte instrumental particularmente importante de un proceso de integración e interdependencia de las economías, los Estados y las sociedades nacionales.

Una característica de estas transformaciones parece ser el debilitamiento de los Estados, el desdibujamiento de la soberanía de los Estados-nación, la crisis de la política como ámbito de representación de la voluntad popular y el consiguiente cuestionamiento de las instituciones de la democracia por excelencia: el Parlamento y los partidos políticos.

Los dirigentes políticos, en muchos países, se encuentran en la disyuntiva de atender los reclamos de los sectores del poder internacional, que han avanzado en el control o la influencia sobre la vida de sus países o los de sus propias bases sociales locales, los cuales frecuentemente son incompatibles.

En este rápido proceso las TIC han contribuido a la generación de redes económicas, mediáticas, políticas y de otros órdenes, que permitieron la profundización y aceleración del proceso globalizador.

> Las nuevas relaciones de poder, más allá del estado-nación impotente, deben comprenderse como la capacidad de controlar las redes instrumentales globales en virtud de identidades específicas o, desde la perspectiva de las redes globales, de someter toda identidad en el cumplimiento de las metas instrumentales transnacionales.[29]

Las reacciones frente a este fenómeno son diversas. Hay un intento de adaptación necesario de la mayoría de los gobiernos nacionales, pero también hay reacciones adversas de comunidades nacionales o regionales con identidades marcadas por distintos motivos, que han recuperado la exaltación de sus sentimientos de pertenencia y se vuelven sobre sí mismas como forma de defenderse ante el avance de poderes muy superiores, pero, además, muchas veces difícilmente identificables.

Esos grupos no necesariamente responden a identidades nacionales; a veces sus motivaciones gregarias están dadas por cuestiones de diversa índole, como la defensa de género en los grupos feministas o del medio ambiente en los ecologistas, así como la reivindicación de tradiciones lugareñas o religiones. Constituyen grupos que desarrollan una identidad, a los que Castells ha llamado *comunidades de resistencia*: «Defienden su espacio, sus lugares [...] Reafirman su memoria histórica y afirman la permanencia de sus valores.[30]

También aparecen grupos políticos que aprovechan las TIC y los medios tradicionales de comunicación para establecer redes internacionales de protesta, como el caso conocido de los «globalifóbicos», grupos que desde Seattle en 1999 combaten en las calles las cumbres de los «ricos».

> Junto con los aparatos del estado, las redes globales y los individuos centrados en sí mismos, también hay comunidades formadas en torno a la *identidad de resistencia*. Sin embargo, estos elementos no se articulan juntos; sus

---

29 Manuel Castells: *La era de la información*, vol. 2: *El poder de la identidad*, Alianza, Madrid, 2000, p. 336.

30 Ibídem, p. 393.

lógicas se excluyen mutuamente y su coexistencia no es probable que sea pacífica.[31]

Preocupa, a los fines de este trabajo, cómo enfrentan las instituciones políticas del Estado el desafío de estos cambios profundos y vertiginosos. ¿Qué pasa con la sociedad política ante estas transformaciones?

En todo este escenario descrito rápidamente, los partidos políticos aparecen impotentes para contener una sociedad que tiende a la fragmentación, a la disgregación y al individualismo. La caída de las ideologías contenedoras de los grandes movimientos políticos genera un vacío que tampoco cubre en muchos países la política reivindicatoria de los reclamos sociales, porque el Estado reducido también carece de instrumentos para ello.

Como resultado, los partidos y sus dirigentes con dificultades para entender el proceso quedan desarticulados y en alguna medida aislados del resto de la sociedad a la que pretenden representar.

El desafío de las instituciones políticas supone replantear su función ante un nuevo escenario social e internacional y establecer las posibilidades de articulación de los dirigentes políticos con la sociedad, particularmente ante sus nuevas manifestaciones y formas de organización.

Nuevas organizaciones sociales como las ONG constituyen expresiones de la participación social, muchas veces con contenido político. Hacen uso de la herramienta electrónica como un elemento de singular importancia para su desarrollo, potenciación y articulación hacia el interior de cada una, así como con el resto de sus similares o de las instituciones políticas, de gobierno y la sociedad en su conjunto.

Nuevamente, para los dirigentes políticos las TIC son herramientas valiosas, que facilitarían mucho esta posibilidad de relación sobre la que avanzaremos.

Mecanismos de participación política por medio de Internet

Para muchos de los que apuestan por el rescate de la política como herramienta de transformación de la sociedad y de participación popular, las nuevas tecnologías aparecen como un desafío a tener en cuenta.

---

31 Ibídem, p. 396.

¿Serán las TIC una herramienta para la participación y la democratización de las sociedades o, como se plantean algunos ya, serán elementos para la dominación y para profundizar esquemas de concentración de poder?

Para establecer tendencias en uno u otro sentido el análisis resulta sumamente complejo, ya que no sólo abarca lo relativo al mundo de la política y el poder institucional, sino también lo concerniente a la utilización de las redes electrónicas en la vida económica y social, que constituyen naturalmente un factor central de poder en el mundo globalizado de hoy.

Sin embargo, este trabajo se detendrá y fijará su mirada en lo estrictamente político, para tratar de aproximarse a las experiencias que se pueden observar en lo que hace a la utilización de estos instrumentos por los actores políticos y particularmente el Parlamento.

Pipa Norris, un investigador norteamericano, ha analizado el posible impacto de Internet en la vida política basándose en estudios estadísticos realizados en Estados Unidos. Para ello partió de la consideración de líneas teóricas formuladas por los expertos en el tema.

> Por una parte, las teorías de la movilización dicen que el uso de la red facilitará y alentará nuevas formas de activismo político [...] Los postulados más sólidos de las teorías de la movilización son que el activismo por la red representa un tipo distinto de participación política que difiere significativamente de actividades convencionales tales como trabajar para los partidos políticos, organizar movimientos sociales populares o cabildear a los funcionarios electos. Se cree que reduciendo drásticamente las barreras para el involucramiento político, haciendo más equitativos algunos de los obstáculos financieros y ampliando las oportunidades tanto para el debate político como para la diseminación de información y la interacción grupal, más personas se involucrarán en la vida pública.[32]

Entre quienes participan de esta visión optimista se puede mencionar a Nicholas Negroponte, Michael Detouzos y Howard Reinghold.

> Sin embargo, en contraste, las teorías del refuerzo sugieren que el uso de la red se fortalecerá, pero que no transformará radicalmente patrones existentes de participación política. Desde esta perspectiva más escéptica, este medio

---

32 Pipa Norris: «¿Quién navega?¿La nueva tecnología transformará la democracia virtual?», presentado en el seminario internacional «Partidos Políticos, medios de comunicación y el proceso democrático», México, 3 y 4 de febrero de 1999, ‹http://www.ife.org.mx/wwwcai/pnorrise.htm›.

servirá para reforzar, y tal vez hasta para ampliar, la brecha de participación entre ricos y pobres.

Hill y Hughes (1998: 44) sostienen que los activistas en Internet son autoselectivos, de modo que la red no cambia a las personas: simplemente les permite hacer las mismas cosas de una manera diferente.

Las experiencias de utilización de Internet para la vida política en la última década resultan muy ricas y diversas. Desde los movimientos de carácter internacional hasta las redes en grupos políticos locales, las experiencias comienzan, en alguna medida silenciosamente, a tener lugar como nueva forma de comunicación que puede multiplicar las posibilidades de sus usuarios. La utilización electoral de la red, el debate de ideas políticas y su difusión se han visto potenciados por grupos y movimientos como los zapatistas desde Chiapas, en México. Internet les ha servido para una rápida y eficaz organización que probablemente no habría sido posible sin ella.

Hay experiencias gubernamentales que comienzan a aparecer en orden a la participación ciudadana. También las ONG muestran experiencias interesantes, particularmente en la tarea de defensa de principios tales como los derechos humanos o la promoción de la mujer, entre otros.

Para tener un panorama de las posibilidades y experiencias de participación que pueden brindar las TIC se tomarán los mecanismos a través de los cuales puede promoverse el vínculo ciudadano con la política.

Mecanismos de democracia semidirecta

Uno de los aspectos que más expectativa y atracción despiertan como alternativa de futuro es la utilización de las TIC para la consulta a la ciudadanía a través de mecanismos de participación o consulta directa. Esto genera, en un primer momento, una idea muy optimista de la recuperación de la participación, y con ella la recuperación de la política, hoy tan desprestigiada, y principalmente la vuelta a una democracia lo más parecida posible a la ateniense, que se ve como un acercamiento a una sociedad más justa.

No cabe duda de que la propuesta resulta tentadora a primera vista e invita a la imaginación, cosa que ya han hecho algunos académicos.

Sin embargo, también es cierto que la consulta a la población ofrece limitaciones serias que tienen que ver con la gobernabilidad de las sociedades de masas. Por ello es más fácil pensar en mecanismos de

democracia directa para aplicar en medios de escala menor, como el municipio.

Las otras dificultades ya conocidas y expuestas se relacionan con el tipo de cuestiones que pueden ponerse a consideración de toda la población.

Uno de los problemas es el carácter técnico de muchas de las decisiones que se toman en la administración de la cosa pública, a cuyo conocimiento no tiene acceso la mayoría de las personas.

Pero además, no es posible separar los temas como si fueran compartimentos estancos, cuando en realidad lo que se lleva a cabo son políticas que suponen un número importante de programas relacionados unos con otros.

De tal manera, la consulta, en todo caso, debería estar dirigida a grandes líneas de política y no a medidas concretas y aisladas. No obstante, la posibilidad de consultar sobre grandes líneas políticas no resulta fácil cuando de su formulación se trata, porque ellas suponen un nivel de complejidad y de alternativas que no pueden sintetizarse en una rápida pregunta.

James Fishkin, profesor de la Universidad de Texas en Austin, en un trabajo denominado «Posibilidades de una democracia virtual: prospectiva para una democracia en Internet», desarrolla las formas de democracia directa posibles y la influencia que Internet puede tener para su aplicación.[33]

Para considerar las alternativas de consultas posibles a la población y la factibilidad de instrumentarlas por Internet, Fishkin las clasificó en seis, según la combinación de dos categorías: el tipo de opinión pública que se consulta y quiénes son los consultados.

La primera variable tiene dos opciones: la opinión espontánea y sin previa preparación respecto al tema, y la opinión preparada con posterioridad a una discusión y el acceso a la información correspondiente.

La segunda variable, referida a los consultados, tiene tres posibilidades: los autoseleccionados —es decir, quienes participan por decisión propia—, los seleccionados a través de una muestra al azar del universo a consultar, y todos los que forman parte de ese universo.

---

33 Para consultar el trabajo citado véase James S. Fishkin: «Virtual Democratic Possibilities, Prospect for Internet Democracy», presentado en la conferencia «Internet, Democracy and Public Goods», Belo Horizonte, Brasil, 6 al 10 de noviembre de 2000.

De esta clasificación surgen las seis posibilidades que a continuación se describen en forma sucinta.

En las dos primeras los consultados se autoseleccionan, es decir que participa el que quiere, en un caso respondiendo sin previa preparación a preguntas y en el segundo a través de grupos de discusión de participación espontánea.

Estas dos primeras clases son fácilmente aplicables en Internet y de hecho hay muchas experiencias de este tipo. En muchos sitios es fácil encontrar consultas a los visitantes sobre distintos temas. Los periódicos y páginas de información suelen plantear encuestas a sus lectores permanentemente. Respecto de la segunda alternativa, los foros de discusión son un ejemplo.

Hay sitios que reúnen ambas experiencias. Es posible observar organizaciones no gubernamentales que comienzan a trabajar de esta manera. Para poner un ejemplo, *E The People* es un sitio no partidario que trabaja con más de 400 periódicos en línea, canales de televisión y portales de Internet, «acercando el gobierno a la gente», según sus propias palabras de presentación.[34] Sus distintas secciones incluyen foros y grupos de discusión, peticiones que la gente puede firmar, información y encuestas en las que el público puede expresar con su voto una opinión.

En los periódicos es posible ver cotidianamente consultas como la que realizó el diario *La Nación* en la Argentina dirigiéndose a sus lectores en estos términos: «Opiná en las encuestas. ¿Estás de acuerdo con que vuelva a instituirse el servicio militar obligatorio?»: Y se señalaba el sitio ‹www.lanacion.com.ar›.[35]

No cabe duda de la influencia que en menor o mayor medida estas opiniones ejercen sobre la decisión posterior de las autoridades públicas, ejecutivas o legislativas.

Obviamente, el principal problema o desventaja que ofrecen estos sistemas es la dudosa representatividad de las opiniones respecto del universo que se pretende consultar. Sin embargo, no dejan de ser un instrumento que en algunas oportunidades puede ser útil en funciones de gobierno y sobre todo si se trata de universos reducidos y focalizados, en los que un grupo de personas puede brindar sobre un tema una opinión o visión que enriquezca la mirada del gobernante.

---

34 Véase ‹www.e-thepeople.org›.

35 Véase *La Nación*, Buenos Aires, 24 de agosto de 2001, p. 12.

Se podrá decir que encuestas ya se hacían, pero es innegable que el uso de Internet facilita enormemente su aplicación, aunque las muestras no sean representativas, y ello permite la multiplicación de estas consultas a costos muy bajos. Además, su difusión es mayor que la de las encuestas privadas, cuyos resultados quedan reservados a sus dueños. También es cierto que los diarios o medios de difusión que usan estos mecanismos son empresas privadas y que la elección de los temas que ponen a consideración de la opinión pública está sesgada por su visión ideológica y sus intereses.

En todo caso, éste es un argumento más para que los partidos políticos sean más activos en el uso de este tipo de instrumento de vinculación con la opinión de la gente, como para no quedar a merced de la definición de la agenda pública por el sector privado.

Otras dos alternativas las constituyen los estudios realizados a través de muestras seleccionadas al azar por medio de un método científico. En un caso las preguntas se formulan sin preparación del encuestado o *en crudo*, como dicen los norteamericanos. Ésta es la típica encuesta domiciliaria común en los estudios de opinión de tipo político. En el segundo caso se realizan a través de grupos reunidos y preparados con información sobre el tema de que se trate y un debate con los otros integrantes, luego de lo cual se aplica el cuestionario a los participantes.

Esta alternativa brinda un panorama muy cercano a lo que la población piensa, ya que ha sido probado científicamente y por ello permite tener, en el caso de la encuesta en crudo, lo más parecido a un espejo de la opinión pública. En el segundo caso se tendría un espejo de lo que la opinión pública pensaría en caso de que contara con información y diferentes opiniones sobre un tema determinado.

En la práctica, esto se realiza habitualmente y no ofrece mayores dificultades. De hecho, el primero es uno de los métodos más usados en la vida política para investigar las preferencias y los intereses de la población.

El abordaje de estas encuestas por medio de Internet ofrece como principal problema, a primera vista, la imposibilidad de aplicarlas a toda la población indiscriminadamente, ya que sólo un porcentaje de ésta tiene Internet. Sin embargo, en Estados Unidos se están realizando ex-

---

36 Véase Michael Lewis: «The Two-Bucks a Minute Democracy», *New York Times Magazine*, 5 de noviembre de 2000, pp. 64-47.

periencias, con muestra científicas y al azar, proveyendo computadoras a quienes no las tienen.[36]

Esta posibilidad enfrenta algunos problemas prácticos, ya que, al no estar los encuestadores físicamente presentes, es difícil controlar la actitud de los encuestados. A pesar de ello, se espera que con el tiempo y el avance tecnológico estas alternativas sean más fácilmente aplicables, dado que la generalización del acceso a Internet y la incorporación de video a la comunicación, entre otras cosas, permitiría incluso una deliberación entre los seleccionados como si estuvieran cara a cara.

Finalmente, se plantea una tercera alternativa que combina la aplicación de un cuestionario a toda la población, en un primer caso con participación voluntaria y en el segundo tratando de involucrar a todos, o al menos a la mayor cantidad de personas posible. Esto es comparable con las elecciones generales que se realizan para elegir autoridades políticas.

En el primer caso, el problema de dejar librada la participación a la voluntad de las personas es el posible abstencionismo. En esta alternativa, sin embargo, realizar una o varias preguntas para que sean respondidas por la gente no ofrece más dificultad que la masividad de la consulta. Estamos frente al caso de un referéndum o plebiscito.

¿Se podrá en el futuro consultar a toda la población a través de Internet? No parece imposible y menos aun en sociedades desarrolladas, donde la incorporación a Internet es más fácil. En principio parecería ser una cuestión de tiempo y de desarrollo económico para el acceso de la población a esta tecnología. Pero también es posible pensar en la instalación de centros que provean de equipos informáticos en forma gratuita, cosa que ya sucede en muchos países con programas de apertura de telecentros.

Mas difícil de imaginar es una alternativa de consulta masiva con deliberación previa. Sin embargo, James Fishkin y Bruce Akerman han pensado en un «Día de la Deliberación» como medio para llegar al cumplimiento de un ideal: la posibilidad de que la población vote teniendo información y habiendo escuchado diferentes opiniones sobre la cuestión a tratar.

Según esta propuesta, todos los habitantes del universo correspondiente se reunirían un día feriado en locales para discutir temas que se pondrían a consideración mediante una votación el fin de semana siguiente. Los candidatos o responsables políticos podrían hacer sus propuestas a través de los medios masivos y los grupos identificarían preguntas clave para la discusión. Además se darían incentivos para la

participación, lo cual supone una erogación difícil de pensar en las economías de los países más pobres.

Los autores creen que es posible pensar en la realización de estas experiencias por medio de Internet en un futuro, dadas las condiciones de acceso a esa tecnología que ya se han mencionado. Sin embargo, lo consideran lejano todavía, aunque creen que la aplicación de encuestas en línea prepara el terreno para experiencias como la propuesta.

Lo que estos expertos afirman sin duda es que claramente Internet abre posibilidades para incrementar la consulta popular y que, dadas las condiciones tecnológicas, para que las consultas estén acompañadas de ámbitos de deliberación es posible pensar en un nuevo tipo de democracia cualitativamente diferente.

Redes comunitarias. Análisis y experiencias

Las redes comunitarias o ciudadanas son un tipo de fenómeno social surgido a partir del uso de Internet que ha desarrollado particularmente la participación en ámbitos con fines sociales o políticos. Su desarrollo lo ha convertido en una experiencia a tener en cuenta en el momento de repasar el uso de Internet como ámbito de expresión o participación de la población en los asuntos públicos.

Distintos expertos se están ocupando de estudiar este fenómeno en todo el mundo, y de ellos extraemos algunos conceptos.

Artur Serra dice:

> Las redes ciudadanas, en inglés *community networking*, han surgido como espacios públicos creados en Internet por la propia comunidad local a fin de intercambiarse información, facilitar el acceso a la red a las personas o colectivos con más dificultades o simplemente como forma de entretenimiento colectivo.
>
> Lo que aún hoy caracteriza este fenómeno es el hecho de su nacimiento como expresión de la misma sociedad civil, de ser la obra de los propios colectivos ciudadanos, con la diversidad social que va desde un grupo de universitarios o estudiantes, una pequeña empresa, una oficina particularmente activa de un ayuntamiento, o simplemente un centro cívico sin ánimo de lucro.[37]

---

37 Véase Artur Serra: *Las redes ciudadanas: ¿Qué son, cómo funcionan?*, Universidad Politecnica de Catalunya, Centro de Aplicaciones de Internet, 8 de agosto de 1998 ‹http://www.ac.upc.es/homes/artur›.

Susana Finquielievich, por su parte, ha constatado:

> Las redes electrónicas comunitarias o redes ciudadanas soportadas por TIC son un nuevo tipo de experiencia urbana que se está implementando en forma creciente, tanto en los países industrializados como en los periféricos, y consisten básicamente en sistemas informáticos on-line que amplían el alcance y las potencialidades de las organizaciones comunitarias existentes y colaboran en la creación de nuevas organizaciones.[38]

Nótese que, en el concepto de Finquielievich, la idea es que la red amplía algo ya existente.

Estos sistemas están concebidos para el intercambio de información, experiencias, bienes y servicios. Se usan para promover la comunicación de organizaciones comunitarias en su entorno local. Los temas que abarcan son diversos y entre ellos se incluyen las redes que promueven la democracia y la participación pública. Por ello resultan de interés para el presente trabajo.

Pero cuando se habla de comunidades es necesario definir qué es comunidad, y en ese sentido tomamos un concepto académico de Taylor que cita Finquieliviech. Según esta idea, comunidad es un «grupo de personas que tienen relaciones directas y multidireccionales entre ellas y que practican una reciprocidad generalizada y equilibrada».[39]

Douglas Schuler habla de las «nuevas comunidades» como un fenómeno de encuentro de gente para resolver sus problemas en un mundo en el que «las fuerzas globales (sociales y tecnológicas) han destrozado a las comunidades de muchas maneras».[40]

Estas nuevas comunidades, según el autor citado, surgen como una necesidad y tienen como característica central distintiva la conciencia sobre sus propias capacidades y necesidades. Esa conciencia es inteligente y creativa y ello proviene de almacenar información e ideas, de su conocimiento de oportunidades y de la aplicación de la tecnología y otras herramientas útiles, entre otras cosas.

Por ello la nueva comunidad tendrá mayor poder, dice Schuler. Pero cuando se refiere a las nuevas redes comunitarias basadas en la infor-

---

38 Susana Finquielievich: «Del café de barrio a las redes electrónicas», en *Ciudadanos a la red*, Ciccus-La Crujía, Buenos Aires, 2000, p. 140.

39 Ibídem, p. 141.

40 Véase Douglas Schuler: «Nuevas comunidades y nuevas redes comunitarias. Construir nuevas instituciones para enfrentar los nuevos desafíos», en *Ciudadanos a la red*, Ciccus-La Crujía, Buenos Aires, 2000, pp. 165 y ss.

mática considera que tienen un inmenso potencial para desarrollar la participación en cuestiones comunitarias, mucho mayor que el que tuvieron medios como la televisión, la radio o la prensa.

Otro importante signo del desarrollo de este fenómeno en Estados Unidos lo muestra la creación de una nueva organización: la Asociación para Redes Comunitarias (Association For Community Networks, AFCN).

Alejandra Jara, quien desarrolló un estudio sobre redes comunitarias en Argentina, no considera que los vínculos tecnológicos aseguren una comunicación efectiva ni creen de por sí comunidades, pero sí que pueden fortalecer la integración de las organizaciones y generar nuevos espacios de vinculación social, promoviendo la participación y apoyando lazos entre instituciones.[41]

Hablando de las listas de correo a partir de las cuales se han conformado comunidades electrónicas, Jara analiza varios ejemplos en la Argentina, a partir de los cuales extrae algunas conclusiones interesantes.

Una de ellas es la que le permite afirmar que, aunque estén dadas las condiciones para que el grupo de personas que pertenece a una lista participe con asiduidad, esto no ocurre necesariamente. La actitud estará determinada por la «cultura de la lista», dice Jara, y por las características de los participantes en particular.

Como en todos los grupos presenciales, también en las comunidades electrónicas existen individuos que opinan con frecuencia y tienden a liderar al grupo y otros que asumen una actitud pasiva. La observadora dice que este fenómeno no es bueno para que una lista se convierta en una comunidad.

Salvo en el caso de la lista Argentina Café, conformada en su mayoría por argentinos que están en el exterior como consecuencia del exilio obligatorio, «los valores comunitarios, afectivos y sociales que incidieron en la cristalización de las mismas han surgido como consecuencia de la interacción de gente reunida inicialmente alrededor de algún interés específico, y no como su propósito fundacional, como sí ha ocurrido, según Rheinghold y Schuler, en las comunidades virtuales de los Estados Unidos».[42]

Es importante tener en cuenta las conclusiones a las que llega Jara. En ellas, entre otras cosas, sostiene que en Argentina la gente utiliza la

---

41 Alejandra Jara: «Las redes comunitarias en el ciberespacio: el caso de la Argentina», en *Ciudadanos a la red,* Ciccus-La Crujía, Buenos Aires, 2000, p. 209.

42 Ibídem, p. 264.

CMC (comunicación mediada por computadores) para asociarse sobre la base de similitudes que tienen que ver, además de sus intereses, con el país y la cultura de procedencia. Y si bien la tecnología ya permite una interconexión mundial, es posible que la cultura y la amplitud de criterios de los argentinos no esté aún preparada para ello.[43]

Actualmente en los países desarrollados se están prestando servicios de redes destinados a articular distintas entidades públicas con ONG. A estas redes cívicas que trabajan sin fines de lucro se las suele llamar *free-nets*. Habitualmente están dirigidas a objetivos sociales y, como se ha señalado, fomentan la participación ciudadana.

Para Grunder, lo que caracteriza a las *free-nets*, por lo menos en Estados Unidos, es que son gratuitas para el usuario, están primordialmente dedicadas al desarrollo de recursos de información local (suplementadas por recursos a escala nacional del NPTN) y dedicadas a abrir la era de la información al mayor espectro posible de personas.

Paralelamente comenzaron a surgir iniciativas públicas, de gobiernos locales y otros emprendimientos, que han intentado promover el movimiento de redes ciudadanas, como es el caso del Centre for Civic Networking (‹http://civic.net/ccn.html›), de Massachusetts, una institución que apoya también la formación de lo que denomina *civic networks*.

Otra muestra en este sentido es la red Epitelio,[44] una experiencia destinada a estimular la cooperación de los grupos marginales en Europa. Este proyecto de la Unión Europea fue desarrollado principalmente en tres ciudades: Manchester, Milán y Barcelona. Según Artur Serra, partícipe en él:

> El resultado ha sido no tanto crear una plataforma telemática (de hecho un conjunto de servicios sobre Internet), sino desarrollar y potenciar un conjunto de nuevas organizaciones tanto de distrito (como el caso de Ravalnet), como de ciudad (Rete Civica di Milano), como europeas (la European Association for Community Networking), que permiten materializar lo que entendemos por *sociedades de información*.[45]

Otro tipo de redes, con otros alcances de tipo geográfico, lo constituyen las originadas por experiencias como la del Ejército Zapatista de

---

43 Ibídem, p. 266.

44 ‹www.eurosur.org/epitelio/infoen.htm›.

45 Artur Serra: «Las redes ciudadanas, una tecnología de la sociedad de la información. Lecciones del proyecto europeo Epitelio», en *Ciudadanos a la red,* Ciccus-La Crujía, Buenos Aires, 2000, p. 184.

Liberación Nacional (EZLN) de México, o la de los *globalifóbicos*. Para Manuel Castells:

> El éxito de los zapatistas se debió en gran medida a su estrategia de comunicación, hasta el punto de que cabe denominarlos *la primera guerrilla informacional*.[46]

La estrategia consistió en crear una red mundial de grupos que se solidarizaran con el EZLN y que difundieran con él lo que estaba pasando en Chiapas, de manera tal que el gobierno y el ejército mexicano tuvieran limitado su accionar represivo: el mundo los estaba mirando y juzgando momento a momento. Los líderes del movimiento fueron conscientes del poder de la comunicación en ese sentido y lo usaron inteligentemente, en particular el ya legendario subcomandante Marcos.

Los grupos denominados *globalifóbicos* reconocen que Internet les ha servido para su organización; algunos hasta llegan a afirmar que sin Internet no existirían y parecen haber tomado la lección del EZLN.[47]

Como apuntamos en este trabajo, la mayoría de los expertos ha coincidido en observar un desarrollo de estas redes en los sectores sociales dominantes. Sin embargo, Susana Finquielivich advierte que este panorama está cambiando, no sólo en los países desarrollados sino también en los periféricos, a través del uso que determinados sectores de las clases medias bajas están haciendo de las TIC en escuelas, universidades, empleos, sistemas bancarios, partidos políticos, medios de prensa y organizaciones intermedias.[48]

En Argentina se han dado experiencias interesantes con lo que se dio en llamar el Club del Trueque y con el Paraguas Club, que son dos formas de organización de sectores medios empobrecidos.

Graciela Kisilevsky ha desarrollado un estudio sobre una experiencia de red ciudadana o comunitaria en la ciudad de Austin, capital del estado de Texas en Estados Unidos. Para ella:

> La implementación de redes electrónicas comunitarias es una de las respuestas a la necesidad de inclusión, para reducir la brecha entre quienes tie-

---

46 Castells: o. cit., vol. 2, p. 101.

47 Se puede ver: ‹www.50years.org›; ‹www.a16.org›; ‹www.a20.org›; ‹www.agp.org›; ‹www.attac.org›; ‹www.conaie.org›; ‹www.coporatewatch.org.uk›; ‹www.derechos.org›; ‹www.destroyimf.org›; ‹www.directactionnetwork.org›; ‹www.ezln.org›; ‹www.esentialiation.org›; ‹www.noglobal.org›; ‹www.netttime.org›; ‹www.nettime.org›; ‹www.rebelion.org›.

48 Finquielievich: o. cit., p. 157.

nen y quienes no tienen acceso a la tecnología, a fin de fortalecer la formación de una ciudadanía más plena.[49]

En Estados Unidos, de las miles de ciudades que poseen sus sitios web, en más de doscientas se han desarrollado proyectos de redes ciudadanas, dice Kisilevsky. La idea en muchos de estos casos es que los ciudadanos puedan participar activamente del debate y las propuestas sobre los distintos problemas de la comunidad local.

Los gobiernos locales son, en muchas oportunidades, los que promueven las redes electrónicas para establecer canales de participación a toda la población, como es el ejemplo de Austin. En este caso los objetivos centrales fueron mejorar la gestión interna, el flujo de información dentro del gobierno y para con la ciudadanía, y desarrollar grupos vecinales de discusión e intercambio de información.

El sitio contaba, en el momento del estudio de Kisilevsky, con un promedio de 60.905 visitas semanales y 263.920 mensuales, números significativos para una ciudad que en 1998 tenía una población de 613.458 habitantes.

Este proyecto consideró principalmente la posibilidad de participación de aquellos que no tenían acceso a Internet, por no contar con un computador o por no estar capacitados para ello. Por eso se establecieron centros en 22 bibliotecas públicas de la ciudad y en organizaciones de base y comunitarias y se previó la capacitación de la gente. En 1998 hubo 17.000 personas, entre usuarios y asistentes a los cursos.

La preocupación por incluir a sectores de menores recursos llevó a desarrollar una red comunitaria en particular en el East Austin, un sector urbano con una población de estas características.

Dice Kisilevsky que el proyecto «adquirió su forma a partir de la inclusión en la red de asociaciones voluntarias e independientes», es decir, de asociaciones previamente existentes. Pero más adelante, evaluando los resultados, agrega:

> [Del East Austin Community Network] no surgió un espacio de interacción virutal, por ejemplo bajo la forma de lista o foros de discusión sobre problemas comunitarios o de política local. Tampoco se detectó el intercambio de mensajes entre los usuarios, aunque el correo electrónico es utilizado

---

49 Graciela Kisilevsky: «Hacia la conexión ciudadana. El caso de la ciudad de Austin, Texas (Estados Unidos)», en *Ciudadanos a la red,* Ciccus-La Crujía, Buenos Aires, 2000, p. 212.

50 Ibídem, p. 223.

para mantenerse en contacto con amigos [...] La evaluación sobre el éxito de la experiencia es ambigua.[50]

Para algunos, sirvió a la gente de menores recursos en muchos sentidos; sin embargo, respecto de la posibilidad de que la comunidad electrónica sea un medio de influencia para la participación y transformación comunitaria, la autora cree que no se han visto ejemplos en la ciudad de Austin.

Una de las partes más interesantes de este estudio la constituye la relación entre los representantes políticos y las TIC. La gente se comunica diariamente con los concejales, que tienen su casilla de correo electrónico. Se calcula que se reciben entre 2.400 y 3.600 mensajes mensuales con opiniones sobre distintos temas. Esto ha permitido a los concejales tener una relación más fluida con la población que ha aprovechado este medio para participar. Si bien los representantes dicen contestar personalmente los mensajes, todavía no se han establecido ámbitos de debate en línea y dicen preferir a estos fines las relaciones presenciales cara a cara.

Entre las conclusiones más importantes que extrae Kisilevsky de su estudio se encuentra la comprobación de que los sectores medios y altos hicieron un mayor aprovechamiento de los recursos tecnológicos de la red. Concretamente pudieron apropiarse de las páginas web como herramienta de información e interactividad e hicieron uso del medio para la comunicación con las autoridades locales en mayor medida que los sectores de menores recursos. En definitiva, las características culturales de la población condicionan fuertemente las posibilidades de aprovechamiento de las TIC con fines comunitarios o políticos.

Las experiencias conocidas parecen ser diferentes y ello no permite generalizar o adelantar tendencias hacia el futuro en cuanto al uso de redes de esta índole en la vida política o institucional. No obstante, es necesario que los sectores políticos muestren mayor iniciativa y creatividad en la aplicación de la herramienta, para aprovecharla de manera más efectiva para el encuentro y la comunicación de comunidades políticas.

Finalmente, y como observación de algunos estudios realizados, parece difícil sostener proyectos de esta índole sin un soporte cultural, de intereses comunes y de conocimiento presencial inclusive. Por ello las redes, al menos en una primera etapa, tienden a ser localizadas geográficamente, aunque existen ejemplos ya descritos del aprovechamiento de éstas en ámbitos más abiertos al mundo.

Del 5 al 7 de diciembre de 2001 se realizó en Buenos Aires el II Congreso Mundial de Redes Ciudadanas.[51] Se presentaron experiencias de todo el mundo y de muy diversas características y orígenes: desde las selvas de Papúa Nueva Guinea y el Amazonas peruano a los barrios de Dakar, y aun áreas pobres de las grandes ciudades de Estados Unidos, experiencias aplicadas a la educación en Argentina, Brasil o Ecuador, redes de telecentros de América Latina o la India, movimientos sociales empeñados en luchar a través de Internet contra los efectos de la pobreza y el atraso.

Eusebio Mino Castro, representante de la etnia asháninka[52] de la selva amazónica de Perú, marcó su intervención con una declaración del papel que ha comenzado a desempeñar la red en la vida de esta comunidad: «Gracias a Internet, hemos aprendido a investigar». Mino explicó cómo han vencido dos de los obstáculos que normalmente se esgrimen en contra del uso de Internet en situaciones como la suya: el atraso y la falta de electricidad. Ni lo uno ni lo otro lograron detener a esta comunidad que consiguió recursos en Perú y en Suecia para acceder a la red a través de sistemas de radio inalámbricos y de satélites. Así crearon un centro de teletrabajo desde el que, entre otras actividades, los ancianos diseminan conocimiento hacia otras comunidades.

Foros y listas de correo

Éstos son mecanismos crecientemente empleados en diversos sectores, particularmente en ambientes intelectuales y académicos, y hay quienes creen que será un recurso mucho más utilizado en el futuro.

Los foros son ámbitos de debate de temas comunes a quienes participan. Distintos tipos de grupos de discusión se organizan desde sitios de diversa índole. Las listas de correo suponen un grupo de gente que se organiza para recibir periódicamente algún material, a partir del cual en algunos casos también se produce un debate.

Estas experiencias están siendo analizadas para mejorar los mecanismos de funcionamiento y el logro de sus objetivos en cada caso.

Para algunos expertos, los grupos deben contar con una minoría activa que los dinamice y corrija su decadencia, la que se muestra inevi-

---

51 Véase ‹www.globalcn2001.org›.

52 Véase Luis Ángel Fernández Hermana: «Las instituciones sociales de Internet. Barro son hombre y jarro, pero no del mismo barro», en ‹http://enredando.com/cas/desenredando/desenredando18.html›.

table en algún momento de su evolución, según las observaciones realizadas. Éste sería el núcleo que cohesiona y dinamiza la lista o el foro, y está formado por un sector de personas más veteranas y con cierto estatus dentro de él. Es este grupo el que interviene con frecuencia, tiene iniciativa, elabora propuestas, contesta preguntas y anima los debates.

Pero este núcleo, llamado a veces *masa crítica*, no se mantiene si no hay una realimentación con los otros participantes, ocasionales o regulares. De lo contrario, algunos autores sostienen que el sector activo no se sentirá motivado a seguir en el grupo.

Por ello se propone, como paso necesario para evitar que con el tiempo fracasen las listas o los foros, la construcción de una comunidad virtual, con el establecimiento de objetivos comunes, un núcleo central, normas claras de funcionamiento y miembros estables. Sólo de esta manera se lograrían objetivos de investigación o trabajo profesional eficaz.

Para el desarrollo de ámbitos de este tipo en el campo político también se requieren condiciones similares, si se pretende lograr permanencia y aportes positivos como resultado del debate.

Una experiencia conocida y bien desarrollada de foro como ámbito de debate de cuestiones públicas es Minnesota E-Democracy. Este espacio iniciado por una entidad no gubernamental ha desarrollado acciones para promover el uso de las nuevas tecnologías en la vida política y pública.

Para el funcionamiento del foro, los organizadores tienen reglas y modalidades orientadas a generar un debate serio. Por eso, para algunos expertos que han estudiado esta experiencia, Minnesota E-Democracy está en condiciones de superar algunos de los defectos de otros ciberforos y desarrollar un espacio para el discurso público en línea que en muchos sentidos se aproxime a la concepción de esfera pública pensada por Habermas.

Para ello, según algunos estudios realizados sobre el foro,[53] éste ha maximizado su autonomía, tanto respecto del Estado como de los intereses económicos corporativos que pudieran condicionarlo. Ha estimulado la reflexión de sus participantes, la atención respetuosa en el diálogo, ha alcanzado un abierto y honesto intercambio y provisto igualdad de oportunidades para que todas las voces fueran escuchadas.

Esto ha sido acompañado por el uso de una lista de correo estructurada, la formalización de reglas y guías para la participación en el foro,

---

53 Véase Lincoln, Dahlberg: «Extending the Public Sphere trough Cyberspace: The Case of Minnesota E-Democracy», en ‹www.e-democracy.org/›.

el cuidadoso trabajo de coordinación, el desarrollo de la automoderación y la selección de temas vinculados al interés de la jurisdicción de los participantes. Cabe aclarar que éstos comparten una misma área geográfica y política y, por lo tanto, un tipo de problemas e intereses similares.

Steven Clift, que es el mentor de *Minnesotta E-Democracy*, espacio mayor en la Web dedicado a la promoción de la democracia electrónica y que contiene al foro del mismo nombre, explica algunas razones por las cuales él cree que esta experiencia ha resultado exitosa frente a otras que no lo fueron. Sostiene que los foros son la piedra angular de este portal y cree que todas las comunidades locales deberían tener su propio foro en línea.

Para él los factores que determinaron el éxito han sido, por una parte, no esperar a que la gente se acerque al foro espontáneamente, sino usar las listas de correo electrónico para hacerle llegar información e incentivarla a participar; por otra, tener voluntarios que administran las listas y que están respaldados por una declaración de propósitos, reglas y guías. Las reglas clave son: no enviar más de dos mensajes por día, para permitir un bajo volumen de información e incrementar el número de personas en la discusión; ser neutrales en lo político partidario y sin ánimo de lucro; y entender que el discurso político siempre supone conflictos, para amortiguar el choque de ideas y las personalidades y posturas ideológicas más rígidas que pueden ahuyentar a la audiencia.

Clift cree que muchos foros fracasan porque descartan casi automáticamente la participación de la gente y no prevén algunos pasos que parecen sencillos pero que resultan imprescindibles para lograr objetivos. Se debe trabajar personalizadamente para que se sienta un contacto real y no la sensación de estar en grupos fantasmas. Además, en este caso se han incluido en los debates candidatos reales, como eventos atractivos para los miembros.

Uno de los foros más importantes, que se menciona como ejemplo de ámbito de enlace con las autoridades locales, es Minneapolis Issues Forum, en el que se debaten los problemas de la agenda pública del municipio. Participan 500 personas por día y el foro tiene una influencia directa sobre el gobierno del municipio y sobre la definición de su agenda, según testimonios del propio Clift.[54]

---

54 Véase entrevista a Steven Clift por Mattía Miani (27/6/2001) en ‹http://www.e-democracy.org/do›.

Como es posible observar en la red, los foros se han extendido a multiplicidad de sitios y portales, lo que da una idea de la participación que hay en ellos. Sin embargo, esta práctica todavía no parece haberse incorporado suficientemente al ámbito político, a pesar de ser una herramienta en teoría muy adecuada para la discusión de las cuestiones públicas. Es probable que las causas tengan que ver con la actitud de los propios políticos y dirigentes, tema sobre el cual se volverá más adelante.

Lo cierto es que, si la Web constituye un ámbito esencialmente interactivo y por ello de diálogo, desperdiciar sus potencialidades en ese sentido parece por lo menos extraño.

3. El Parlamento y la participación por medio de las TIC

Para abordar este tema interesa situar el problema de la comunicación en las instituciones legislativas, que hasta el presente, como en las instituciones públicas en general, ha pasado primordialmente por los medios de comunicación.

Tanto en el deterioro de la imagen de los actores políticos y sus instituciones legislativas como en la aprobación al sistema, los medios de comunicación tienen una influencia importante, ya que de lo contrario este fenómeno no sería fácilmente explicable. Esta afirmación no debe confundirse con la idea de que los medios manipulan arbitrariamente la opinión pública.

Parece claro que la información acerca del funcionamiento de la institución parlamentaria y la actuación de sus miembros no puede ser directamente conocida por los ciudadanos sino a través de los medios de comunicación, y es en la selección de la información sobre la actividad parlamentaria donde reside el poder mediático de destacar determinados aspectos que favorecen una imagen positiva o negativa.

Los problemas sociales y la insatisfacción de las demandas de la población en ese sentido, la corrupción como fenómeno agravado en los últimos años, los sistemas electorales que a través de listas sábanas hacen más lejano el vínculo elegido-electorado, un problema de comunicación planteado por la falta de políticas adecuadas en ese aspecto, más la deficiente información sobre la vida legislativa y su complejidad, han ahondado la crisis de credibilidad.

Resulta necesario, aunque no suficiente, que se establezcan políticas proactivas de comunicación desde la institución legislativa que permitan acercar y mejorar la información que rodea a la actividad parlamentaria y su vínculo con la sociedad civil.

Tradicionalmente, el mundo académico y profesional ha desarrollado la comunicación política y particularmente el marketing aplicados más a las campañas electorales y al posicionamiento de los líderes políticos que a la comunicación de la gestión gubernamental.

No obstante, se ha planteado la necesidad de establecer una continuidad entre uno y otro, porque ha quedado claro que la suerte de la acción de gobierno es la principal propaganda que tienen los líderes y para que ello sea positivamente aprovechado se necesitan políticas de comunicación adecuadas.

Se ha dicho que, en esta sociedad de masas y globalizada de fin de siglo, gobernar es comunicar. La preparación de un ambiente adecuado para el apoyo a determinadas políticas y, en el caso del Parlamento, a proyectos concretos, puede facilitar su aprobación y aun el éxito en su ejecución. La necesidad de instalar un debate público sobre un tema como forma de avanzar luego en la presentación del proyecto, o de hacerlo con el proyecto en trámite parlamentario, permite agilizar procesos políticos institucionales de aprobación e incluso enriquecer las ideas con nuevas propuestas.

Sin embargo, no parece que esta herramienta sea suficientemente usada por los legisladores, y mucho menos aún por la institución legislativa, la que debería estar preparada y equipada con los recursos humanos y materiales apropiados para estas acciones necesarias en la gestión legislativa moderna.

La ausencia de programación de políticas en esta área desde la institución parlamentaria hace que sólo se tomen medidas de comunicación reactivas frente a las críticas de los medios respecto de la institución o sus integrantes y políticas.

Este mecanismo de respuesta, si bien es necesario, no debería ser el único ni el más importante recurso, ya que una buena política comunicacional tendría que formular estrategias proactivas que cubran las necesidades de las Cámaras o, por lo menos, de sus principales actividades.

El Parlamento, como otras instituciones públicas, debería plantearse por lo menos tres grandes objetivos en sus políticas de comunicación: informar y relacionar la institución con el medio y desarrollar o mantener su identidad y prestigio.

Acompañando estas áreas debería incluirse un sector de investigación que permita conocer las orientaciones de la opinión pública o de sectores de ella, porque la comunicación no solamente tiene que ser una herramienta para proveer información sino también para obtenerla.

En este marco se deben analizar, pues, las posibilidades que ofrecen las TIC en orden a enriquecer la comunicación del Parlamento con la sociedad.

Los sitios gubernamentales en la Web sirven para cumplir básicamente tres funciones: brindar información y servicios y facilitar la participación de los ciudadanos. En los tres órdenes los aportes pueden resultar muy significativos y producir modificaciones importantes entre la ciudadanía, sus instituciones y el gobierno.

Información y participación

¿Cómo contribuyen las nuevas tecnologías al desarrollo de mejores políticas de comunicación e información? ¿Cómo pueden favorecer el cumplimiento del deber de informar de un gobierno republicano y la satisfacción del derecho a ser informados de pueblos que cada vez lo requieren de modo más profundo y detallado, como forma de ejercer un control sobre los poderes públicos?

No cabe duda de que las nuevas tecnologías han abierto un nuevo capítulo en la posibilidad de informar y transparentar la gestión pública. Y con ello se ha planteado un cambio en las relaciones entre poder, medios de comunicación y ciudadanía.

La posibilidad de un acceso más rápido, fácil y completo a la información pública que ofrecen las TIC está generando alternativas de control y de participación que tienden a modificar estas relaciones políticas.

Queda claro que cierta información que hasta hace unos años resultaba de difícil acceso, aun para especialistas u hombres de la prensa, hoy puede ser captada por un ciudadano común desde su casa. Claro que, si bien las posibilidades tecnológicas están, la apertura de estas fuentes de información depende en buena medida de la voluntad política de los gobernantes y de la acción que en ese sentido ejerza la población interesada.

Los movimientos surgidos para el desarrollo de la comunicación a través de las TIC han incluido en sus agendas de trabajo los derechos a la comunicación y al acceso a Internet como elementos a desarrollar en el marco del problema de las desigualdades sociales y del combate a la

brecha digital. Por ello comienzan a estar presentes también en las agendas legislativas la regulación y promoción de este tipo de derechos, que particularmente están dirigidos a proteger a la sociedad civil.

A partir de los principios del artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos se están plateando distintos temas a través del debate académico, social y político: el derecho a comunicarse; la libertad de expresión y de intercambio de información en las TIC; diversidad de contenidos, propiedad y control; protección de los derechos de los usuarios; otorgamiento de licencias y control de la propiedad intelectual; privacidad y protección de la información; gobierno de Internet en los niveles internacional, nacional y regional; concientización sobre derechos y su efectivización.[55]

Los sucesos del 11 de setiembre de 2001 y sus consecuencias en el campo político han añadido un nuevo capítulo en la vida y el desarrollo de Internet y en especial de los derechos y obligaciones que de este fenómeno se desprenden. En gran parte del mundo académico y social existe una seria preocupación sobre la posibilidad del cercenamiento de las amplias libertades existentes hasta el momento en la red.

Manuel Castells, en un reportaje grabado para el II Congreso Mundial de Redes Ciudadanas, expresó con toda claridad estos temores. Por un lado aseguró que no hay relación alguna entre el terrorismo vinculado a los atentados del 11 de septiembre y el uso de Internet, argumento con el cual, según él, se pretende comenzar con políticas de concentración y control gubernamental de los servidores. Castells expresó que «Internet se ha convertido en un símbolo de la libertad» y que «los gobiernos están muy nerviosos con Internet» por las dificultades para su control y el desconocimiento que en muchos casos existe sobre el fenómeno.

Experiencias actuales de los Parlamentos en relación con la participación a través de Internet

En este punto se revisarán algunas experiencias practicadas desde sitios web en ámbitos parlamentarios o deliberativos gubernamentales en cualquiera de sus niveles: local, provincial o estadual, nacional e internacional.

---

55 Véase ‹http://www.apc.org/espanol/rights/about.htm›.

Esto permitirá tener una aproximación a lo hecho en la materia hasta el presente, para luego realizar el análisis correspondiente.

Se han tomado experiencias conocidas, a través de diversos medios, en particular por la propia red, en instituciones de todo el mundo.

El caso del Parlamento Virtual Peruano

Un ejemplo interesante de experiencias de participación y apertura es el sitio *Parlamento Virtual Peruano* (PVP). Se toma este caso para comenzar porque resulta uno de los más completos en cuanto a las posibilidades que ofrece, no solo en Latinoamérica sino en todo el mundo.

Así se llama el sitio del Congreso de la República del Perú, que ofrece información, servicios y participación a través de cuatro áreas: «Infórmese», «Opine», «Debata» y «Solicite».

En el área de información se presenta la legislación nacional desde 1904 hasta la fecha, los proyectos de ley y toda la información de la documentación que produce el Congreso en su actividad. En la misma sección se ofrece enviar en forma gratuita una «Síntesis informativa diaria», «Agenda semanal de trabajo del Congreso de la República», «Agenda informativa del Pleno del Congreso», «Síntesis de la agenda de comisiones» y «Cursos a distancia».

En «Opinión» se brinda al ciudadano la posibilidad de opinar sobre los distintos proyectos, para lo cual se los clasifica por distrito electoral, por su autor o por las comisiones a las que han sido derivados. Con el fin de recibir las opiniones se pone a disposición un formulario en el que se identifica el ciudadano, el proyecto al que se refiere, las observaciones y la propuesta alternativa.

El área de «Debate» presenta dos tipos de foros: los que tratan temas propuestos por el Congreso y los que lo hacen con temas propuestos por los ciudadanos.

Finalmente, a través de solicitudes presentadas con previa identificación, el ciudadano puede acceder a la información que requiera.

Además de estos servicios, el PVP dicta cursos a distancia a través de la red sobre el Congreso y cuestiones vinculadas a los ciudadanos y estudiantes que se inscriban en forma libre y gratuita. Éstos tienen un sistema de evaluaciones y otorgan los respectivos certificados.

Es importante aclarar que para participar del PVP o de algunas de sus secciones, como los foros de debate, es necesario inscribirse espe-

cialmente, y quienes lo hacen reciben una capacitación que les permite participar conociendo la dinámica propia del Congreso.

Tanto en lo relativo a la participación e interactividad con la sociedad como en la actividad docente que realiza, el sitio rápidamente descrito es un interesante modelo a tener en cuenta. Ha sido visitado por un promedio aproximado de 1.000 personas por mes; se han inscripto 15.447 personas (11.158 de Lima y el resto de los departamentos del interior) y 879 instituciones, aunque las participaciones efectivas están entre las 500 y 700. La mayoría participa de los foros o solicita información sobre el Congreso y la legislación.

El PVP tiene una lista de distribución de 3.800 personas e instituciones a las que proporciona información permanente sobre orden del día, agendas de las sesiones de comisión, últimos proyectos de ley y un resumen de titulares y editoriales de los principales diarios.[56]

Una experiencia muy parecida a la del PVP está desarrollando la Asamblea de Nicaragua, que cuenta con canales de información y participación de similares características.

Las legislaturas norteamericanas

El Congreso y las legislaturas en Estados Unidos han desarrollado, en su mayoría, sitios que ofrecen un gran volumen de información sobre la actividad parlamentaria, la institución, sus miembros y la producción legislativa. Algunos también incluyen información sobre otras áreas y agencias gubernamentales.

El Congreso Nacional no tiene programas de comunicación interactiva por Internet. Esta clase de iniciativas corresponde a cada legislador.

En materia de información, además de las bases de datos y la información en pantalla, se ha experimentado con otros medios. El Senado de California, por ejemplo, ofrece en vivo a través de Internet el audio de audiencias públicas, tanto del plenario como de las comisiones, de las sesiones del cuerpo y de conferencias de prensa.

La información sobre la actividad de las comisiones —sus agendas, miembros, teléfonos, etc.— está disponible. Estas comisiones ofrecen foros para recibir los aportes de la ciudadanía.

---

56 Esta información fue ofrecida por el doctor Jorge Lira, jefe de la Oficina de Participación Ciudadana, y de José Francisco Cevasco Piedra (‹www.congreso.gob.pe/congreso/oficial/oficial.htm›).

Otro método para acercar información al ciudadano son las listas que ofrece la Cámara de Representantes de Minnesota, a las que se pueden suscribir quienes quieren recibir datos sobre el cuerpo legislativo o el trabajo de cada comisión. En este último sentido algunas comisiones tienen sus propias listas o *mailing lists*.

En materia de servicios, si bien no es muy frecuente, algunos legisladores ofrecen conexiones con otras agencias gubernamentales, la ayuda para acceder a servicios públicos y comunitarios, además de los estrictamente legislativos, todo a través de su sitio web.

Con relación a las posibilidades de participación, se destaca el acceso que brinda a los ciudadanos la Asamblea de California para el envío vía Internet de comentarios, sugerencias, apoyo u oposición a proyectos en tratamiento. Cada uno de estos mensajes es enviado a los autores de los proyectos para su consideración. Este tipo de apertura es muy frecuente en las legislaturas estaduales.

Todo esto ha significado que algunos legisladores lleguen a recibir 400 mensajes por día, lo que significa un desafío para ellos pero también una oportunidad de asistir a la gente y acercarla al conocimiento del proceso legislativo.[57]

Pero hay formas más activas de requerir la participación de la sociedad, como la que experimentó la Comisión de Recursos Naturales de la Legislatura de Minnesota. Ésta invitó a los ciudadanos, a través de un cuestionario, a enviar ideas y asesoramiento sobre el tratamiento de recursos naturales en el Estado.

La consulta se hizo mediante un cuestionario que preguntaba qué tipo de temas merecía mayor atención en esa materia y qué actividades se podrían realizar. Asimismo, solicitaba datos sobre las personas que enviaban las ideas, para contactarlas si fuera necesario.

Otra modalidad de participación que ofrece el Senado de Minnesota es por medio de encuestas de opinión que se realizan regularmente sobre temas que luego serán tratados en las sesiones del organismo. Si bien en este caso el cuestionario es contestado en forma presencial, sus resultados se ponen en el sitio correspondiente para información del público.

Es necesario resaltar que en muchas legislaturas norteamericanas los representantes cuentan con *notebooks* que les permiten recibir con-

---

57 Véase «The Emergin Cyber Legislature Meeting Summary», *AFI-ASI Join Meeting*, Washington DC, 14/12/2000 (‹www.ncsl.org›).

sultas o sugerencias de gente interesada en cuestiones legislativas. En algunos casos los legisladores usan dichas computadoras en sus bancas en el recinto de sesiones plenarias, desde donde hasta último momento reciben información sobre los temas que se tratan.

Un estudio de la George Washington University acerca de la visión de los ciudadanos sobre los sitios del Congreso de los Estados Unidos muestra resultados interesantes.[58] El trabajo se realizó sobre ocho grupos en los que se indagaron las percepciones sobre el Congreso y sus prácticas comunicacionales. En general los consultados se mostraron descontentos, porque creen que la comunicación que se ejerce desde él es inadecuada e infrecuente.

El estudio, hecho antes del 11 de setiembre, encontró que los ciudadanos en su mayor parte quieren rendición de cuentas cuando visitan el sitio de un miembro del Congreso. Desean saber qué hacen sus representantes y cómo votan, así como adónde ir cuando tienen preguntas o problemas que necesitan resolver, y querrían tener la posibilidad de una mayor interactividad con sus representantes.

«Un creciente número de oficinas de representantes está haciendo un trabajo creíble en materia de comunicación con el público, pero ha encontrado que la ciudadanía quiere más», dijo el profesor Dennis Johnson, principal investigador del proyecto.

En síntesis, el público está buscando sitios legislativos que provean información, demuestren transparencia en la rendición de cuentas y tengan mayor nivel de interactividad y contenidos más ricos. Los ciudadanos consultados creen que habrá que recorrer un largo camino para fortalecer las comunicaciones entre el Congreso y el público.

La Comisión de Políticas de Comunicación e Información de la Conferencia Nacional de Legislaturas Estaduales, en la reunión anual realizada en agosto del 2001, analizó lo que denominó «una explosión en el crecimiento por medio del correo electrónico», lo que estaría modificando la forma de comunicación entre gobierno y población. Un comunicado de prensa de dicha comisión daba cuenta de este fenómeno, a partir de la existencia de más de la mitad de los hogares americanos «enganchados» a la red.

---

58 Véase «Constituents and your web site», estudio realizado pro un equipo liderado por Dennis Johnson en el marco del «Congress Online Project», de George Washington University y Congressional Management Foundation (‹http://www.congressonlineproject.org/focusgroups.html›).

En una sesión de ese encuentro se analizaron las mejores prácticas para administrar la calidad y cantidad de las comunicaciones legislativas, lo que supone un gran desafío.

El Senado de España

El 24 de febrero de 1998 el Pleno del Senado de España aprobó la creación de la Comisión Especial sobre Redes Informáticas, para analizar las consecuencias políticas, económicas, sociales, culturales y tecnológicas que Internet estaba produciendo y produciría en el futuro. Entre los fines de esta comisión se encontraba el de promover las ventajas y oportunidades que ofrece el desarrollo tecnológico. Por ello, pareció oportuno que la comisión empezara por aplicar estas nuevas posibilidades a su propio trabajo parlamentario, haciéndolo participativo hasta donde no hubiera sido posible sin la ayuda de las redes informáticas.

En este contexto se comenzó a utilizar el término *Parlamento electrónico* para definir una serie de medios que permiten el acercamiento del ciudadano al legislador mediante el empleo de las TIC. Con ello se pretendió conseguir dos objetivos: 1) el apoyo de la técnica para llevar a cabo el estudio de la comisión, y 2) la participación directa del ciudadano, que aportó al estudio sus propias ideas y opiniones.

Para esto se incorporó a la página web del Senado un apartado especial que fue recogiendo toda la información referente al trabajo desarrollado por esta comisión, con datos sobre los senadores que la integraban, los expertos que comparecían y la participación ciudadana.

Los objetivos del Parlamento electrónico están íntimamente ligados a las tareas de la comisión. En primer lugar, ésta de facilitar la difusión de su trabajo, puesto que así permitía al ciudadano conocer puntualmente el calendario de actividades con la relación detallada de los expertos que comparecían y el contenido íntegro de las intervenciones. Además, la comunicación con los comparecientes se mantenía mediante el correo electrónico, lo que permitió ampliar su colaboración durante todo el tiempo que duró el estudio.

En segundo lugar, se abrió una línea directa con los ciudadanos para recoger ideas y opiniones, sin censura previa y sin más límites que los marcados en la Constitución y el Código Penal. Con ello se pretendió enriquecer al máximo la toma de datos, no sólo porque cualquier usuario podía ser un verdadero experto, sino también porque permitió co-

nocer el punto de vista del propio usuario, como sujeto inmerso en el impacto sociológico que está produciendo Internet.

La actividad de la comisión, las publicaciones vinculadas y el listado de sus miembros se ofrecía con posibilidades de comunicación con cada uno de ellos.

También se abrió un foro público de debate, donde los ciudadanos podían hacer llegar sus opiniones a la comisión. En este sentido se contemplaron varias formas de participación a través del envío de mensajes electrónicos: a) a miembros de la comisión; b) a todos los miembros pero no al foro; c) participación en el debate del foro, que se dividió en seis apartados: general, político, económico, laboral, jurídico y cultural. Las posibilidades de participación en el foro eran muy amplias y no existía moderador ni censura previa.

Esta metodología de trabajo constituyó una interesante y original experiencia por varios motivos. En primer lugar, el solo hecho de que un cuerpo legislativo haya dedicado una comisión al estudio del impacto de las TIC supone una preocupación y una actitud de vanguardia, en la que el Poder Legislativo adoptó una política proactiva sin esperar a que el proceso histórico lo sobrepasara.

El otro hecho auspicioso y novedoso fue la apertura que desde el origen tuvo la comisión creada, lo que habla de una actitud que excedía las palabras sobre la participación.

La Comisión Especial sobre Redes Informáticas terminó su trabajo a fines de 1999 con la elaboración de conclusiones. En el 2000 se creó la Comisión de la Sociedad de Información y el Conocimiento, que continúa desarrollando las tareas del área y mantiene abierto el foro mencionado.

A lo largo de las jornadas realizadas en octubre del 2000, el senador por Valencia y portavoz del Partido Popular en el Senado, Esteban González Pons, relató durante una teleconferencia con el Congreso Argentino que en su país, desde dos años antes, se había puesto en marcha el *Parlamento virtual*. Explicó que mediante salas de *chat* los propios legisladores participaban de «debates abiertos y anárquicos», a los que sin embargo llegaban puntos de vista desde todo el país que enriquecían el trabajo parlamentario de las comisiones.

En esa misma circunstancia el dirigente prometió transmitir toda la vida parlamentaria a través de *web cam*. Admitió que los políticos cambian sus conductas frente a una cámara de televisión y que la transmisión iba a ser durante las 24 horas, y agegó: «La *web cam* actuará como

un gran palco para el público, en el cual el ciudadano si quiere se asoma y si no quiere no lo hace».[59]

Por otra parte, en noviembre del 2001 el propio Senado de España organizó un Congreso de Parlamentarios Iberoamericanos en la Red, lo que demuestra el interés que sigue despertando el tema en ese ámbito. En el acto de inauguración, el presidente del Santander Central Hispano, Emilio Botín, propuso la creación de un sitio web que reúna a todos los Parlamentos iberoamericanos y que sirva de nexo entre aquellos pueblos que comparten una cultura común. Se entiende que este sitio podría cumplir tres funciones:

1) Fomentar las relaciones entre representantes y representados. Se trataría de estimular la *democracia electrónica* en dos sentidos:
   a) ofrecer un lugar para compartir experiencias entre distintos Parlamentos sobre democracia electrónica y
   b) tener un lugar que sirva de *Cámara virtual*, es decir, como espacio donde los ciudadanos aporten ideas y participen de algún modo en los asuntos públicos.
2) Fomentar el español como vehículo de expresión de la cultura hispana.
3) Servir de base de datos a todos los Parlamentos.

El Senado de Francia

El Senado francés ha desarrollado un sistema interactivo que permite obtener directamente de los actores de la sociedad civil la información y las opiniones que son indispensables a fin de arribar a conclusiones correctas en el momento de la sanción de leyes sobre determinados temas.

Dicho sistema se basa en la existencia de dos instituciones principales: las *comisiones de encuesta* y las *misiones de información*. Éstas utilizan como un procedimiento corriente el sistema de consultas, las cuales a su vez admiten la posibilidad de ser realizadas vía Internet.

Desde 1996 se ha implementado el sistema de consultas, las cuales admiten diferentes modalidades: consultas «todo público», con moderador y envío posterior de una síntesis de las diferentes intervenciones a los abonados de una lista de difusión, y foros de discusión, con redifusión de mensajes a través del servidor del Senado.

---

59 Véase diario *El Litoral*, Santa Fe, 6 de noviembre de 2000, p. 6.

Hay consultas que tienen una duración determinada y que están dirigidas a sectores determinados de la sociedad civil (empresas, docentes, etc.). A título de ejemplo, en este último tipo se encuadran las consultas realizadas sobre protección del patrimonio ecológico, reducción de la semana laboral de 39 a 35 horas, reforma del sistema de seguros, etc.

Comisiones de encuesta. Estos organismos realizan consultas, las cuales se encuentran reguladas por el artículo 11, apartados 1 a 4, del Reglamento del Senado francés. Allí se dispone que la creación de una comisión de encuesta surge de la decisión de algunas de las comisiones permanentes. En la resolución que las crea debe determinarse con precisión cuáles son los hechos y sujetos de los que se requerirá la información pertinente.

La comisiones de encuesta utilizan el sistema de consultas por Internet como uno de los mecanismos para el cumplimiento efectivo de su función. En el caso de la consulta sobre la reducción de horas de la semana laboral se argumentó la necesidad de interrogar a un número suficiente de empresas en un término relativamente breve, para lo cual se preparó el correspondiente cuestionario.

El sitio web brinda asimismo información detallada sobre los miembros, desarrollo, audiciones, motivos de la elección del sistema de consultas por Internet, así como el correspondiente cuestionario elaborado por la comisión de encuesta.

Misiones de información. Éstas son creadas por las comisiones permanentes para requerir información del público sobre un tema en particular, en aquellos casos en que no se considera indispensable instituir una comisión de encuesta.

En el sitio web del Senado se puede acceder a los datos referidos a cada misión en particular en lo que hace a su rol, composición, reglas de juego, síntesis de lo aportado por los participantes, y el informe final y conclusiones de la misión respectiva.

A fin de ejemplificar acerca del funcionamiento concreto de este tipo de misión, podemos aludir a la realizada sobre «Información y orientación de los estudiantes de los primeros ciclos universitarios». Ésta fue creada por la Comisión de Asuntos Culturales del Senado, a fin de hallar soluciones al problema del fracaso de los estudiantes secundarios y universitarios en los primeros años por falta de información y orientación. El desarrollo de la misión tuvo dos ejes: un programa de audiciones con los principales responsables y especialistas en lo referido a la

enseñanza secundaria y superior y un plan de consultas por Internet. Acerca de esta última, la misión fundamentó su elección basándose en que era necesario recabar las observaciones y proposiciones de los principales interesados, especialmente de los estudiantes, profesores, responsables de los establecimientos escolares y universitarios y representantes del ámbito de los negocios.

Asimismo, a fin de enriquecer la consulta, los establecimientos de enseñanza superior y otros organismos fueron alentados a desarrollar sus propios foros interactivos sobre este tema e invitados a transmitir la síntesis de sus conclusiones a través del servidor web del Senado.

Otros temas sobre los que han realizado consultas son, por ejemplo: «Entrada en la sociedad de la información» (octubre 1996-octubre 1998), «Sitio y papel dela mujer en la vida pública» (enero-julio 1997).

La participación en el Parlamento alemán

El Parlamento alemán, según información brindada en forma directa, tiene un programa de utilización de Internet desde la primavera de 1995.

Este sitio cuenta con web-TV y archivos de web-TV: la población puede ver en forma completa los debates del plenario y buscar los discursos en los archivos luego de su realización. En ‹www.bundestag.de› hay algunas áreas interactivas para ciudadanos.

También existen grupos de discusión que funcionan a partir de un primer texto puesto a consideración por la institución o un miembro de ésta sobre un tema determinado. Por correo electrónico los ciudadanos pueden enviar sus opiniones o contribuciones sobre el tema en cuestión, las cuales son publicadas.

Otro mecanismo usado en el Bundestag para favorecer la participación popular son las conferencias en línea. En este caso las personas pueden hacer preguntas concernientes a cierto tema directamente a miembros del Parlamento o a cualquier grupo de éstos. Los miembros responden a las preguntas inmediatamente. Estas conferencias suelen durar alrededor de una hora y media.

Además, los interesados pueden suscribirse a tres diferentes *newsletters* o listas de correo con información parlamentaria y pueden enviar su mensaje a los miembros o a la administración del Parlamento.

Un promedio de aproximadamente 350.000 usuarios visitan por mes este sitio y participan de estos programas, número significativo que satisface las expectativas de los administradores.[60]

El Congreso de Costa Rica

El sitio vinculado al Parlamento en este país se inauguró en abril de 1999. En la actualidad cuenta con una sección de opinión, correo electrónico a todos los diputados y dependencias legislativas, y charlas en línea con los diputados. Para mayo de 2001 se encontraba en proceso la apertura de un *chat*, foros especializados y votación inmediata de los ciudadanos sobre un tema determinado.

Así como en otros Parlamentos, el tipo de población que visita el sitio con más frecuencia es predominantemente joven: estudiantes y, en este caso, funcionarios públicos. Los temas que más inquietud y participación han despertado son la modernización de las empresas públicas y la venta de activos públicos.

El informe enviado para este trabajo en forma directa por funcionarios del Congreso de Costa Rica indica que la participación aumenta cuando aparece un tema o proyecto de ley que afecta a toda la población.[61]

Una experiencia piloto en Quebec

Como experiencia piloto para promover el uso de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información en la participación de la ciudadanía, la Comisión de Instituciones de la Asamblea de Quebec ofreció por primera vez en su historia la posibilidad de tomar parte en el debate parlamentario a personas e instituciones.

El proyecto permitió a los ciudadanos enviar sus puntos de vista sobre el tema del Área de Libre Comercio de las Américas. Para ello se usó un cuestionario elaborado a tal efecto.

Como insumo y estímulo a la participación, la Comisión puso a disposición del público el documento «Quebec y el Área de Libre Comercio de las Américas: consecuencias políticas y socioeconómicas». Además se permitió enviar documentos con un límite preciso de extensión y de fecha de presentación.

La Comisión seleccionó a los individuos y organizaciones que invitó a una audiencia posterior para extender las consideraciones de sus presentaciones escritas.

---

60 Esta información fue proporcionado por Dertin Twele, del Deutscher Bundestag, Ferat Online-Dienste, Parlamentsfernsehen (Kertin@Tweleundestag.de).

61 Información brindada por Luis Gerardo Chávez Rodríguez, del Congreso de Costa Rica.

El presidente de la Comisión de Instituciones y representante de Portneuf, Roger Bertrand, consideró un éxito el proyecto experimental de consulta en línea, según el informe especial enviado por Plourde Bernard, webmestre de la Asamblea Nacional, al autor de este trabajo.

Durante la consulta la comisión recibió 29 documentos y 25 respuestas al cuestionario. Muchos de sus autores fueron citados posteriormente, de acuerdo con la metodología prevista.

El objetivo de movilizar la participación se logró porque pequeñas instituciones o personas que no están habituadas a participar del proceso parlamentario lo hicieron en esta oportunidad, dijo Bernard.[62]

Experiencias suecas en el ámbito regional y local

En la conferencia europea sobre «Gobierno electrónico a nivel local y regional: nuevas formas de participación ciudadana y adopción democrática de decisiones», la Asociación Sueca de Autoridades Locales y la Federación de Consejos de Condados y Regiones presentó un trabajo denominado «Experiencias suecas con una nueva herramienta política». En él se analizan distintos aspectos del fenómeno de apertura a la participación sueca en esos niveles de gobierno a través de las TIC.[63]

El documento, firmado por Tommy Rosen, del Departamento de la Democracia y el Autogobierno de la citada institución, realiza algunos análisis teóricos y revisa experiencias de participación efectuadas en distintos municipios suecos (Estocolmo, Kalix, Bollnäs, Kristianstad, entre otros), tanto por los poderes ejecutivos como por los consejos de representantes.

Esas prácticas de consultas a la población han llevado a discutir la validez y utilidad de estos métodos y a realizarse básicamente las siguientes preguntas:

¿En qué punto de la elaboración de un proyecto debe participar o ejercer su influencia el público? ¿Quiénes pueden tomar parte u opinar? ¿Y qué métodos deben ser usados?

El escrito presenta una evaluación favorable de las experiencias, y su extensión a mayor número de ciudades o regiones así lo está demostrando. Sin embargo, las preguntas mencionadas dan cuenta de la búsqueda del ajuste de distintos aspectos metodológicos de la actividad.

---

62 Véase ‹http://www.assnat.qc.ca/eng›.

63 Véase ‹http://www.svekom.se/skvad/E-democracy-en.pdf›.

Si bien el alcance de este trabajo no permite entrar en detalles, en general la tendencia es abrir a la participación popular el debate en el primer momento de la elaboración de una norma o proyecto. De tal modo la gente opina sobre la temática en cuestión pero la decisión final la conserva la autoridad correspondiente.

En cuanto a quiénes deben participar en la discusión, algunos opinan que sólo aquéllos con derecho al voto en el distrito de que se trate, mientras ciertos distritos han sido más abiertos en ese sentido.

Entre los métodos usados se cuentan la comunicación por correo electrónico, los *chats* entre público y autoridades, los foros, los cuestionarios o encuestas, e incluso la apertura de sitios para el tratamiento de algunos temas de relevancia que lo ameritan. En estos casos los sitios sirven para ofrecer la información necesaria y para recibir opiniones.

Finalmente se aclara que los referendos formales no están permitidos, pero que aun así se han realizado algunos informalmente, al solo efecto de conocer las tendencias de la opinión pública.

Una experiencia personal

Una experiencia interesante ha descrito Jan Hamming, un representante local de Aldrman Tilburg en Holanda, para la red abierta en Minnesota por Steven Clift. Hamming combinó su visita personal a los distintos barrios y sectores de la ciudad con el uso de Internet para comunicarse con diferentes grupos, y según sus propias expresiones ello le dio muy buenos resultados.

En primer lugar le sirvió para acercarse a sectores minoritarios o de gente joven, que en oportunidades se sienten un tanto marginados. Y entre ellos, a los sectores de bajos ingresos y grupos étnicos.

Hamming cree que uno de los motivos por los que esos sectores usan Internet para comunicarse es porque éste constituye una herramienta rápida, accesible, impersonal y en la que la identificación no es tan explícita.

Este funcionario tiene un *chat* con sus representados todos los martes a la noche, en el que mantiene discusiones o intercambio de ideas pero también recibe muchas preguntas de distinta índole, lo que sirve para brindar información como servicio. Todos los días tiene que contestar alrededor de 45 mensajes electrónicos. Está usando Internet desde octubre de 1999, y para junio del 2001 había recibido cuatro mil visitantes a su sitio.

Sin embargo, Hamming reconoce que esto es un desafío para mantener un buen nivel de comunicación con sus conciudadanos y responderles. Ello básicamente supone mantener actualizada la tecnología del sitio, renovar la información por lo menos cada semana y organizar encuentros de *chat* regularmente, según sus propias expresiones. Todo ello implica una presión por estar actualizado y trabajando rápidamente.[64]

Steven Clift cree que, de todo lo que ha visto, este sitio es lo más cercano a una oficina de atención al ciudadano virtual. Y agrega que se trata de una experiencia que prueba cómo es posible llegar por este medio a sectores poco proclives a la participación política o a veces marginados, como los jóvenes, los más pobres o los grupos étnicos minoritarios. Tal el caso de Jan Hamming.[65]

Algunas condiciones necesarias para el desarrollo de programas de participación por medio de Internet

Luego de revisar algunas experiencias de participación por medio de Internet en Parlamentos del mundo, conviene analizar algunas de las condiciones necesarias para que las TIC sean efectivamente utilizadas con el fin de fomentar la participación y fortalecer los procesos democráticos en las instituciones legislativas.

En principio se puede hacer mención a los siguientes tipos de condiciones:

a. las posibilidades tecnológicas,
b. la cultura de las organizaciones administrativas,
c. la actitud de legisladores y dirigentes y
d. la cultura democrática de la población.

Las posibilidades tecnológicas y materiales de equipamiento de los Parlamentos, si bien constituyen una limitación, es difícil que hoy puedan esgrimirse como un serio obstáculo para el desarrollo de programas de participación y comunicación con la ciudadanía.

Es más difícil para comunidades locales o regionales en sociedades pobres, por lo cual se hacen necesarias políticas públicas y de organismos internacionales que promuevan las posibilidades de comunicación.

---

64 Ir a ‹http://.tilburg.nl/hamming›.
65 Véase «Being a “wired” elected oficial», en ‹www.e-democracy.org.do›.

El equipamiento tecnológico no tendría ningún objeto si no está acompañado de una cultura política que permita incorporar estas herramientas como enriquecedoras de una sociedad más democrática.

Por eso, en relación con las legislaturas, resulta igualmente importante la actitud de los propios legisladores, de la estructura administrativa y de la población que es receptora y parte activa de este tipo relación de comunicación. En tal sentido y en principio sólo se harán algunas consideraciones en relación con estos aspectos en Argentina.

Entre los observadores y estudiosos del tema parece haber coincidencia en que los políticos no aprovechan las nuevas tecnologías y les cuesta familiarizarse con ellas. Y esto se hace más difícil aun cuando se trata de Internet y sus variantes aplicadas la comunicación para la participación.

Para Pablo Bauman, los dirigentes políticos se muestran perturbados y temerosos. Según sus observaciones:

> Los políticos están acostumbrados a moverse bajo la protección de un *colador* informativo, que filtra la información que llega a la opinión pública por los medios masivos, reteniendo muchas veces la información más valiosa.[66]

Los representantes han tardado en comenzar a utilizar Internet, ya sea como herramienta de información o de comunicación. Aún hoy muestran resistencia a ello por distintos motivos, entre los cuales se puede destacar cierto nivel de desconocimiento de sus posibilidades.

En segundo lugar, existe el temor a no controlar distintos aspectos que tienen que ver con la exhibición pública del trabajo legislativo y las cuentas institucionales. La apertura a través de Internet despliega alternativas de control de la ciudadanía que atemorizan y generan un tipo de participación que, en principio, se teme incontrolable.

Hilda Herzer y Graciela Kisilevsky, que realizaron un estudio sobre la legislatura de la ciudad de Buenos Aires, coincidieron también en la observación de la actitud al menos reticente de los legisladores. Si bien el estudio data de 1998, se puede admitir que, comparativamente con sectores dirigentes de otros ámbitos, los políticos parecen retrasados en su vinculación con esta herramienta tecnológica.

La corta distancia entre la legislatura y los habitantes de la ciudad de Buenos Aires, si se la compara con las legislaturas provinciales en

---

66 Pablo Bauman: «Usos sociales de TIC: gobiernos locales y participación ciudadana», en *Ciudadanos a la red,* Ciccus-La Crujía, Buenos Aires, 2000, p. 80.

Argentina, hace que la utilización de estos medios de comunicación sea menos necesaria y solucione menos problemas de comunicación a distancia.[67]

Vinton Cerf, un científico considerado uno de los padres de Internet, pues participó en las primeras etapas de su desarrollo, afirmó que «la apertura de Internet pone en aprietos a los gobiernos que ven con antipatía la libertad de expresión y tratan de restringirla».[68]

Finalmente, algunas rápidas consideraciones sobre la necesidad del acompañamiento de las estructuras administrativas y aun políticas en el desarrollo de programas de participación. En este sentido dice Bauman:

> Es necesario promover cambios profundos en la cultura de todos los niveles de la administración pública [...] Se trata de incorporar una verdadera lógica de redes en todos los niveles de la administración [...] y crear una verdadera cultura al servicio del ciudadano.[69]

La estructura permanente, en cualquier ámbito de la administración pública, parece importante para permitir el avance de estos programas, aunque tengan un alto contenido político.

No se debe olvidar que la condición esencial para la participación es brindar información de buena calidad, y en esta función resulta esencial la estructura permanente, la cual tiene que asumir una vocación de servicio. Estos procesos también se ven a veces en peligro por el deterioro que han sufrido la estructura y los recursos humanos del Estado en Argentina.

Respecto a la ciudadanía, hay dos aspectos a los que ya nos hemos referido a lo largo de este trabajo: el acceso material a la tecnología y la cultura de la participación. Sin ambos requisitos no tendría sentido una política legislativa de apertura, si lo que se pretende es una mayor democratización del proceso político de toma de decisiones.

Será necesario mostrar la utilidad de la participación para que ésta sea un ejercicio que a los ciudadanos les valga la pena realizar. Se trata de una responsabilidad que le corresponde a la dirigencia política, en este caso a los legisladores.

---

68 Véase «Hacia dónde va Internet», entrevista a Vinton Cerf por María Copan, en *Clarín*, Buenos Aires, 22 de noviembre de 2001.

69 Bauman: o. cit., p. 80.

67 Hilda Herzer y Graciela Lisilevsky: «Realidad y ficción de las TIC. Su aplicación en la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires», en *Ciudadanos a la red*, Ciccus-La Crujía, Buenos Aires, 2000, p. 97.

Nadie tomará la iniciativa de acercar ideas o propuestas si no sabe que va a ser escuchado, salvo en situaciones de necesidad o defensa de los propios intereses, en los que se producen actitudes de reclamo.

Se trata de abrir el juego a una participación que mejore cualitativa y políticamente la adopción de la decisión. Y en tal sentido las personas e instituciones de la sociedad civil pueden ser útiles desde el punto de vista técnico y político.

4. Conclusiones

Posibilidades de una apertura participativa con el uso de las TIC

Parece claro que Internet y las nuevas tecnologías son herramientas para la comunicación política, aunque puedan no encuadrarse en algunas definiciones de *medio de comunicación*.

La interactividad y la posibilidad de multiplicar los emisores generan evidentemente un nuevo fenómeno comunicacional, diferente de los conocidos no sólo por esos caracteres, sino también por sus alcances en tiempo y espacio.

La factibilidad cada vez más amplia para el hombre común de abrir su propio sitio web genera alternativas de democratización de la emisión en el mundo de la comunicación.

Frente a la tendencia cada vez mayor a la concentración de los medios ya considerados tradicionales, como la televisión, esta nueva tecnología abre una nueva etapa en relación con la multiplicación de quienes puedan emitir información y ofrecer otro tipo de servicios comunicacionales.

El control que puedan ejercer sobre la red los poderes más concentrados del mundo, tanto económicos como políticos, no parece hasta el momento resultar suficientemente efectivo. El futuro dirá si semejante control sobre los ciudadanos será posible.

El desarrollo de las TIC, así como su aprovechamiento, parecen estar en un primer momento de su desarrollo. Sin embargo, con estas nuevas tecnologías de la información y la comunicación el espacio público político ha logrado instrumentos que habilitan su ensanchamiento, porque los ámbitos abiertos por Internet, particularmente en lo concerniente al debate en foros con contenido político o comunitario, el

intercambio de ideas y servicios a través de redes ciudadanas y la comunicación generada por sitios gubernamentales y políticos son expresiones de ese espacio público.

Además, las posibilidades de información son, sin lugar a dudas, cada vez mayores a partir de estas tecnologías, y esto es un insumo central para la deliberación democrática.

Acercando las conclusiones al centro del tema, es dable preguntar si efectivamente y ante este panorama se puede pensar en una promoción de la participación política por medio de Internet.

La política no escapa a las ideas generales marcadas: la tecnología en cuestión es un estímulo para la participación, pero no la provocará por sí misma. Es necesario un ambiente sociocultural, además de las condiciones físicas y económicas determinadas. Por ello no es igual analizar el fenómeno en cualquier sociedad del mundo.

Durante la última década el ambiente ha estado marcado fuertemente por el desencanto de la actividad política, al menos en países latinoamericanos y en particular en Argentina. La crisis argentina de fines de 2001, que se prolonga hasta el momento, parece haber abierto una nueva etapa en la relación entre política y población.

La movilización de amplios sectores de las clases media y baja ha generado rápidamente una repolitización que hasta hace unos meses era impensable. La constitución de asambleas barriales de sectores medios para el tratamiento de la crisis nacional en Buenos Aires y distintas ciudades del interior del país, surgidas sin la convocatoria específica de ningún partido político, se ha servido de Internet y las redes para su comunicación. A tal punto, que algunos observadores piensan que sin el recurso tecnológico no se hubieran obtenido los mismos resultados.

Todo indica que gruesos sectores de distintos estratos sociales y grupos de edad han comenzado una participación en la vida política que cambiará el panorama y la distancia existente entre política y sociedad civil.

Si bien es cierto que el actual grado de movilización no se puede prolongar permanentemente, sí es posible pensar que la marca dejada por la experiencia modifique actitudes y genere nuevas instituciones y procesos políticos.

En el resto de los países de la región, las experiencias de redes ciudadanas no muestran todavía un proceso alentador, como sí ocurre en sociedades desarrolladas.

Sin embargo, la incorporación rápida de nuevos usuarios, que se ha mencionado en particular para Argentina, constituye un elemento optimista en este sentido.

La sola posibilidad de que militantes políticos y sociales y sus organizaciones usaran las TIC para la comunicación horizontal, la información, la deliberación y el debate significaría un avance importante, dado que la naturaleza misma de la herramienta serviría para enriquecer los vínculos.

La posibilidad de intercambiar documentación e información escrita al margen de la que circula en los medios de prensa tradicional, de que los actores sociales de base escriban y se recupere en ese sentido la comunicación epistolar como forma de expresar ideas, resultaría, en caso de su extensión, un fenómeno positivo para el mejoramiento cualitativo de esas organizaciones y sus militantes.

Si a esto se agregaran las posibilidades de encuentro que la tecnología propone a distancia y el estímulo que ello supone para quienes se encuentran de alguna forma aislados, se puede suponer que el proceso se vería enriquecido. Algunas experiencias conocidas en otros países así lo indican.

En definitiva, las TIC constituyen una extraordinaria herramienta para la masa crítica constituida por los sectores comprometidos activamente con el progreso de sus sociedades desde distintos ámbitos, y por ello es posible pensar que no se limite a reproducir y profundizar relaciones de desigualdad e injusticia, como algunos teóricos advierten. Por eso, el uso democrático de las tecnologías no está asegurado por su distribución universal, sino por las características del empleo que de ellas se haga.

En tal sentido permite ser optimista la idea de su difusión en esta masa crítica que, como ocurrió en otros momentos de la historia con la imprenta, moviliza sociedades a partir de liderazgos progresistas.

De todos modos, los líderes políticos de mayor nivel no son proclives a *engancharse* a la red activamente para comunicarse. Hasta ahora las organizaciones y dirigentes políticos parecen hacer de ella un uso predominantemente informativo. Los expertos en redes ciudadanas coinciden en que los gobiernos y los políticos están atrasados y muestran poco interés en el uso de las TIC.

Las posibilidades de estimular la participación política y parlamentaria

Aun con este panorama, es posible pensar en Internet para estimular y canalizar la participación en la actividad política y parlamentaria.

Las páginas o sitios gubernamentales en Latinoamérica también han centrado básicamente sus propuestas en la oferta de información y servicios, lo que significa un gran avance.

Sin embargo, puede pensarse en la utilización de Internet para la comunicación y, a través de ella, la participación en los procesos de deliberación y aun de decisión. El ámbito parlamentario es uno de los espacios más adecuados para este fin.

Las experiencias descritas en este trabajo permiten corroborar que a través de Internet se están canalizando en distintos países inquietudes de participación en distintos niveles de gobierno local, regional, nacional y aun internacional.

Pero frente a esta posibilidad pueden adoptarse diferentes actitudes. Una es ofrecer a toda la sociedad indiscriminadamente estas alternativas de información, participación o servicios y esperar las respuestas, lo cual supone una postura parcialmente pasiva, aunque en algunos casos sea ineludible.

Pero existe también la posibilidad de ir a la búsqueda de ciudadanos e instituciones que sean convocados por el medio electrónico para cualquiera de las formas de participación. Esto supondría, por ejemplo, elegir un segmento determinado de población y dirigirle en forma particular la convocatoria, sea en forma personal o institucional, lo cual permitiría incorporar a la vida cívica a gente que no lo está activamente, aunque sólo sea a través de experiencias ocasionales. Si la participación resulta positiva, será una forma de fortalecer el nexo entre ciudadanos y representantes, enriquecer la tarea gubernamental, mejorar la imagen de las instituciones y profundizar la democracia.

En la tarea parlamentaria el tratamiento de proyectos de ley o de otra índole, el debate de temas de interés público por los cuerpos legislativos y aun las tareas de control sobre los otros poderes permiten abrir y buscar la consulta a la población, o a sectores de ésta, por los distintos mecanismos que se han visto en páginas anteriores.

Los legisladores pueden así, sin esperar a que los ciudadanos visiten el sitio, dirigirse a determinadas personas o instituciones que puedan estar especialmente interesadas en los temas en cuestión y solicitar

por correo electrónico u otro medio de Internet los aportes necesarios para la tarea parlamentaria.

El aporte técnico de expertos o la opinión basada en la experiencia pueden facilitar y enriquecer la tarea de representantes y comisiones de trabajo parlamentario.

Otra alternativa es el aprovechamiento de las TIC para la vinculación de políticos y parlamentarios con las instituciones comunitarias, especialmente de su región de origen, aun sin fines específicamente legislativos. Esto supone crear y reforzar lazos de solidaridad y la generación de proyectos comunitarios, así como ámbitos deliberativos para el intercambio de ideas y aun para la educación permanente.

Se podrá decir que todas estas actividades ya se realizan en la actualidad por otros medios. Sin embargo, las nuevas tecnologías y las que se avizoran para el futuro facilitan enormemente la comunicación, y ésta los lazos sociales, con lo que se enriquecería el entramado comunitario y seguramente se ampliaría la incorporación de gente a la comunicación política y el espacio público.

Tanto por las experiencias revisadas en el presente trabajo como por lo que indica la lógica, en principio este uso y aprovechamiento es más fácil para legisladores o representantes locales, estaduales, provinciales o regionales.

Para quien representa una zona con diferentes localidades o ciudades, resulta ideal utilizar estos mecanismos de comunicación que permiten llegar en forma rápida, permanente y simultánea a una extendida población y a sus organizaciones representativas, sociales y políticas.

También es posible que estos mecanismos tecnológicos favorezcan, como lo han hecho en casos descritos, la comunicación política de instituciones y personas a nivel nacional e internacional.

Las alternativas que ofrecen las TIC para agilizar los contactos y las deliberaciones a distancia de los parlamentos regionales, evitando el farragoso y costoso traslado de representantes, técnicos y empleados a reuniones en distintos lugares, supone de por sí un gran logro. Si a esto se le agrega el rápido intercambio de información y aun de otros servicios, la ventaja es indudable.

Esto, en el marco de la necesidad de integración que viven los países latinoamericanos, es un elemento más que corrobora la utilidad del medio tecnológico en orden a la participación política, porque de esta manera es probable que el ámbito político parlamentario vea incrementado su protagonismo en los procesos de integración.

La posibilidad de que los líderes hagan un uso positivo en los sentidos enunciados depende, en la mayor parte de los casos, de una voluntad política que, como ya se ha señalado, no aparece explícita todavía en la medida deseada, al menos en Latinoamérica y en especial en Argentina.

Cabe apreciar que estos medios no deben suplantar el contacto personal, que en política es insustituible. Pero sí puede reforzarlo notablemente, generando una corriente de participación de mucha importancia.

¿En que radica esa importancia? Básicamente es posible creer que estos medios permitirán favorecer la re-conexión entre representantes y representados, y esto puede devolver poder al sector político en la medida en que se relegitimen sus liderazgos, hoy severamente cuestionados.

La participación por medio de Internet no sólo supone la deliberación, sino también, como ya se dijo, un mayor nivel de transparencia como consecuencia de la apertura a la información de las instituciones públicas.

En alguna medida los temores de políticos y funcionarios a esa apertura giran alrededor del alto grado de exposición pública al que se someten ellos y sus instituciones. Sin embargo, se trata de un proceso inevitable.

La profundización de las relaciones de los representantes con las poblaciones de base operará como un refuerzo de su poder político frente a los poderes extrainstitucionales, predominantemente de origen económico-financiero, que han crecido en su poder relativo en las naciones de la región.

El sector financiero rápidamente ha aprovechado las herramientas tecnológicas para establecer redes que, por permitirle el movimiento de información y de fondos con una rapidez y libertad sin precedentes, le confieren un poder extraordinario frente a los Estados y poderes políticos.

Estas redes y sus movimientos han cambiando en gran medida las relaciones económicas mundiales y con ellas las de poder, en este proceso comúnmente llamado de globalización.

Frente a este fenómeno, el mundo político parece atrasado, sobre todo en los países subdesarrollados. En tal sentido se lo percibe como esclerosado y resistente a operar con las armas tecnológicas que día a día ofrecen nuevas posibilidades.

Por ello en este momento histórico constituye un deber actualizar las alternativas de comunicación, cuando de gobernar y conducir una

comunidad se trata. De lo contrario, la pérdida de poder que supone limitarse informativa y comunicacionalmente significa dejar esos espacios en manos de quienes no tienen la legítima representación popular y democrática.

La actualización tecnológica no es ya una opción: ha pasado a constituir un imperativo de las sociedades que pretendan democratizarse seriamente.

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ TEIJEIRO: *Comunicación, democracia y ciudadanía. Fundamentos teóricos del Public Journalism*, Ciccus-La Crujía, Buenos Aires, 2000.

BOBBIO, N.: *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

CAFASSI, Emilio (ed.): *Internet: políticas y comunicación*, Biblos, Buenos Aires, 1998.

CASTELLS, Manuel: *La era de la información*, vol. 1: *La sociedad red*, Alianza, Madrid, 2000.

— *La era de la información*, vol. 2: *El poder de la identidad*, Alianza, Madrid, 2000.

— *La era de la información*, vol. 3: *Fin de milenio*, Alianza, Madrid, 1999.

CLIFT, Steven: «Esfuerzos para construir una democracia electrónica basada en el ciudadano», ‹http://www.e.democracy.org.do›.

DE ZAN, Julio: *Libertad, poder y discurso*, Almagesto-Fundación Ross, Buenos Aires, 1993.

FERRY, Jean-Marc; WOLTON, Dominique y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995.

FINQUELIEVICH, Susana (coord.): *Ciudadanos a la red*, Ciccus-La Crujía; Buenos Aires, 2000.

FRASER, Nancy: «Reconsiderando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia existente», en Craig CALHOUN (ed.): *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1991.

GARCÍA DELGADO, Daniel (comp.): *Los actores sociopolíticos frente al cambio*, Fundación Universidad a Distancia Hernandarias, Buenos Aires, 1994.

GARRETÓN, Manuel Antonio: *Política y sociedad entre dos épocas*, Homo Sapiens, Rosario, 2000.

GROSSO, Beatriz, y SVETAZ, Alejandra (comps.): *El Poder Legislativo en la democracia y la integración*, OEA, Buenos Aires, 2000.

GUBERN, Roman: *El eros electrónico*, Taurus, Madrid, 2000.

HABERMAS, Jurgen: *El espacio público*, Staat und Politik, 1964.

— *Historia y crítica de la opinión pública*, GG Mass Media.

KEANE, John: *Democracia y sociedad civil*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.

KONRAD ADENAUER STIFTUNG: *La responsabilidad ética de los medios de comunicación en una sociedad democrática*, La Paz, 1996.
LAZARSFELD, MERTON, MORIN y otros: *La comunicación de masas*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1977.
LEIVA, Luciano, y otros: *La crisis de la representación política y el poder legislativo*, OEA-CECOL, 1994.
MAAREK, Philippe J.: *Marketing político y comunicación*, Paidós Comunicación, Barcelona, 1997.
MARAFIOTTI, Roberto (ed.): *Culturas nómades*, Biblos, Buenos Aires, 1996.
MCLUHAN, Marshall, y POWERS, B. R.: *La aldea global*, Gedisa, Barcelona, 1996.
Medios de comunicación y la intermediación política, Contribuciones nº 2, CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1997.
MIRABITO, Michael: *Las nuevas tecnologías de la comunicación*, Gedisa, Barcelona, 1998.
MONZÓN, Cándido: *Opinión pública y comunicación política. La formación del espacio público*. Tecnos, Madrid, 1996.
MORERA JUSTO, Iris: *La comunicación para el cambio en las organizaciones*, CAECI, Buenos Aires, 1993.
MOUFFE, Ch.: «La política y los límites del liberalismo», *La política*, nº 1, Paidós.
MURARO, Eriberto: *Neocapitalismo y comunicación de masa*, Eudeba, Buenos Aires, 1974.
— *Poder y comunicación*, Letra Buena, Buenos Aires, 1991.
NEGROPONTE, Nicholas: *Ser digital*, Atlántida, Buenos Aires, 1999.
OSORIO, Hugo, en Contribuciones 2/98, CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer.
PASQUINI DURÁN, José María (comp.): *Comunicación. El Tercer Mundo frente a las nuevas tecnologías*, Legasa, Buenos Aires, 1987.
PORRAS NADALES, Antonio J.: *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996.
RODOTÁ, Stefano: *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*, Losada, Buenos Aires, 2000.
SARLO, Beatriz: *Escenas de la vida posmoderna*, Ariel, Buenos Aires, 1994.
SARTORI, Giovanni: *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998.
SCHMITT, Carl: *El concepto de lo político*, 1919.
SENNET, Richard: *El declive del hombre público*, Península, Barcelona, 1978.
TENZER, Nicolás: *La sociedad despolitizada*, Paidós, Buenos Aires, 1991.
THESING, Josef, y HOFMEISTER, Wilhelm (eds.): *Medios de comunicación, democracia y poder*, CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1995.
VERÓN, Eliseo: *Construir el acontecimiento*, Gedisa, Buenos Aires, 1987.
Voces y Cultura (Revista de Comunicación) n° 7: «Mediación informativa y situaciones de crisis», Barcelona, 1997.
WOLF, Mauro: *Los efectos sociales de los media*, Paidós, Barcelona, 1994.
— *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*, Paidós, Barcelona, 1996.
WOLTON, Domique: *Internet ¿y después?*, Gedisa, Barcelona, 2000.

INTERNET: HERRAMIENTA ESTRATÉGICA DE COMUNICACIÓN POLÍTICA

Hannia Vega

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene como fin sistematizar algunas experiencias prácticas sobre los mecanismos de comunicación política gubernamental en general y en particular las experiencias alrededor de e-gobierno, que han servido de puente en las relaciones con otros poderes y con los ciudadanos en general. A tal efecto, el ensayo presenta una «Aproximación teórica de la comunicación política gubernamental», que introduce brevemente un marco conceptual básico sobre el tema, y luego una sección sobre «La Internet: como herramienta estratégica de comunicación política», que destaca el mundo de la Internet en general y, en particular, la extranet y su evolución como mecanismo de comunicación política.

Hoy día, domina una visión de gobernabilidad, en términos de su carácter democrático, que enfatiza los procesos de participación y formación de consensos que surgen en la sociedad civil, los cuales hacen al gobierno más representativo y permiten que pueda asumir y cumplir mejor sus funciones básicas. Visto en estas dimensiones, el estudio de la gobernabilidad recoge los requisitos esenciales del funcionamiento de un gobierno en cuanto a su papel de articulador, representante, intermediario de los intereses y la rendición de cuentas a los ciudadanos. En este contexto, se debe preguntar cuál es el papel de la comunicación.

El rol que ha desempeñado la comunicación se puede identificar en dos momentos. Inicialmente sus instrumentos fueron utilizados en especial para difundir información y favorecer el cambio de actitud de masas. Hoy se contemplan como un estímulo para el cambio de las so-

ciedades en desarrollo, tanto en la vida económica, como en la cultural y política. Aceptada la tesis anterior, ¿qué rol ha desempeñado, entonces, la comunicación política gubernamental? Para responder a esta pregunta se considera prudente partir de la tipología del especialista Jean Louis Andreni, quien establece que hay que distinguir dos áreas de estudio: la más común se refiere a la comunicación política durante las campañas electorales —conocida también como *comunicación política electoral* (CPE)— y la segunda a la *comunicación política gubernamental* (CPG), es decir, posterior a la campaña, específicamente durante toda la gestión de gobierno.[1]

Las comunicaciones modernas abarcan múltiples formas, que van desde las más rudimentarias hasta las más complejas y sofisticadas; desde la más sencilla y cotidiana comunicación interpersonal de un «hola, ¿cómo estás?» hasta la más avanzada comunicación vía satélite que nos permite conocer casi de inmediato los acontecimientos ocurridos en otras partes del mundo.

1. Internet como herramienta de comunicación política gubernamental

Desde hace casi tres décadas se han desarrollado diversos proyectos de redes, los cuales partían de la base de que interconectar el trabajo y a los trabajadores era un factor positivo y eficiente. O sea, el tema de las redes de Internet desde el punto de vista tecnológica no es nuevo, pero sí lo es desde el punto de vista de la comunicación política. La CPG debe entenderse en la perspectiva de las nuevas posibilidades que ofrece la tecnología en su capacidad de procesamiento e interconexión a través de los medios de telecomunicación.[2]

---

1 En las actuales democracias, se llama CPG al conjunto de recursos técnicos y humanos organizados y destinados a desempeñar funciones informativas y publicitarias de la políticas públicas.

2 Algunos antecedentes que pueden servir de ejemplo son las redes de información en el campo de la defensa, de la investigación científica, de la información en el área comercial, financiera y, posteriormente, entre grupos de intereses comunes.

Evolución de la Internet como instrumento de comunicación

La comunicación vía Internet ha evolucionado con una rapidez inusitada si se compara con los medios tradicionales de comunicación. Según datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), llegar a 50 millones de usuarios le tomó a la televisión 13 años, a la radio 38 años y al teléfono 74 años. En el caso de las computadoras personales se demoró 16 años para alcanzar esa meta, mientras que a 50 millones de usuarios con acceso a la Internet se llegó en apenas 4 años. De estas cifras generales se debe tener en cuenta que el número de anfitriones de Internet o computadoras con conexión directa aumentó de poco menos de 100.000 en 1997 a más de 36 millones en 1998, como se observa en el siguiente cuadro (García, 1999).

	Nº de usuarios (millones)	% de variación respecto a septiembre 2000
Total del mundo	407,10	7,8
África	3,11	0,00
Asia Pacífica	104,88	16,95
Europa	113,14	6,85
Oriente Medio	2,40	0,0
Canadá y Estados Unidos	167,12	3,6
América Latina	16,45	7,8

A partir del cuadro anterior, los expertos Jorge Katz y Vivianne Ventura-Dias señalan:

> América Latina y el Caribe tienen 8% de la población mundial, pero sólo 3,5% de los usuarios de la red Internet y menos del 1% del comercio electrónico global. Sin embargo, en 1999 las computadoras huéspedes de Internet aumentaron más rápido que en cualquier región del mundo y el número de usuarios se multiplicó 14 veces entre 1995 y 1999 (Katz y Ventura, 2000).

Sin embargo, pese al crecimiento evidenciado en muchos países, se debe aclarar que, por ejemplo, en la región centroamericana el desarrollo de Internet y el acceso de la población se dieron recién en la década de los años noventa.[3] Ello implica que si un gobierno de dicha región decide aprovechar las ventajas que este instrumento ofrece desde la

perspectiva de la CPG, deberá también impulsar una política pública para fortalecer en su país la infraestructura básica de acceso de los ciudadanos, tal y como ha sucedido en otras regiones.

El impacto en los ámbitos laborales

La Internet se ha consolidado como un medio de comunicación que mantiene cercanas todas las áreas del ámbito laboral en por lo menos tres niveles:

a. *Internet,* la red mundial de computadoras con miles de servidores WWW disponibles al público en general, de libre acceso y con gran cantidad y calidad de contenidos. En este trabajo se podrá interpretar como el tradicional y de uso individual.
b. *Intranet,* el servicio que se brinda mediante tecnología de Internet pero dentro de la empresa o institución, que incluye servidores y páginas web para uso exclusivo del personal de la organización y por lo general se utiliza con claves de acceso y nombre del usuario. Como se verá, éste es uno de los instrumentos más desarrollados por los gobiernos.
c. *Extranet,* componente de una intranet que se ofrece al público en general, donde se muestra únicamente lo que la empresa o institución desea, utilizando parte del contenido que se encuentra en la intranet. Como se verá, es a partir de este nivel de trabajo que se desarrolla el e-gobierno.

Ventajas de la Internet para la comunicación política gubernamental

La Internet desempeña dos roles estratégicos: el primero es actuar como un *banco de datos*; el segundo, operar como un medio de comunicación. En efecto, su «aparición como nuevo medio propicia la "movili-

---

3 A Costa Rica la Internet académica llegó en 1993, convirtiendo al país en el primero de la región en contar con ese servicio; un año después el Estado, por medio de su monopolio RACSA, inició su servicio de Internet comercial. En marzo de 1994 Nicaragua conectó su sector académico a red mundial; por su parte, la Internet comercial nació en este país en septiembre de 1995. En el caso de El Salvador la Internet académica surgió en marzo 1996 —hasta entonces utilizaba la red de Costa Rica—. En Guatemala el sector comercial fue el que inició el acceso, en noviembre 1995, un mes antes que el sector académico. Los hondureños incursionaron en la Internet académica a finales de 1995 y en la comercial en 1999 (García, 1999).

dad", donde informaciones de distintos tipos se desplazan, llegan a uno o varios usuarios desde lugares muy lejanos y por tradición cerrados con grandes archivos sin "moverse" materialmente, contribuyendo a la formación de un saber no del conocimiento sino práctico» (Soule, 1999).

Desde la perspectiva de la CPG, las ventajas que este tipo de herramienta podría traer pueden resumirse en ocho puntos, a saber:

a. «Pertenecen a ella todos los que quieran utilizarla; no hay limitaciones funcionales o temáticas al respecto» (íbídem).
   Es decir que, para el caso de una estrategia de comunicación, esta red permitirá que el gobierno en general y cada una de sus instituciones en particular puedan definir, a través de una página o portal, aquella información que consideren apropiada para los ciudadanos, así como prestarles determinados servicios.
b. «Existe también el concepto del usuario anónimo y casi invisible que navega en la red» (ibídem).
   En relación con la CPG, este usuario invisible, individual o colectivo, tendrá acceso a la información básica, que al comienzo le servirá como punto de atracción por curiosidad respecto a cómo funciona un gobierno o simplemente qué ofrece el portal, hasta llegar a interesarlo en el uso de algunos servicios públicos.
c. «Los distintos actores, países, instituciones, empresas lo desarrollan de acuerdo a sus necesidades» (ibídem).
   En tal sentido, la estrategia de CPG implicará elaborar un diagnóstico que permita identificar, para cada actor social u organización, qué tipo de información requiere y qué tipo de servicios públicos pueden brindársele desde un portal determinado.
d. «Comunica en el preciso momento en que los mensajes son recibidos e interpretados por uno o más usuarios» (ibídem).
   Desde la perspectiva de CPG, ello implica no sólo contar con una respuesta inmediata de los ciudadanos, sino también lograr eficiencia y efectividad en la transmisión de información pública, aspecto que en muchas ocasiones es objeto de críticas de los habitantes en general y de las organizaciones sociales en particular.
e. «Se convierte en un canal "multimedia", a diferencia de los ya existentes» (ibídem).
   Esto implica que con esta red de comunicación el gobierno dispone de una herramienta que le permite el acceso a información, el envío de información, el uso de teleconferencia o videoconferencia para eventuales negociaciones.

d. «Es capaz de desempeñar funciones "conectoras" (de uno a uno), es decir, de un emisor a un receptor [...] ofreciendo la posibilidad de enviar a cada uno de los usuarios mensajes distintos según lo demanden» (ibídem).
Como se ha señalado, en un mismo momento el gobierno podrá poner a disposición de los ciudadanos información para la gestión pública de algunos servicios básicos, información sobre algunas políticas públicas, y hasta podrá, si así lo determina, poner a disposición de los sectores de la sociedad información básica para facilitar la toma de decisiones.

Internet, plataforma estratégica de comunicación política

En relación con la Internet, ha surgido el concepto del *e-goverment* o gobierno electrónico. Este nuevo concepto implica que el Estado moderno realice una serie de actividades valiéndose de los nuevos recursos tecnológicos y, específicamente, de los que ofrece la Internet. Así pues, hoy se encuentra abierta la posibilidad de permitir a los ciudadanos el acceso a la información pública, así como de facilitarles una serie de gestiones, trámites y servicios por vía telemática, es decir, a través de un portal de Internet, en especial en los casos de uso de intranet y extranet.

En términos sencillos, el experto en telecomunicaciones Ralph F. Wilson explica:

> El e-gobierno consiste en interconectar horizontal y no verticalmente todos los servicios y departamentos del gobierno para mejorar sustancialmente la calidad en la entrega de servicios, con el consiguiente beneficio para la ciudadanía y las empresas (Wilson, 2000).

El e-gobierno implica entonces que a la comunidad se le proporciona acceso a información de gobierno por múltiples canales, ya sea en versión intranet o en versión extranet, para resolver diferentes trámites y en un corto tiempo, o bien la información que los ciudadanos en particular o por medio de sus gremios demanden del gobierno. A manera de ejemplo, el e-gobierno podría brindar «el servicio a las empresas [...] para proporcionar mejor acceso a los negocios y agilizar trámites en la creación de nuevas empresas, obtener con rapidez patentes, permisos, etc.» (ibídem).

El gobierno electrónico se presenta entonces como el mecanismo por el cual los ciudadanos y sus gobiernos interactúan sobre una misma plataforma. El concepto de gobierno electrónico «incluye todas aquellas actividades basadas en las nuevas tecnologías informáticas, en particular Internet, que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual, tanto en las aplicaciones internas como las externas de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el sector público» (Grosvald, 1999). Lo anterior implica dos vías de comunicación básicas: por un lado, los gobiernos obtienen mucha información sobre la población (extranet) y, por otro, generan la información para un nivel básico en el proceso de toma de decisiones (intranet).

Hoy día los gobiernos deben y pueden mostrarse más eficientes, en un momento en que la ciudadanía parece exigirles eficacia para resolver problemas pero con un presupuesto austero. Los ciudadanos, además, tienen importantes expectativas de contar con información del gobierno con la misma eficiencia con que pueden acceder a la de las empresas privadas.

Como se ha señalado, el impulso de Internet se ha desarrollado en forma rápida en el mundo en general. Sin embargo, la reacción de los gobiernos ha sido más lenta y de formas muy diversas, razón por la cual el abordaje de este tema se ha agrupado en cinco categorías: «E-gobierno: estrategia integral de comunicación política gubernamental. Nivel estatal y nivel municipal»; «E-gobierno: estrategia de comunicación política gubernamental. Nivel estatal»; «E-gobierno: portal gubernamental»; «E-ministerio»; y finalmente «E-gobierno: una iniciativa desde la sociedad civil».

E-gobierno: estrategia integral de comunicación política gubernamental. Nivel estatal y nivel municipal

En esta categoría se agrupan los proyectos de CPG que utilizan la extranet en forma integral, es decir, cumplen tres condiciones base: 1) que el gobierno haya decidido usar la extranet como parte de una política pública de comunicación política; 2) que la política pública adoptada cubra por lo menos dos niveles de comunicación política: el gubernamental o estatal y el local o municipal; y 3) que la estrategia de CPG contemple la interacción con los ciudadanos. Vale la pena iden-

tificar algunas experiencias en el Reino Unido, los Estados Unidos y Argentina.

El Reino Unido

El Reino Unido encabeza la lista de países que ha adoptado como política pública de comunicación el uso de la extranet. Según el ministro de Estado McCartney, «la estrategia del e-gobierno es un elemento fundamental en el programa de gobierno para modernizar el Estado» (McCartney, 2001). Esta estrategia identifica dos niveles de acción: la administración pública estatal y la administración municipal. En ambos casos se establece una política pública de atracción de los ciudadanos.

Actualmente, los servicios *on-line* incluyen recomendaciones del Ministerio de Asuntos Exteriores para quienes van a viajar al exterior, recomendaciones a los consumidores y un servicio de noticias del gobierno. Está previsto ampliar esta plataforma con el fin de facilitarles a los ciudadanos algunos servicios adicionales, como la declaración de renta (con descuentos en el pago a través de la Internet), servicio de empleo y el pago del impuesto de circulación, entre otros. Asimismo, el gobierno inició una campaña de promoción de centros para pequeñas y medianas empresas[4] y una red nacional de 700 centros establecidos en bibliotecas, escuelas, tiendas y otras localizaciones municipales donde los ciudadanos pueden acceder a Internet y recibir información o incluso formación (Capdevila, 2000).

En abril del 2000, el gobierno británico publicó su estrategia —*El e-gobierno: un armazón estratégico para los servicios públicos en la información*—, que hace hincapié en fijar las pautas para su aplicación por los gobiernos locales. Dicha estrategia establece los métodos de entrega electrónicos apropiados para los servicios públicos del gobierno central hacia los locales (SOCITM, 2000).

> [Inicialmente] las autoridades están concentrándose en proporcionar el acceso a la información y los servicios transaccionales vía Internet. […] El *e-mail* se ve como medio alternativo de comunicación con el público y 70% de autoridades locales están promoviendo su uso. En la actualidad, aproximadamente la mitad de las autoridades municipales utilizan ya el e-gobierno-mu-

---

4 Consiste en un paquete de 60 millones de libras esterlinas en el presupuesto estatal para lograr que las pequeñas empresas conozcan los beneficios de Internet, ayudarlas a entrar en la red y permitirles acceder a recomendaciones sobre sus negocios y la realización de la declaración de renta *on-line*.

nicipio, y la aplicación más común por parte de los usuarios es el pago de impuestos y la administración de beneficios (ibídem).

Una vez alcanzada la primera etapa de la estrategia municipal, las autoridades del gobierno central realizaron un sondeo de opinión para determinar la percepción que tienen los usuarios (las autoridades locales) de este tipo de instrumentos. En respuesta a la pregunta sobre las áreas de impacto que generó la estrategia impulsada por el gobierno central,

> las autoridades municipales consideran que el e-gobierno para las municipalidades tiene un impacto positivo en las nuevas estructuras políticas, en tanto se logra mejorar las comunicaciones y el flujo de información, así como el acceso a los servicios, particularmente en las comunidades rurales (ibídem).

Por otra parte, a la pregunta sobre las limitaciones que enfrenta la estrategia *e-gobierno-municipio*, ese mismo sondeo señaló: 1) que, pese a que el gobierno promueve que el servicio de e-gobierno sea gratuito, entre los municipios no hay acuerdo acerca de si ello es conveniente; 2) que existen ciertas dificultades para trabajar con otras organizaciones (privadas y sociedad civil) en cuanto a la definición de las prioridades; y 3) que se manifiesta poco interés público en el acceso a los servicios electrónicos municipales. Ante estas dificultades, las autoridades estatales consideran:

> Debido a la novedad y los escasos servicios disponibles, tales dificultades son normales, pero se espera que el interés aumente durante los próximos años; para ello se deben escoger con cuidado las prioridades del e-gobierno y ofrecer *on-line* sólo aquellos servicios que estén realmente disponibles. También debe aceptarse que a los usuarios les tomará un tiempo largo adaptarse a las nuevas maneras de actuar recíprocamente con sus representantes (McCartney, 2001).

Para lograr desarrollar en forma efectiva y sostenida la estrategia de e-gobierno —estatal o municipal—, los británicos definieron como requisito indispensable que «antes de 2005 todos los ciudadanos deben tener acceso al Internet, en sus propios hogares o a través de puntas de acceso de la comunidad» (McCartney, 2001). Esto se pretende lograr por medio de una campaña que promueva «un 80% de descuento en cursos de informática básica, un plan para que las familias con bajos ingresos puedan comprar o alquilar ordenadores de segunda mano a buen precio y la apertura de 700 nuevos centros de informática» (Capdevila, 2000).

Estados Unidos

De acuerdo con el nuevo informe de Forrester, los gobiernos locales, estatales y federal recaudarán un 15% de los impuestos a través de Internet en el 2006.[5] Esta política se fundamenta en el interés de los ciudadanos, «quienes han descubierto la conveniencia de realizar cierto tipo de transacciones *on-line* y demandan esta conveniencia también en sus tratos con el gobierno» (Capdevila, 2000).

En atención a esta necesidad se consultó la opinión de la población sobre el futuro del gobierno electrónico, y el 56% del público general y el 67% de los usuarios de Internet creen que traerá beneficios. Asimismo, casi un 68% de los estadounidenses opinan que se debería gastar más dinero recaudado de los impuestos en desarrollar la infraestructura electrónica del gobierno y que dichas inversiones deben ser una prioridad (ITLC, 2001).

Tomando dichos datos como parámetros adicionales, el gobierno federal estableció tres fases mínimas para poner en marcha el e-gobierno:

> Experimentación, integración y reinvención. Los primeros intentos de e-gobiernos estarán caracterizados por ser movimientos muy definidos y de bajo riesgo, es decir, que presentan una amenaza mínima a la privacidad del usuario y requieren un mínimo de autentificación de identidad.
>
> Hasta el 2002 habrá pocas iniciativas debido a la falta de sofisticación tecnológica a que se enfrenta el 90% de las ciudades y los pueblos estadounidenses. A medida que los ciudadanos incorporen el comercio electrónico en su vida diaria, demandarán más servicios de e-gobierno (Capdevila, 2000).

Argentina

En el marco del Plan Nacional de Modernización del Estado, el gobierno argentino de Fernando de la Rúa inició un plan para el uso del e-gobierno como mecanismo de información rápida y generadora de transparencia en la gestión pública. Según el subsecretario de la Gestión Pública:

> [Los objetivos del plan] no se cumplirían si sólo una pequeña proporción de la población tuviera acceso a estas tecnologías, por lo que el éxito del gobierno electrónico está íntimamente asociado a las políticas nacionales que buscan asegurar el acceso a estas tecnologías a la mayor cantidad posible de

---

[5] El proyecto pretende que en el 2006 las diferentes autoridades estadounidenses reciban más de 333 millones de sumisiones *on-line*, por lo que los gobiernos desplegarán casi 14.000 servicios en la red, la mayoría de los cuales tendrán un alcance local.

ciudadanos, independientemente de si viven en grandes ciudades o en pequeños pueblos y de sus condiciones económicas y/o políticas (Subsecretaría de la Gestión Pública de Argentina, 2000).

El objetivo del Plan fue, por un lado, generar una infraestructura tecnológica y normativa que permitiera montar sobre ella el resto de las actividades propias del gobierno electrónico y, por el otro, desarrollar iniciativas particulares tendientes a implementar trámites en línea y/o a digitalizar procedimientos internos de los organismos del Estado. El plan comenzó con la instalación de la infraestructura de firma digital para el sector público[6] y con la implementación de portal del Estado como punto de acceso único a su información y servicios. El portal[7] incluye la creación y el mantenimiento de una «ventanilla única» de acceso a todos los trámites del gobierno nacional y se complementa con portales específicos. Éstos son: 1) el portal de información para aumentar la transparencia de los actos de gobierno, que comprende «información sobre ejecución presupuestaria a nivel del organismo, compras y contrataciones del Estado, sueldos de los empleados públicos, ejecución de préstamos internacionales, beneficiarios de jubilaciones especiales, etc.»; 2) el portal de información sobre la educación, por el cual el gobierno «promueve el acceso de todos los estudiantes a Internet, a través de PC con acceso a Internet en todas las escuelas de país», y 3) el portal sobre exportación, que cubre todos los productos del país. Estos portales permiten acceder a los formularios necesarios para efectuar trámites y a la dirección electrónica de todos los funcionarios, así como

---

6 Argentina posee una infraestructura de firma digital que está regulada en su utilización dentro del gobierno nacional a través de un decreto (427/98). Este decreto define las características técnicas de la firma digital, nomina a la Subsecretaría de la Gestión Pública como el organismo licenciante (máximo nivel en la jerarquía de entes certificadores) y establece que la firma digital es equivalente a la firma manuscrita en todos los actos del gobierno nacional que no involucren a terceros.
El Poder Ejecutivo argentino, en colaboración con las comisiones técnicas del Congreso Nacional, ha desarrollado un proyecto de ley sobre firma digital. Esa ley dará validez universal a la firma digital como equivalente a la manuscrita. Su promulgación permitirá la implementación de numerosas aplicaciones que hoy no se pueden llevar a la práctica por falta de un soporte legal que equipare la firma digital a la hológrafa. También se incluye en este proyecto el fortalecimiento de los recursos técnicos con que cuenta la Subsecretaría de la Gestión Pública, a fin de hacer frente a la mayor demanda que se registrará cuando la nueva ley de firma digital entre en funcionamiento (Subsecretaría de la Gestión Pública de Argentina: Agosto 2000).

7 Este portal tiene la dirección ‹www.gobiernoelectrónico.ar›, aunque también se puede llegar a través de ‹www.info.gov.ar›.

al centro de consultas y reclamos de cualquier organismo de la administración pública nacional.

Para cubrir otro nivel de descentralización de la información, el Consejo Federal de la Función Pública (CFFP) se propuso desarrollar «un sitio que servirá para la transferencia de *know how* a las provincias sobre el Plan de Modernización del Estado y para el intercambio de conocimientos y experiencias entre ellas». Paralelamente se brindará «un servicio de *web hosting* a las municipalidades que no tienen los recursos necesarios para desarrollar y/o implementar su sitio web». De esta manera Argentina pretende dar un salto cualitativo al reconocer la importancia de una integración vertical entre los tres niveles de gobierno (central, provincial y municipal) que facilite la administración de información pública y de servicios. Adicionalmente el plan intenta desarrollar el nuevo sistema de seguimiento de expedientes que permitirá que el interesado se informe sobre el estado y la localización del trámite incluso cuando el expediente sea transferido de un organismo a otro.

E-Gobierno: estrategia de comunicación política gubernamental. Nivel estatal

En esta categoría se agrupan los proyectos de CPG que cumplen tres condiciones básicas: 1) que el gobierno haya decidido usar la Internet en su versión de extranet limitada como parte de una política pública de estrategia de comunicación política; 2) que la política pública adoptada cubra por lo menos el nivel de comunicación política gubernamental o estatal; y 3) que la estrategia de CPG contemple algún grado de interacción con los ciudadanos. Algunos países que han avanzado en este sentido son México, Brasil, Colombia y Chile.

Brasil

En 1999 el gobierno de Brasil aprobó el decreto ley que autoriza la creación de páginas web para todas las entidades y agencias estatales (decreto ley nº 7549, abril 1999), convirtiéndose quizás en el que ha dado mayor impulso a la formulación y el desarrollo de políticas públicas a favor del e-gobierno en América Latina. El objetivo es «disciplinar agencias estatales y entidades en la estructura, normas, uso y actualización de tejido administrativo relacionado con el público». Por ejemplo, en el caso de los servicios generales se debe proporcionar la información pertinente para que los ciudadanos puedan acceder a los servicios principales (formularios, horarios, requisitos y descripción del proceso,

etc.). Asimismo, las agencias pueden ofrecer servicios relacionados con la rendición de cuentas y el control servicios públicos, la recepción de quejas o las solicitudes de suspensión o reconexión del agua, la electricidad, etc.

El segundo esfuerzo relacionado con este tema fue la creación institucional de la Casa Civil de la Presidencia de la República, por medio de la cual se constituyó un grupo de trabajo interministerial con el propósito de «examinar y proponer políticas, pautas y normas relacionadas con la nueva interacción en forma electrónica». Dicha instancia será la «promotora de la política del gobierno brasileño para la creación de una nueva sociedad digital, estrechamente vinculada a las metas del programa de la Información, coordinadas por el Ministerio de la Ciencia y Tecnología» (ordenanza presidencial de mayo de 2000).

Los primeros pasos dados por el grupo interministerial se concentraron en tres líneas de acción del programa de la Información:[8] 1) universalización de servicios del gobierno por medio de «la promoción del acceso a Internet, buscando las soluciones alternativas con base en las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, la promoción de modelos de acceso colectivo o Internet compartido, y el fomento a proyectos que promueven la ciudadanía y la cohesión social»; 2) el gobierno al alcance de todos, cuyo énfasis es «la promoción de la informatización de la administración pública»; y 3) la infraestructura avanzada, es decir, la «implantación de infraestructura básica nacional de información».

A los efectos de impulsar esta nueva política de interacción electrónica con la sociedad, el gobierno brasileño creó, dentro de la Casa Civil de la Presidencia, el Comité de Información,[9] como órgano encargado de la coordinación y el diseño de políticas públicas a favor del e-gobierno. Al mismo tiempo, la Presidencia de la República asumió directamente el compromiso de trabajar dentro del gobierno federal para establecer «un sistema informático mediante el cual todos los proyectos de ley, decisiones administrativas y otras medidas sean almacenados y transmitidos por vía electrónica, de forma tal que el Congreso pueda más adelante sancionar electrónicamente decretos y proyectos de ley y enviarlos automáticamente, por la intranet, al *Diario Oficial* para su inmediata publicación» (ordenanza presidencial de octubre de 2000).

---

8 Sobre el particular véase el documento «Propuestas preliminares de GTTI en julio de 2000».

9 Véase al respecto la ordenanza 3.587, del 5 de septiembre de 2000.

En materia de legislación, el gobierno brasileño cuenta actualmente con la ley nº 9.983, del 14 de julio de 2000, en la que se establecen las reglas básicas de seguridad de la información en el ámbito de la Administración Pública Federal. Entre ellas se destacan la protección de la información del gobierno y de los ciudadanos, la garantía del derecho de los ciudadanos al retiro, y el derecho a la consulta de los datos archivados en los sistemas gubernamentales, previstos en la Constitución.

En resumen, Brasil cuenta con una estrategia dedicada al desarrollo del e-gobierno, que incluye información, foros, discusiones públicas, documentos gubernamentales y enlaces (‹http://www.governoeletronico.gov.br›), así como un portal de lo que llaman Red de Gobierno de Brasil (‹http://www.redegoverno.gov.br/Default.asp›).

Chile

En este caso la política pública en materia e-gobierno está bastante avanzada. Los chilenos se han preocupado por tener entidades públicas con sitio web en las que se advierte de la necesidad del progreso tecnológico, y existe asimismo una Comisión Presidencial de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación.[10]

Concretamente, por medio del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de Chile se decidió fomentar el desarrollo de la red y el comercio electrónico. Se pretende generar una «serie de medidas que el gobierno asumirá en el corto plazo para impulsar el uso de Internet en el país y convertir a Chile dentro de los próximos tres años en la nación latinoamericana preferida por los inversionistas de proyectos web» (Cruz, 2001).

Para impulsar estas medidas el Ministerio convocó a una alianza público-privada que permite desarrollar toda esta infraestructura de la información. En el corto plazo, el impulso del gobierno debería materializarse en un informe sobre las condiciones de seguridad existentes para las transacciones electrónicas en el país, y en iniciar una campaña de difusión de información relativa a la seguridad de los medios de pago y los sistemas de certificación disponibles en Chile, estimulando la confianza y realizando propuestas para abordar la cuestión normativa asociada a la seguridad y encriptación de datos en las transacciones (*La Tercera*, noviembre de 2000).

---

10 Para ampliar pueden consultarse ‹http://200.28.221.159/infotec.html› y ‹www.minecon.cl/infotec.html›.

Hoy, el gobierno cuenta con un portal (‹http://www.estado.cl/›) en el que se pueden ver los primeros avances de su política gubernamental, la cual se concentra principalmente en algunos trámites, como el de la tasación de vehículos, la declaración de impuestos a través del Servicio de Impuestos Internos, la situación tributaria, operaciones en Tesorería, el pago de deudas fiscales, recibos de contribuciones, bolsa de trabajo y empleos disponibles, cursos de capacitación, etc. Asimismo, se puede encontrar información sobre la estructura del Estado chileno, espacios para reclamos y sugerencias y diversa información en línea.

Por otra parte, el sistema electoral —uno de los más modernos y rápidos de América Latina en el procesamiento de datos— está preparado para la votación electrónica o vía Internet, pero las leyes no permiten aún el «sufragio virtual». Los técnicos chilenos han señalado:

> A medida que se modernice electrónicamente al sector público, la fórmula del e-gobierno implicaría un millonario ahorro, tanto en recursos como en tiempo. Por ejemplo, la obtención y renovación de la cédula de identidad, el pasaporte o el carné de conducir, que hoy se hacen en las oficinas del Registro Civil e Identificación, podrían ser prácticamente simultáneas. La interconexión electrónica, además, podría resolver con facilidad los permisos de edificación, proyectos con impacto ambiental e instalación de industrias, que en ocasiones como la actual pueden inhibir la actividad productiva (ibídem).

Actualmente están en la etapa de determinar algunos alcances en cuanto a la regulación y legislación sobre Internet y la firma digital.[11]

México

El e-gobierno mexicano promueve cerca de 500 dominios gubernamentales, los cuales contienen datos y contactos, aunque su aplicación de interacción es aún limitada. Un elemento que podría incidir en esta limitación es que sólo 5% de la población tiene una computadora. Pese a ello, el gobierno ha impulsado el programa denominado Comprante, sitio desde el cual se publican todas las ofertas gubernamentales de los 33 gobiernos locales, que se ha convertido en una «fuente eficaz y clara para todas las ofertas públicas en México».

Un segundo programa interesante es el impulsado en el estado de Guanajuato, con una plataforma donde se ofrecen varios servicios en línea para contratistas y proveedores, incluyendo la información sobre sus contratos y pagos. Paralelamente, los usuarios pueden acceder a los

---

11 Sobre este particular, ‹http://200.28.221.159/info/RPA1999_2000.html›.

archivos del registro público; por ejemplo, obtener copias de certificados de nacimiento y propiedad. Se posibilita además la entrega de papeles en un tiempo previamente definido y se aceptan todos los pagos de crédito de tarjeta. El sitio también contiene información útil que ahorra tiempo y papel al tratar con los procedimientos gubernamentales. Este programa logró alcanzar recientemente la certificación ISO 9002.

En el ámbito de la administración pública propiamente dicho, se desarrolló un programa intranet de voz y datos que conecta una red de computadoras que une a más de 2.000 personas en casi 200 oficinas gubernamentales.

Colombia

Por medio del proyecto Agenda de Conectividad: Salto a Internet, el gobierno colombiano promueve el desarrollo social y económico en su país. Para lograr este objetivo la Agenda enfoca todos los esfuerzos en los sectores siguientes: 1) programa La Comunidad-Promueva, por medio del cual impulsan el uso de tecnologías de Internet disponibles para mejorar la calidad de vida de la comunidad, ofreciendo el acceso a la educación, trabajo, justicia, cultura y recreación; 2) programa El Sector Productivo-Promueva, a través del cual se utiliza la tecnología para apoyar el crecimiento del mercado, generar nuevo acceso a los mercados y aumentar la competitividad; 3) programa El Gobierno-Proporcione, que organiza a las entidades gubernamentales en un nivel de intranet que facilita la dirección y refuerza la capacidad del gobierno para brindar los servicios.

En resumen, por medio de dicho programa el gobierno de Colombia promueve la construcción de «un gobierno más eficaz» que «lleve a un cambio cultural» para facilitar el uso de e-gobierno en las entidades públicas, centrado en los procesos internos y la comunicación intrainstitucional, pero con la posibilidad de que los ciudadanos accedan en forma fácil a la información gubernamental y los servicios.

E-gobierno: portal gubernamental

En esta categoría se agrupan los proyectos de CPG que cumplen dos condiciones: 1) que el gobierno haya decidido usar la red Internet como parte de una política pública de comunicación política y 2) que la política pública adoptada cubra por lo menos los niveles de comunicación política, el gubernamental o estatal. Varios países latinoamericanos son algunos de los que cumplen estas condiciones.

Paraguay

Paraguay-Gobierno[12] es el portal informativo del Estado,[13] realizado por la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República y la Red de Información para el Desarrollo Sostenible (RIDS). El sitio busca agrupar y exponer trabajos, publicaciones, informes, presentaciones y datos de interés acerca del Estado paraguayo y el país, desde el punto de vista público y privado. Sobre este particular, Peter Chripczuk y Rildo Rivero señalan que «anteriormente, ninguna página del Estado contenía tanta información electrónica sobre diferentes aspectos de la actividad del Paraguay ni de su gobierno [...] Además, la variedad de archivos y formatos que presenta el sitio hace que esta base de datos sea por demás accesible a cualquier usuario» (Chripczuk y Rivero, 2000).

El objetivo de este sitio es exponer la realidad nacional en forma transparente, objetiva y completa (ibídem). Asimismo, dicho portal cumple la función de llevar a Internet la voz oficial de la República del Paraguay, enlazando los diferentes sitios y direcciones oficiales en un solo punto desde el cual el interesado o inversionista pueda navegar por el Paraguay virtual, visitando las diferentes instituciones del gobierno central, desde la Presidencia, ministerios, secretarías de gobierno, gobernaciones y municipios, hasta ONG y empresas o instituciones del sector público o privado.

En palabras de Chripczuk y Rivero, «el sitio busca ser una base para que otras entidades tengan sus páginas a la mayor brevedad. De esta manera, ofrece un espacio gratuito, diseño, mantenimiento, actualización, puesta en el aire y promoción de las diferentes páginas de cualquier institución del sector público interesada en hacer conocer sus actividades al resto del mundo» (ibídem).

De esta forma, el portal cuenta con «una base de datos de leyes desde 1984 hasta la fecha, y la *Gaceta Oficial* desde 1999. También promociona la gestión del presidente de la República y sus actividades en el ámbito de gobierno, destacando sus diferentes funciones, sus reco-

---

12 El trabajo está financiado por el proyecto Par 96/026 de las Naciones Unidas. La responsabilidad por los datos corresponde a un área Internet dedicada exclusivamente a la promoción de esta herramienta a nivel del Estado.

13 «El sitio se enmarca dentro de la categoría *portal* por los servicios que ofrece, e incluye información en línea, espejos en diferentes servidores, *chat* en el momento, correo gratuito, intranets para funcionarios y gran variedad de servicios informativos permanentes» (Chripczuk y Rivero).

rridos oficiales, sus discursos, mensajes, viajes y reuniones de trabajo. Dentro del portal mismo, una persona puede comunicarse con él por medio del correo electrónico» (ibídem).

Además, ofrece una guía referencial e informativa del sector público denominada *Guía Pública Nacional*, donde se puede navegar por ítemes o temas dentro de cada dirección oficial, desplegando una lista de opciones o menús enlazados que permitirán ir directamente al tema más interesante. Presenta a la Secretaría Técnica de Planificación en todas sus facetas, con lo que permite la exposición de temas de carácter público en forma gratuita. Actualmente se están realizando pruebas para la puesta *on-line* de un servicio de correo informativo denominado *Paraguay Gobierno*, que se distribuirá periódicamente a los suscritos a la página web. Este informativo por correo electrónico contendrá leyes, datos, noticias, temas varios del Estado y enlaces nuevos.

E-institución

Esta categoría agrupa los proyectos de CPG que cumplen una única condición: la de que los ministerios o algún organismo público, por iniciativa propia y por su cuenta, haya decidido usar la Internet como parte de una política pública institucional de comunicación política. Veamos algunos casos.

Perú

La mayoría de los ministerios del Perú cuenta con sitios en Internet. a) el Ministerio de Educación permite el acceso de una cantidad importante de enlaces con diversos entes nacionales e internacionales, e incluso foros de discusión sobre el tema educativo en general; b) el Ministerio de Economía y Finanzas permite el acceso a una sección denominada «Transparencia económica», en la que básicamente se exponen datos de la economía y proyecciones. Además, este sitio cuenta con una gran cantidad de información relacionada con la hacienda pública. El caso de Perú muestra la existencia de algún grado de interés en el e-gobierno. Sin embargo, durante la investigación no se pudo establecer que existiera una estrategia para ello, ni que el gobierno tuviera un portal.

E-gobierno: una iniciativa desde la sociedad civil

Esta categoría agrupa los proyectos de CPG que cumplen dos condiciones: 1) que hayan sido creados e impulsados por ONG, principalmen-

te desde la academia, y 2) que la estrategia de CP del gobierno contemple algún grado de interacción con los ciudadanos. Estas condiciones se cumplen en casi todos los países estudiados, razón por la cual se desarrollará como ejemplo el caso de Costa Rica.

Costa Rica

De acuerdo con los promotores del proyecto Democracia Digital, ésta es «una iniciativa cívica, sin fines de lucro, que surge como contribución a los esfuerzos por lograr el más eficaz aprovechamiento de los avances en la informática y las telecomunicaciones para la ampliación y el enriquecimiento de la convivencia democrática de la sociedad costarricense, de cara al inicio de un nuevo siglo» (Gallardo, 2001).

La estrategia planteada por un grupo de académicos «combina la diseminación de información sobre asuntos relativos al interés público y su conducción, la potenciación o creación de nuevos espacios de consulta y deliberación, y el impulso de una cultura política de transparencia abierta a la evaluación y a la rendición de cuentas» (ibídem). Este acercamiento de la ciudadanía con la cosa pública se genera desde tres áreas.

La primera se centra en la participación ciudadana. El servicio que ofrece en este campo es un inventario de los diversos medios de participación con que cuenta la ciudadanía para intervenir e incidir en las cuestiones de gobierno. En él, el usuario podrá encontrar y tener acceso a todas las instancias, ya sea en el ámbito local, regional o nacional. Adicionalmente se le ofrecen espacios de reflexión sobre los medios de mayor eficacia en términos del acercamiento ciudadanía-Estado en un nuevo entorno tecnológico.

La segunda área de acción enmarca el tema de la formación cívico-electoral. El servicio que se ofrece consiste en mantener actualizada la información sobre el calendario de procesos electorales del país; además, permite el acceso a las disposiciones que regulan tales procesos y los mecanismos de participación directa e indirecta en ellos.

La última área se refiere a la transparencia política. En ésta el proyecto concentra su atención en el estímulo del «análisis y el debate en relación con las ofertas programáticas» de los diferentes partidos políticos, más allá de su trayectoria o caudal electoral y del acercamiento publicitario. Informa también a la ciudadanía sobre los mecanismos disponibles «para que las personas puedan exigir de la administración pública la adecuada rendición de cuentas sobre su gestión» (ibídem).

3. Consideraciones finales

E-gobierno: una estrategia de la comunicación política gubernamental en apoyo a la gobernabilidad

No se pretende hacer del e-gobierno un paradigma, sino más bien llamar la atención sobre el hecho de que estamos ante el desarrollo de un nuevo fenómeno. No cabe duda de que hoy día se tiene a disposición una red global con la más amplia gama de información, que puede ser utilizada como base del trabajo gubernamental cotidiano y de su relación con la sociedad. Los esfuerzos deberían orientarse, por lo tanto, a la integración y el desarrollo de la información y del conocimiento, y a la coordinación interinstitucional de todas las estructuras gubernamentales para que interactúen dentro de la red del e-gobierno de manera coordinada y eficiente, entre sí y con la ciudadanía.

No sólo se trata de una cuestión de adopción de nueva tecnología, sino también de un cambio hacia una nueva realidad que presenta ventajas sustanciales de orden económico y práctico. El e-gobierno ofrece la posibilidad de cerrar la brecha de información entre el gobierno y los poderes de la República, así como entre el gobierno y los ciudadanos.

Impacto del e-gobierno

Como sistema de información y comunicación orientado a servir a la ciudadanía y a reaccionar ante sus peticiones, el e-gobierno tiene tanto potencial de trasformar el sistema de vida y costumbres de las personas, sus relaciones de trabajo y con el gobierno, que será difícil no pensar que estamos ante una nueva era o al menos ante un gran salto cualitativo (Soule, 2000). Este cambio tiende a modificar el rol del ciudadano, que se deberá reubicar en función del modelo de «ciudadano activo», integrado en red, que forma parte y es actor de una red de información global en la cual va a buscar y seleccionar lo que le interesa.

Como se ha visto, en estos momentos algunos gobiernos tienen una presencia básica en Internet. Frente a ello es posible exponer algunas de las razones por las cuales se ha recurrido a estos servicios: a) mejorar la imagen institucional, dadas las expectativas que la tecnología de Internet ha despertado; b) ubicarse a la cabeza de la avanzada tecnoló-

gica, ya que Internet es la tecnología de moda y existe la creencia de que quienes no están en la red se encuentran obsoletos o en decadencia; c) ofrecer acceso a una gran cantidad de información y conocimiento a un costo muy bajo; d) aumentar la capacidad de comunicación desde y hacia la institución; e) brindar a través de Internet acceso a información que la institución produce; f) agilizar los procesos de comunicación entre todas las dependencias que forman una organización (el correo electrónico puede reducir los costos de la gestión institucional, desburocratizar procedimientos y generar mayores niveles de respuesta y eficacia); g) ofrecer a través de la Internet un servicio adicional de la institución.

E-gobierno: transparencia en la gestión pública

En la actualidad uno de los problemas de la democracia es la falta de participación ciudadana. El e-gobierno puede ayudar a resolver este problema acercando a los ciudadanos entre sí y con las estructuras que los gobiernan. Reúne las características esenciales de un medio de comunicación, dado que cumple el esquema más sencillo que propicia la comunicación (emisor-mensaje-receptor) y la realimentación.

En sí mismo este medio ofrece: a) agrupar y exponer trabajos, publicaciones, informes, presentaciones y datos de interés acerca del gobierno, de sus instituciones, de sus funciones, de sus políticas; b) poner a disposición del público una base de datos actualizada de leyes, la *Gaceta Oficial*; c) proporcionar información adecuada sobre la gestión del presidente de la República y sus actividades, destacando sus diferentes funciones, recorridos oficiales, discursos, mensajes, viajes y reuniones de trabajo; d) presentar una guía referencial e informativa del sector público que contemple detalladamente los servicios ofrecidos y cuáles pueden ser gestionados electrónicamente; e) promocionar un servicio de correo informativo que por vía electrónica distribuya periódicamente a los suscritos las leyes, los datos, las noticias y temas varios del Estado; 6) facilitarles a los ciudadanos algunos servicios tales como la declaración de renta (con descuentos en el pago a través de Internet), servicio de empleo *on-line* y el pago del impuesto de circulación, entre otros.

E-gobierno: etapas necesarias

Hasta el día de hoy, las diferentes experiencias en el desarrollo del e-gobierno se han concentrado principalmente en la fase de intranet, es decir, intercambio de información entre instituciones y con acceso restringido. Sin embargo, para lograr una interacción efectiva con la ciudadanía y una acción proactiva de ésta se requiere un salto cualitativo hacia la extranet. En ese sentido *The Economist* (24/5/2000) señala la necesidad de pasar por lo menos por cuatro etapas básicas:

> 1) la etapa de presentación de información, en la cual las diferentes agencias gubernamentales ofrecen información sobre sí mismas a través de la red al público en general; 2) la etapa en que la comunicación se torna bidireccional, permitiendo al público usuario remitir vía electrónica información propia; 3) la etapa que permita un intercambio más efectivo entre el gobierno y los administrados, habilitando, por ejemplo, el pago de una tasa administrativa o la obtención de un certificado por vía electrónica; 4) por último, la etapa en la cual todos los servicios gubernamentales son integrados en un solo portal que reúne condiciones de funcionalidad y facilita información en forma completa sobre el gobierno.

El transcurso de estas etapas supone una inversión sustantiva en recursos tecnológicos y humanos. Por el lado de la sociedad, la aparición de «cafés Internet», de «quioscos de Internet» y de los correos públicos ayuda precisamente a que la gente tenga la posibilidad de entrar en esta nueva manera de comunicarse entre sí y con el gobierno.

Limitaciones de acceso a Internet

a. Ningún proyecto serio de gobierno electrónico puede basarse en una infraestructura de telecomunicaciones pobre o ineficaz.
b. El uso de Internet varía con la edad. Según datos de *El Periódico* a partir de un sondeo de la Unión Nacional de Telecomunicaciones (UIT), para 1998 utilizaban la red el 46,9% de los habitantes de entre 35 y 54 años y el 45,3% de los menores de 35, mientras que de los de 55 a 64 años apenas el 27,5% la usaba en forma básica y sólo el 7,2% de los mayores de 65 conocía su uso.
c. Existe una relación fuerte entre el ingreso y el uso de Internet. De acuerdo con el mismo sondeo, los individuos de hogares de altos ingresos tienen cinco veces mayor acceso que los de bajos ingresos. Está disparidad se agudiza si se considera que en el

50,4% de los hogares de altos ingresos al menos uno de sus miembros usa regularmente Internet por razones de trabajo, frente a un 4,1% en las familias de ingresos bajos.

d. También el nivel educativo incide en la disparidad. Según la UIT, de las familias alguno de cuyos miembros ha usado Internet, el 52,5% contaba con un grado universitario o con el conocimiento base proporcionado por el lugar de trabajo, frente al 5,6% de los hogares donde sólo se cuenta con estudios inferiores a la escuela.
e. Es dispar el acceso de las escuelas a Internet. La misma fuente destacó que otra limitación es la infraestructura en las escuelas pequeñas y bibliotecas.

Estas cinco limitaciones justifican plenamente la tesis sostenida en este ensayo: cualquier país que decida emplear el instrumento de e-gobierno deberá contemplar como mínimo una estrategia que facilite la infraestructura y permita el acceso a los servicios y la información pública. Lo contrario sería atentar contra el principio democrático de información.

Tareas pendientes

Tomando como base las experiencias descritas se puede señalar que el avance tecnológico en el área de la comunicación y la información representa para los Estados, y especialmente para los gobiernos, la oportunidad de salir del bache en el que se encuentran respecto de la efectividad y la eficiencia en el manejo de los asuntos de interés público. La Internet, así como otras nuevas tecnologías de la información, ofrece a las estructuras gubernamentales la posibilidad de brindar sus servicios con calidad, eficiencia, agilidad, bajos costos, interactividad, oportunidad en la información y, por ende, transparencia. Sin embargo, el Estado debe asegurar a los ciudadanos confidencialidad y privacidad. Sin estas claves ningún proyecto puede tener éxito.

Por otro lado, la difusión de la información del sector público en e-gobierno no significa necesariamente que todos los ciudadanos tengan igual acceso a ella, sobre todo en regiones como Latinoamérica. Existen grandes diferencias en cuanto al acceso a la sociedad de la información (computadoras, interfaces, etc.) y a su manejo. En tal sentido, es necesario trabajar para superar los problemas asociados a la división digital. Los propios gobiernos deberán captar e invertir recursos también en esta área, además de requerir la colaboración de instituciones lo sufi-

cientemente fuertes como para lograr la adopción de la tecnología moderna en lugares que carecen de ella.

La región, entre otros desafíos, deberá buscar financiamiento para disminuir el rezago tecnológico; determinar el marco jurídico, regulatorio e institucional que asegure bajas barreras al ingreso y a la competencia entre proveedores de servicios de conexión a las redes de transmisión; lograr mayor participación en los contenidos de información y conocimiento que transmiten las redes digitales; contrarrestar la fuerte concentración de poder que la rápida informatización coloca en manos de países industrializados y grandes empresas transnacionales, y obtener mayor cooperación internacional (Katz y Ventura, 2000).

BIBLIOGRAFÍA

ALBERT, Pierre, Jeant STEVENS, Andre HEITMANN: *Historia de la radio y la televisión*, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, México, 1993.

ANDRENI, Jean Louis: «Comunicación política», ponencia presentada en el ciclo de conferencias y consultas «Perspectivas de liderazgo político», ICODE, Hotel Radisson Europa, San José (Costa Rica), 14 al 21 de agosto de 1997.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE COSTA RICA: *Presupuesto ordinario y extraordinario de la República de Costa Rica,* San José, 1998.

BANCO MUNDIAL: «El Banco Mundial y el Gobierno de España se asocian para el lanzamiento de la Red Global de Educación a Distancia», Banco Mundial. En: ‹http://www1.worldbank.org/publicsector/egov/LA_EGovSites.doc›, 2000.

BERLO, David K.: *El proceso de la comunicación: introducción a la teoría y la práctica*, Ateneo, México, 1985.

BETTETINI, Jean Franco, y Fausto COLOMBO: *Las nuevas tecnologías de la comunicación*, Paidós, Barcelona, 1995.

BRETON, Philip: «Medios, mediación, democracia», en *Opinión pública y comunicación política*, Eudema, Madrid, 1992, pp. 95-110.

CAPDEVILA, I.: «Camino del e-gobierno en Estados Unidos», 2000, en ‹www.erf.es/ivancapdevila›.

— «E-gobierno: el gobierno del Reino Unido estará en línea en el 2005», en ‹www.erf.es/ivancapdevila/default.htm›.

CARRILLO, Marc: «Comunicación política», ponencia presentada en el ciclo de conferencias y consultas «Perspectivas de liderazgo político», ICODE, Hotel Radisson Europa, San José (Costa Rica), 14 al 21 de agosto de 1997.

CEPAL: *Descripción de las actividades realizadas durante el bienio 1996-1997 para promover y apoyar la cooperación técnica entre países en desarrollo en la región*, diciembre 2000.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA: *Programa de Modernización Legislativa*, Guatemala, 1996.
CHAMORRO, Carlos: «Poder legislativo y medios de comunicación», ponencia presentada en el segundo curso regional centroamericano «El Parlamento en la democracia y la integración», San José, Costa Rica, 11 de diciembre de 2000.
CHRIPCZUK, Peter, y Rildo RIVERO: «El gobierno electrónico llegó a Paraguay», 2000, en ‹www.paraguaygobierno.gov.py›.
ECO, Humberto: *Tratado de semiótica general*, Nueva Imagen, México 1978.
FERNÁNDEZ, Carlos, y Gordon L. DAHNKE: *Comunicación humana ciencia social*, McGraw Hill, México, 1986.
GALLARDO, Roberto: *Democracia digital*, en ‹www.democraciadigital.org›.
GARCÍA, Randall: *Estado de las telecomunicaciones en Centroamérica: impresiones sobre sus situación actual*, monografía, San José, 1999.
GOBIERNO DE BRASIL: «GT. Nuevas formas electrónicas de interacción», decreto del 3 de abril de 2000.
GONZÁLEZ, Alonso Carlos: *Principios básicos de comunicación: taller de lectura y redacción*, Trillas, México, 1989.
GROSVALD, Gabriel: «El gobierno electrónico quiere ser más que promesas», 2000.
HESS, Christian: «La promesa del gobierno electrónico», en ‹www.democraciadigital.org/particip/arts›.
JOWETT GARTH, S.: «Propaganda y comunicación: su importancia y su influencia», en *Cuadernos para el Debate*, nº 42 (versión original en inglés publicada en *Journal Communication,* invierno 1987-1988).
KATZ, Jorge, y Vivianne VENTURA-DIAS: «La transición hacia una sociedad del conocimiento», en ‹http://www.cepal.cl/espanol›, 2000
LEMIEUX, Vincent: «Un modelo comunicativo de la política», en *Opinión pública y comunicación política*, Eudema, Madrid, 1992.
MAILHOD, Günter: «Gobernabilidad y sociedad civil», en *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, nº 4, abril-junio 1995.
MARTÍNEZ, Juliana: «Internet en América Central: Análisis de entornos nacionales», en ‹www.acceso.or.cr› (2001). Forma parte de la investigación que realiza Kemly Camacho con el equipo de Fundación Acceso, apoyada por el CIID. Una síntesis se encuentra en Ricardo Gómez y Juliana Martínez: *Internet... ¿para qué?*, IDRC-Acceso, San José, Costa Rica, 2001.
MCLUHAN, Marshal: *La comprensión de los medios como extensiones del hombre*, Diana, México, 1982.
MCCARTNEY: «Reino Unido. Información Campeones del Gobierno de la Edad», 2001.
MOLES, A. Abraham, y Elizabeth ROHMER: *Teoría estructural de la comunicación y sociedad*, Trillas, México, 1983.
MORAGAS, Miguel: *Sociología de la comunicación de masas* (IV: «Nuevos problemas y transformación tecnológica»), Gustavo Gili Mass Media, Barcelona, 1986.

MUSALEM, Azar Lizet, y Betsy COHEN K.: «Las ventajas de la publicidad en Internet frente a los medios convencionales en el caso práctico de colchones Atlas», México, 1997.
NEGROPONTE, Nicholas: *Ser digital*, Océano Digital, México, 1996.
PAOLI, J. Antonio: *Comunicación e información. Perspectivas teóricas*, Trillas, México, 1983.
PRIETO, Daniel: *Elementos para el análisis de mensaje*, Polígrafo de la Escuela de Ciencias de la Comunicación Colectiva, San Pedro, Universidad de Costa Rica.
RATZKE, Dietrich. *Manual de los medios. El impacto de las tecnologías en la comunicación del futuro*, Gustavo Gili, México, 1986.
RENDÓN ORTIZ, Gilberto: *Internet para principiantes*, Selector Actualidad Editorial, México, 1996.
ROSPIR, Juan Ignacio: «La administración comunicativa», en *Opinión pública y comunicación política*, Eudema, Madrid, 1992, pp. 368-415.
SCHMITTER, Philippe C.: *La democratización*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998.
SECANELLA, Petra: *La prensa en las elecciones norteamericanas de 1976 y 1980*, CIS, Madrid, 1981.
SOCITM: «E-las tendencias en el gobierno local», en ‹www.softwareag.co.uk/news/2001/10oct01/socitm.html›, 2000.
SOULE, Elizabeth: *Internet como nuevo medio de comunicación*, tesis de grado, Universidad Nuevo Mundo, México, 1999.
SUBSECRETARÍA DE LA GESTIÓN PÚBLICA, JEFATURA DEL GABINETE DE MINISTROS: *Plan Nacional de Modernización del Estado Gobierno Electrónico*, Brasil, agosto de 2000.
The Economist: «Government and the Internet Survey», vol. 355, nº 8176, 24 de junio de 2000.
TOMASSINI, Luciano: *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, CINDE-BID, Santiago de Chile, 1993.
WILSON, Ralph F.: en ‹http://www.wilsonweb.com›.
WOLF, Mauro: *La investigación de la comunicación de masas*, Paidós, México, 1991.

Sitios web por país

Argentina

‹www.gobiernoelectronico.ar/›
‹www.gobiernoelectronico.ar/sitio/sitio_varios/form&prog.htm›
‹www.jus.gov.ar/minjus/oac/oa_denu.htm)›
‹www.sfp.gov.ar/DNO/index.htm›
‹www.setcip.gov.ar/notibimestres/noti_2000/noti_programa_PAD.htm›
‹www.presidencia.gov.ar/›
‹www.cristal.gov.ar/›
‹www.sgp.gov.ar/index1.html›

Bolivia

‹www.vicepres.gov.bo/enlinea/index.html›
‹www.vicepres.gov.bo/enlinea/areas.html›
‹www.integridad.gov.bo/›

Brasil

‹www.brasil.gov.br/›
‹www.receita.fazenda.gov.br/›
‹www.bndes.gov.br/›
‹www.redegoverno.gov.br/Default.asp›
‹www.redegoverno.gov.br/FaleGoverno/default.htm›
‹www.brasiltransparente.gov.br›
‹www.caixa.com.br/index_habita.htm›
‹www.presidencia.gov.br/form_main.htm›
‹www.infraestruturabrasil.gov.br/flashop.htm›
‹www.siorg.redegoverno.gov.br/index.htm›
‹www.comprasnet.gov.br/›
‹www.comprasnet.gov.br/index1.htm›
‹www.comprasnet.gov.br/index1.htm)›
‹www.siapenet.gov.br›
‹www.mj.gov.br/DPDC/todeolho/default.htm›

Chile

‹www.participacionciudadana.cl/›
‹http://segegob.cl/bid.htm.›
‹http://segegob.cl/balance.htm›
‹www.presidencia.cl/›
‹www.presidencia.cl/scripts/presi_teinvito_index11.pl›
‹www.gobiernodechile.cl/›
‹www.tramitefacil.gob.cl/tram/home.html›
‹www.gobiernodechile.cl›
‹www.gobiernodechile.cl/gob2/mapa/mapa.htm›

Colombia

‹www.presidencia.gov.co/webpresi/index.htm›
‹www.directiva02.gov.co/›
Agenda de Conectividad, portal del Gobierno Colombiano›
‹www.bucaramanga.com/alcaldia/alc.asp›

Costa Rica

‹www.casapres.go.cr/›
‹www.triangulo.go.cr/›
‹www.mideplan.go.cr/sine/›
‹www.costarricense.com/esp/servicios_en_linea/›

Cuba

‹www.cubagob.cu/›

Ecuador

‹www.supertel.gov.ec/entidades/otras%20instituciones.htm›
‹http://minfinanzas.ec-gov.net/docs/link.htm›

Estados Unidos

‹www.accessamerica.gov/›
‹www.accessamerica.gov/reports/appndxb.html›
‹www.firstgov.gov/›
‹www.whitehouse.gov›
‹www.irs.gov/ind_info/apinfo/index.html›
‹www.firstgov.gov/state_gov/services.html›
‹www.consumer.gov/›
‹www.consumer.gov/Links.htm›
‹www.irs.ustreas.gov/index.html›
‹www.gksoft.com/govt/en/world.html›
‹www.firstgov.gov/feedback/FeedbackForm.jsp?ssid=996359022322_172›
‹www.medicare.gov/comments/guestbook.asp)›
‹www.civicus.org/›
‹www.gsa.gov ‹www.fedbizopps.gov/ o ‹www.eps.gov/.›
‹http://egov.gov/‹http://egov.gov/about_us.htm,›
‹http://egov.gov/presentations/bangladesh_egov/index.htm,›
‹http://egov.gov/sitemap.htm).›
‹www.pueblo.gsa.gov/›
‹www.legal.gsa.gov/›
‹www.pti.nw.dc.us/about/index.html›
‹www.statelocal.gov/›
‹www.piperinfo.com/state/index.cfm›
‹www.randallcounty.org/)›
‹www.firstgov.gov/topics/us.html?ssid=996359022322_172›

México

‹www.precisa.gob.mx/›
‹www.e-mexico.gob.mx/›
‹www.precisa.gob.mx/index.php?viewCat=147›

Paraguay

‹www.presidencia.gov.py/›

Perú

‹www.alejandrotoledo.com/›
‹www.minedu.gob.pe/acuerdo_por_educacion/presentacion.htm›
‹www.perugobierno.gob.pe/›

‹www.minedu.gob.pe/adquisiciones_licitaciones/dir.php?obj=ind_licitaciones. htm›
‹www.minjus.gob.pe/anticorrupcion/anticorrupcion.htm›
‹www.minjus.gob.pe/conciliacion/conciliacion.htm›

Reino Unido

‹www.ukon-line.gov.uk›
‹www.ukon-line.gov.uk/on-line/ukon-line/openGovSearch›
‹www.ukon-line.gov.uk/on-line/citizenspace/›
‹www.open.gov.uk/cctagis/government_pathfinders.htm›
‹www.dag-business.gov.uk/›
‹www.open.gov.uk/cctagis/feedback.htm›
‹www.dti.gov.uk/consumer_web/index_v4.htm›
‹www.csnconnect.org.uk/›
‹www.bioa.org.uk/›
‹www.servicefirst.gov.uk/›
‹www.servicefirst.gov.uk/1999/joinedup/joinedup.htm›

Uruguay

‹www.uruguayenred.gub.uy/union-portal/index.htm›
‹http://cepre.opp.gub.uy/guia/›
‹www.presidencia.gub.uy/csocial/csocial.htm›

Otros

‹www.gksoft.com/govt/en/world.html›

Banco Mundial

‹www1.worldbank.org/publicsector/egov/argentina.htm›
‹www1.worldbank.org/publicsector/egov/brazil.htm›
‹www1.worldbank.org/publicsector/egov/chile.htm›
‹www1.worldbank.org/publicsector/egov/jamaica.htm›
‹www1.worldbank.org/publicsector/egov/egovsites.htm›
‹www1.worldbank.org/publicsector/egov/servdel.htm›
‹www1.worldbank.org/publicsector/egov/LA_EGovSites.doc›

La nueva burocracia

María Magdalena Frick

Introducción

El último cuarto de siglo ha sido testigo de importantes transformaciones de las sociedades, economías y sistemas políticos. Entre ellas, la convergencia de un cambio de paradigma en la definición de las formas de gobierno y la revolución tecnoeconómica causada por las innovaciones basadas en el desarrollo de la sociedad de la información.

A partir de los años setenta se ha expandido a nivel mundial una ola de reformas que reconceptualizan al Estado respecto a su capacidad institucional y su papel en la estructura económica. Este movimiento critica los mecanismos del Estado burocrático en su relación con la comunidad y su eficacia de gestión y cuestiona su capacidad de gobernar en el complejo contexto político y económico de cambio de siglo.

Paralelamente, se ha desarrollado de forma vertiginosa la sociedad de la información, producto del impacto de las nuevas tecnologías de la información y comunicación (TIC) en las sociedades, gobiernos y economías. Estas tecnologías aceleran los niveles de interactividad e instantaneidad de los intercambios, alterando la raíz del sistema tecnoeconómico de las sociedades modernas y sus formas de control y coordinación social.

Bajo la presión de un nuevo contexto socioeconómico, las demandas y expectativas de los ciudadanos y la dificultad de manejar gigantescos aparatos administrativos y enormes caudales de información, sus desarrollos se presentan como oportunidad pero también como una presión que se agrega a la diagnosticada necesidad de transformación del sector público: crean hábitos y expectativas en quienes interactúan con

el gobierno sobre cómo pueden y deben realizarse las interacciones, al mismo tiempo que construyen una infraestructura que el gobierno puede utilizar para sus propósitos.[1]

El modelo de gestión que proponen las nuevas tecnologías —eficaz para ciertas modalidades de producción de servicios— se transforma entonces, en este escenario de convergencia técnico-ideológica, en una alternativa para las organizaciones estatales.[2] Su enfoque centrado en el incremento de la eficiencia y en las necesidades de los consumidores se articula con los intentos de reforma administrativa, convirtiéndose en una herramienta potencial en los procesos de modernización de la administración pública.

A partir de sus experiencias surge en el ámbito de la administración pública el concepto *gobierno electrónico*, que refiere, básicamente, a la utilización de tecnología de la información (particularmente redes informáticas y protocolos de información) en la gestión gubernamental. Su particularidad e impacto radica en las posibilidades que para las reingenierías de procesos significa asociar nuevas tecnologías con sistemas heredados de gestión, vincular la infraestructura de información del gobierno con otras instituciones de la sociedad[3] y agilizar los mecanismos de gestión de forma de facilitar la toma de decisiones y la ejecución de políticas.

Con raíces esencialmente prácticas, resultado de las agendas de trabajo de distintas administraciones, las implicaciones de este concepto toman cada vez mayor importancia a medida que los Estados incorporan tecnología en sus procesos de reforma. El disparador de esta relevancia refiere al hecho de que el gobierno electrónico supone la creación un nuevo tipo de relacionamiento, mediado digitalmente, que modifica los flujos de información y recrea las formas políticas, tanto dentro de la maquinaria de gobierno como entre las agencias y organizaciones del gobierno y los consumidores de sus servicios, los ciudadanos.

---

1 Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Public Management Committee, Public Management Service: *Information Technology as an Instrument of Public Management Reform: a Study of Five OECD Countries*, 1998.

2 Hugo Chumbita & Darío Impala: *Nuevas tecnologías de la información y transparencia del Estado,* documento nº 34, serie II: Estado y Sociedad, DIEI, Instituto Nacional de Administración Pública, Buenos Aires, 2000.

3 Don Tapscott: «The Industrial Age Bureaucracy», en *The Digital Economy: Promise and perfil in the Age of Networked Intelligence*, Alliance for Converging Technologies, 1999.

En las agendas reformistas esta transformación se integra bajo dos grandes metas: la consolidación de los mecanismos de participación entre el gobierno y la sociedad civil y el incremento de la capacidad institucional del sector público. La primera refiere al fomento de la organización y participación social en la defensa de los intereses, los deberes y derechos de ciudadanos y clientes del aparato estatal. En este ámbito, el gobierno electrónico se convierte en una herramienta muy publicitada debido a su potencial en términos de participación y representación. Las posibilidades que puede brindar a mecanismos de participación directa son el eje de desarrollo de numerosas iniciativas y estudios orientados hacia los procesos gobierno, la creación de políticas públicas, el proceso democrático y la representación.

En segundo lugar, a través de un manejo más eficiente de la información, el gobierno electrónico permite la reducción de costos y la simplificación de los mecanismos de funcionamiento de la administración pública. A partir de estas posibilidades, es utilizado como herramienta de racionalización de los procesos de gestión y fortalecimiento de la capacidad institucional del sector público. Se convierte entonces en una herramienta de desburocratización que, apoyada en los nuevos desarrollos de la teoría económica y gerencial, construye un nuevo modelo organizacional. Es en este tipo de aplicación que se enmarca este estudio. Dentro de los distintos problemas de investigación que pueden surgir, este trabajo refiere, específicamente, a este tipo de aplicación: la incorporación del gobierno electrónico en estrategias de desburocratización de los procesos y estructuras de la administración pública.

En general, la incorporación del gobierno electrónico es entendida como la introducción de un modelo gerencial de gestión que busca incrementar, desde un punto de vista mercantil, los niveles de eficiencia y eficacia del aparato estatal a través de la transformación de su modelo de coordinación. El gobierno electrónico aparece en estos escenarios acompañado de grandes promesas de éxito. Sin embargo, lo cierto es que la aplicación de las nuevas tecnologías en la administración pública es un proceso complejo, que, si bien logra beneficios en términos de eficiencia y eficacia, tiene repercusiones fundamentales en los equilibrios de poder a través de la transformación de sus modos de coordinación.

En este sentido, el gobierno electrónico puede causar procesos de desburocratización entendidos no ya como el desmantelamiento del modelo tradicional sino en su acepción más clásica: la distorsión del equilibrio entre la autonomía y la especificidad a favor de los clientes o de

los propios miembros de la organización.[4] Con este supuesto, y apoyada en la revisión y recopilación bibliográfica de distintos investigadores, la hipótesis de este trabajo sostiene que el gobierno electrónico superpone un modelo de comunicación en red a una estructura jerárquica de coordinación, y que, en tanto herramienta de la reforma managerialista, este proceso establece un movimiento de descentralización centralizada que consolida los mecanismos de control autoritarios[5] del aparato administrativo.

El objetivo de este trabajo es explorar las características del impacto de este doble movimiento en los equilibrios de poder dentro de las estructuras burocráticas a través de la transformación de los mecanismos de control jerárquicos. Para ello, se desarrolla en cuatro partes. En las dos primeras se repasan las características de las reformas administrativas en marcha y sus articulaciones con el nuevo concepto de gobierno electrónico. En tercer lugar, se revisan y recopilan las conclusiones a las que han arribado distintos investigadores sobre los cambios en los equilibrios de poder que la incorporación de aplicaciones de gobierno electrónico supone para la administración pública. Por último, las hipótesis manejadas se aplican a un caso particular de utilización de redes en la reforma administrativa: el Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) desarrollado en Uruguay.

1. TIMONES Y REMOS EN LA ESTRATEGIA REFORMISTA

El Estado moderno se ha organizado y desarrollado con un sistema administrativo burocrático en el que la coordinación y ejecución de políticas se organiza mediante la división sistemática del trabajo: complejos problemas administrativos son desarmados en tareas manejables y repetitivas, cada una territorio de una particular oficina, y luego coordinadas bajo una jerarquía de mando centralizado.[6]

---

4 Ruben Correa Freitas & Rolando Franco (comps.): «Gestión del Estado y desburocratización», en *El Libro Verde. Uruguay, 1989*, Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República (ONSC) e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

5 Renate Mayntz: *Sociología de la organización*, Alianza, Madrid, 1967 (traducción).

6 David Beetham: *Bureaucracy*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996.

Este modelo se basa en procedimientos sustentados en reglas y personal imparcial en la ejecución de sus funciones. Sin embargo, es su esqueleto jerárquico —y la cadena de comunicación que éste supone— el núcleo de su estructura. Combinada con los demás elementos, esta arquitectura establece líneas de autoridad que permiten un control detallado de la gestión pública, facilitando su consistencia, precisión, formalidad y susceptibilidad al control político.

Dos dimensiones de coordinación son esenciales: la coordinación efectiva y la coordinación progresiva. La primera distingue los deberes de planeamiento, realización y decisión dentro del aparato administrativo, mientras que la segunda refiere a la gradación de deberes, autoridad y responsabilidad dentro de las distintas funciones. Con estos ejes, el modelo burocrático mantiene una forma arbórea que coordina las actividades mediante un modelo de trabajo definido precisamente y organizado a través de líneas descendentes de mando y comunicación.

Este modelo ha sido blanco de simultáneas e interrelacionadas presiones en los últimos años. La internacionalización de los mercados, las presiones económicas y financieras causadas por problemas de deuda y déficit públicos, la presión democrática, el descontento generalizado ante la actuación del sector público y el cambio tecnológico han teñido de *burocratismo* a la burocracia. Los aspectos positivos del proceso burocrático —la racionalización de la gestión mediante mecanismos que equilibran la autonomía y la especificidad de las acciones haciéndolas previsibles y susceptibles de control— se debilitaron ante el desarrollo de tendencias actitudinales y comportamentales que cuestionan sus mecanismos para enfrentar positivamente los desafíos y oportunidades del contexto mediante un ejercicio legítimo y eficaz de sus funciones.

Estas tendencias, pautas y comportamientos son atribuidos, básicamente, al centralismo del modelo burocrático. La dependencia del modelo de los puntos de enlace es acusada de crear cuellos de botella y retrasos; la predominancia de enlaces indirectos, de facilitar la distorsión de la información y la ejecución de errores; y la naturaleza jerárquica, de dificultar la comunicación ascendente. Si bien se reconoce que el modelo garantiza una gestión eficaz en contextos estables a través de la coordinación de las actividades mediante la supervisión estrecha y el respaldo de cánones de socialización profundos, se sostiene que con el crecimiento del número de empleados y programas el modelo conduce a la suboptimización y balcanización operativa y cultural de las unidades, y a la dificultad para mantener mecanismos de

coordinación y comunicación entre ellas, lo que lleva a la sobrecarga de las unidades del nivel ejecutivo y, consecuentemente, a retrasos en la toma de decisiones.[7]

Esta visión crítica del modelo burocrático ha sido alimentada por el desarrollo de nuevas técnicas y modelos de gestión y por un cambio paradigmático general con fuerte prejuicio ideológico contra el Estado. Ambos desarrollos coinciden en el cuestionamiento de la capacidad y eficiencia del modelo tradicional en el ciclo completo de la actividad del gobierno. En primer lugar, sostienen que la concentración del modelo tradicional en la eficiente ejecución de las políticas olvida la importancia de sus procesos de formación y su posterior evaluación. En segundo lugar, remarcan la ceguera de su perspectiva «maquinista» respecto a la ineficiencia que surge de las cuotas de autoridad que se independizan de estructuras jerárquicas de coordinación mediante el control de redes sociales informales, información o experticia.[8]

Tales críticas han sido adoptadas por políticos y burócratas bajo la forma de un nuevo paradigma en la administración pública: el Nuevo Gerenciamiento Público. Este paradigma cuestiona la capacidad de gobierno del modelo tradicional y propone su fortalecimiento mediante el mejoramiento de la gestión a través del incremento de sus niveles de eficiencia productiva, tanto en los procesos de ejecución de las actividades como en la toma de decisiones y la evaluación de sus resultados.

Uno de los puntos centrales de la transformación que propone es el desarrollo de nuevas y más sofisticadas formas de control. Presionadas por la demanda de mejores servicios y bajo la influencia de los modelos privados, las reformas del sector público que fomenta este movimiento centran sus esfuerzos en transformar los sistemas de autoridad mediante los que las decisiones políticas son ejecutadas e implementadas. El eje de estas transformaciones es la reingeniería de los mecanismos de control del modelo burocrático, es decir, el sistema tradicional de autoridad.

Dentro de la administración, esta estrategia supone el reemplazo de las reglas y la autoridad jerárquica como mecanismos de regulación de la actividad administrativa por nuevas formas de coordinación, en general: relaciones más contractuales, participativas y discrecionales

---

7 Conrado Ramos: *La teoría tradicional de la Administración Pública*, Documento de Trabajo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República O. del Uruguay.

8 Beetham: o. cit.

entre los niveles jerárquicos y las funciones del aparato administrativo. Como estrategia clave de esta transformación, el movimiento reclama el potenciamiento de la capacidad de acción de los oficiales administrativos mediante la transformación de su función: los oficiales dejan de ser administradores del proceso de toma de decisiones y ejecución públicas y se transforman en conductores y supervisores de la actividad estatal.

Los nuevos «gerentes públicos» se convierten en piezas fundamentales en la búsqueda de eficiencia productiva. Para ello deben contar con márgenes de maniobra que les permitan llevar a cabo sus tareas de planeamiento, implementación y evaluación de la gestión. El Nuevo Gerenciamiento Público prevé la generación de estos espacios mediante un esquema de descentralización operativa bajo control centralizado.

La descentralización operativa supone la redistribución de tareas de forma de alivianar la carga de los oficiales administrativos respecto a decisiones de rutina y focalizar su actividad en la definición de estrategias políticas, en la evaluación de la gestión y en el control del aparato público. Implica la ampliación de la autoridad y responsabilidad del personal de línea centralizando en los escalafones superiores la definición de las cuestiones estratégicas y de distribución de recursos, de forma de facilitar su concentración en asuntos de planificación y dirección.

Esta desconcentración de actividades y responsabilidades no supone una descentralización del poder. El control se mantiene centralizado como estrategia de coordinación de las actividades desconcentradas. Para ello, el proceso de descentralización operativa se acompaña de cambios en los principios de formalización del modelo tradicional que eliminan y perfeccionan los mecanismos de control del aparato burocrático en la creación de nuevas formas de coordinación e integración de las unidades.

Uno de estos cambios refiere a un proceso de desregulación administrativa que transforma las estrategias de control reemplazando el énfasis tradicional en el control *ex ante* (*input*) por el control *ex post* (*output*) y de gestión.[9] Esta estrategia busca sustituir el control previo por un acompañamiento de la ejecución y por el control a posteriori, eliminando controles superfluos que coartan la gestión y promoviendo con la delegación la responsabilidad funcionarial.[10]

---

9 Paul Hogett: «New modes of control in the Public Service», en Michael Hill (ed.): *The Policy Process. A reader*, Prentice Hall, 1997.

10 Correa Freitas & Franco: o. cit.

Junto con esta «desregulación» de los procedimientos, el Nuevo Gerenciamiento ha desarrollado formas de coordinación de tipo contractual. Este tipo de relación distingue las funciones de implementación y decisión en un esquema que reemplaza el control jerárquico por formas de control contractuales inspiradas en el sector privado. Respetando los lineamientos de la estrategia reformista, este modelo de contrato separa el proceso político de determinación de objetivos y especificación de los servicios de su entrega, facilitando su control de calidad y evitando el conflicto de intereses y de *lobbying* que ocurre cuando quienes especifican un servicio son también quienes lo proveen.[11]

Un tercer principio que complementa la estrategia gerencialista refiere al establecimiento de procesos de planificación y evaluación de la gestión. Bajo el Nuevo Gerenciamiento Público, la planificación se incorpora con el objetivo de cumplir las tareas de previsión y estrategia, de mejoramiento de la toma de decisiones y facilitación del logro del consenso.[12] En su combinación con una estrategia de descentralización, esta meta exige cambios en los procedimientos administrativos, particularmente la creación de sofisticados sistemas de evaluación de *performance* y procedimientos de rutina,[13] de forma de poder mantener el control centralizado sobre la implementación de políticas.[14]

A los efectos de este estudio, el punto clave de este nuevo modelo de gestión es que combina elementos de regulación y autonomía, simultánea liberalización y sujeción. Mientras que los oficiales operativos adquieren control sobre los recursos necesarios para su gestión (remos), la cúpula administrativa retiene el control sobre cuestiones estratégicas, como la distribución de recursos, los marcos normativos sobre asuntos financieros y de personal, y los criterios de evaluación de *performance* que enmarcan los nuevos espacios de acción (timón).[15] Este proceso de simultánea centralización y descentralización derrumba aspectos importantes del modelo burocrático tradicional y abre las puertas de reingenierías administrativas en la búsqueda de un nuevo equilibrio entre la

---

11 John Stewart: «The limitations of Government by Contract», *Public Money and Management*, julio-setiembre de 1993.
12 Correa Freitas & Franco: o. cit.
13 Hogett: o. cit.
14 Owen E. Hughes: *Public Management and Administration*, Lauter, Klein and Day, 1992.
15 David Osborne & Ted Gaebler: *Un nuevo modelo de gobierno*, Gernika, México, 1994 (traducción).
16 Hogett: o. cit.

autonomía y la coordinación y, consecuentemente, a nuevos equilibrios de poder entre las partes involucradas en el proceso de gobierno.[16]

2. UN GOBIERNO ELECTRÓNICO

En la articulación del nuevo modelo de coordinación del sector público, la tecnología de la información desempeña un papel central.[17] Si bien la clave de la reingeniería de la reforma administrativa es la transformación del oficial administrativo en «gerente» de la administración, la tecnología aparece como la herramienta a su disposición en la búsqueda de la eficiencia productiva. Podría decirse que es una de las palancas que respalda y da forma concreta al conjunto de elementos y principios del movimiento reformista, ya que se transforma en la herramienta que permite tal rediseño de los flujos de trabajo organizacional y los mecanismos y estructuras de control.

Entre estas nuevas tecnologías cabe destacar las redes informáticas, que establecen protocolos de comunicación para el intercambio estandarizado de datos en velocidades y niveles de interactividad y capacidad nunca antes logrados. Sobre el desarrollo de estas redes, la sociedad de la información ha creado un nuevo modelo organizacional «virtual», que transforma las estructuras y procesos de gestión tradicionales a través del rediseño de los flujos de comunicación organizacionales. El impacto de este modelo surge de las posibilidades que supone para el modelo burocrático de gestión: a través de la ampliación de los canales de comunicación, el modelo virtual supera las vulnerabilidades de la estructura piramidal burocrática y sus riesgos de creación de cuellos de botella, retrasos o distorsiones en el flujo de la información. Mediante la utilización de redes amplía los canales de comunicación en forma eficiente y ordenada y crea un esquema de gestión en que se incrementan los niveles de coordinación entre los miembros de la organización.

Las transformaciones que la organización virtual supone al modelo tradicional de gestión involucran también cambios en los flujos de comunicación de la organización con el ambiente. La utilización de redes externas y de Internet permite crear sistemas que integren a clientes y proveedores en los procesos de gestión a través de las estrategias de

---

17 OECD: o. cit.

producción y logística. Mediante el intercambio electrónico de datos puede crearse una dinámica de cooperación y competencia en la que los consumidores ganen control sobre la creación de valor a través de la personalización de los productos y los proveedores se integren en la cadena productiva al estrechar vínculos con la organización en la búsqueda de un servicio rápido, flexible y personalizado a los consumidores finales. El resultado para la organización es una ganancia en términos de eficiencia y eficacia a través de la disminución de los costos y tiempos de procesamiento de las actividades, producto del mejoramiento de los flujos de comunicación.

Bajo la presión del contexto socioeconómico, las demandas y expectativas de los ciudadanos y las dificultades propias del modelo tradicional, este modelo de gestión, eficaz para ciertas modalidades de producción de servicios, se articula con los programas de reforma administrativa en la construcción de un «gobierno electrónico».[18] Su enfoque centrado en el incremento de la eficiencia y en las necesidades de los consumidores converge con las metas gerencialistas y convierte su aplicación en una herramienta potencial en los procesos de reingeniería y modernización de la administración pública.

Como herramienta para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco más transparente, el gobierno electrónico supone la incorporación de distintas aplicaciones tecnológicas. Siguiendo el modelo de la organización virtual, se «extiende» hacia los proveedores y los ciudadanos mediante la utilización de la WWW e integra a organismos y agencias a través de redes internas de gestión, implicando en ambos casos cambios profundos de las modalidades tradicionales de gestión y prestación de servicios.

En los últimos años la WWW ha tenido una gran difusión. Sus bajos costos relativos y su facilidad de uso la han presentado como una nueva posibilidad de contacto e intercambio con la sociedad. El carácter público de Internet y su independencia de las barreras del tiempo y el espacio amplían el acceso a los servicios e información estatal, al mismo tiempo que sus interfaces amigables permiten mejorar la calidad de este acceso e, incluso, crear nuevos tipos de servicios interactivos o personalizados.

Estrechamente ligado y determinando estas posibilidades se encuentra el uso de redes internas. Las redes internas son fundamentales en la

---

18 Chumbita & Impala: o. cit.

reingeniería de los sistemas y procesos de recolección, acceso y gestión de la información, en la medida en que hacen posible la integración de la información generada por distintas dependencias estatales en bases de datos de acceso común, reduciendo los costos de recolectar y procesar más de una vez información similar o idéntica. Esta arquitectura reditúa no sólo en el manejo eficiente de la información a lo largo de su ciclo de vida, sino en la calidad y los costos de su gestión, beneficios que se traducen en una mayor eficacia en la toma de decisiones, generación y operacionalización de políticas y en la facilitación del servicio al público, haciéndolo más rápido, sencillo y descentralizado.

3. UNA REVOLUCIÓN DEL CONTROL

La convergencia de la innovación organizacional virtual y el proceso de reforma administrativa convierte la aparición en escena del gobierno electrónico en una oportunidad para las agendas reformistas en sus estrategias de desburocratización. La revolución tecnológica se une con el desarrollo organizacional en la creación de nuevas corrientes y modelos, y la administración pública toma sus innovaciones en la búsqueda de los niveles de eficiencia del sector privado.

En muchas ocasiones esta convergencia ha alimentado argumentos que pronostican un nuevo modelo posburocrático de gestión.[19] Sin embargo, no obstante el exitismo de los documentos de trabajo de gobiernos y organismos internacionales, en la academia parece haberse expandido una postura más prudente, que sostiene que la utilización del gobierno electrónico no implica la destrucción de la centralización administrativa característica del modelo burocrático sino su fortalecimiento en nuevas estructuras no burocráticas. Desde esta perspectiva, aunque el pronóstico de una posburocracia parece cierto en algunos casos, una mirada más profunda descubre que tras muchos de los cambios organizacionales de las reformas administrativas se esconden formas más simples y coercitivas de control.[20]

---

19 «The post bureaucratic form would tend to be small or located in small sub- units of larger organizations; its object is typically service or information, if not automated production; its technology computerized; the division of labor is informal and flexible; and its managerial structure is functionally decentralized, eclectic and participative». Hogett: o. cit., p. 420.

20 Ibídem.

Existe el peligro de que, al dar énfasis a lo que es nuevo, nuestra atención se desvíe del estudio de lo que no lo es. Como herramienta del proceso reformista, la tecnología supone cambios que van al corazón mismo de la forma de funcionamiento de la organización pública y a su distribución interna del poder. Es posible que en algunas situaciones las organizaciones adopten nuevas formas engañosas de posmodernismo que recurran a una serie de viejas técnicas renovando su vigor.[21] Un estudio acabado del gobierno electrónico debe incluir entonces un análisis que aprecie, entre las creencias del modelo y sus formas técnicas específicas, sus posibles consecuencias en las relaciones de autoridad.[22] Se torna imprescindible entonces el estudio de los modos como la articulación técnico-ideológica entre las nuevas tecnologías y el gerenciamiento público crea nuevos mecanismos de control.

Como se ha descrito, justificando la necesidad de creación de los mecanismos adecuados para que quienes ocupan las posiciones más altas de la esfera administrativa cuenten con la información necesaria para la correcta planificación y evaluación de la gestión, la tecnología de la información se incorpora en la estrategia reformista. Siguiendo la estructura de la organización virtual, el gobierno electrónico impone en la administración pública esquemas de comunicación en red que permiten modelos de comunicación completamente enlazados e instantáneos que crean «redes de conocimiento»: combinaciones de relaciones interorganizacionales, políticas, información, procesos de trabajo, herramientas y arquitecturas tecnológicas.

En la medida en que en las organizaciones la información es poder —permite mediar necesidades ajenas, controlar las premisas de decisión e influir en la definición de situaciones creando modelos de dependencia—, esta transformación de los flujos de comunicación recrea las estructuras de control y coordinación organizacional y supone una redistribución de las cuotas de poder. Articulada con los principios del gerencialismo, tal transformación, si bien brinda nuevas posibilidades que rompen con algunos de los círculos viciosos del modelo tradicional, recrea los equilibrios de poder y los grados de centralización de la maquinaria estatal.

---

21 Ibídem.

22 Ramos: o. cit.

23 Lawrence Jones & Fred Thompson: *Un modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de las reformas de los sectores público y privado*, Centro Latinoamericano de Administración (CLAD).

En principio, la tecnología de la información se articula con los principios de la reingeniería managerialista en un esquema más eficiente y productivo de gestión que no desmerece necesariamente los beneficios del modelo burocrático tradicional.[23] Si bien las nuevas redes pueden generar sistemas descentralizados y flexibles de gestión que presentan oportunidades excelentes en términos de reforma efectiva, como herramienta managerialista el gobierno electrónico crea estas nuevas redes de comunicación y coordinación sobre el principio de descentralización centralizada, determinando que los cambios en los flujos de comunicación consoliden —en un esquema descentralizado de ejecución— la curva autoritaria de control.[24]

Como lo plantean Snellen y Zuurmond,[25] la informatización crea una arquitectura de información que transforma los mecanismos tradicionales de control y coordinación administrativos. En combinación con los principios gerencialistas, esta arquitectura parecería contribuir a lo que Beniger denomina *revolución del control*: la simplificación del control de los cuerpos administrativos a través de las nuevas tecnologías.[26] La informatización crea una arquitectura informática que reemplaza a las burocracias por *infocracias*, instrumentos de control más perfeccionados.

> La nueva estructura organizacional es fundamentalmente diferente: hay menos jerarquía, es mucho más descentralizada y el grado de formalización parece haber disminuido. El control es ejercido a través de la estructura de información. Aquí podemos hablar de *infocracia*.[27]
>
> Las *infocracias* se focalizan fuertemente en las relaciones horizontales entre las distintas organizaciones. Pero […] el control central sobre las organizaciones no se pierde. Solamente […] no es alcanzado mediante las estructuras burocráticas. Ellas son muy rígidas y contraproducentes. En las nuevas organizaciones horizontales (a veces llamadas «organizaciones virtuales» u «organizaciones en red»), el control es realizado a través del diseño de arquitecturas inteligentes de información. Sobre la base del acceso compartido a la información entre las distintas organizaciones es que el control es ejercido

---

24 Hogett: o. cit.

25 I. Snellen & Arre Zuurmond: *Informatization as a revolutionizing force: New Institutional Arrangements in the Netherlands*, NIG Working Papers nº 95-10, Netherlands Institute of Government (NIG), University of Twente.

26 Paul A. Frissen: «The Virtual State: Postmodernization, Informatization and Public Administration»; The Governance of Cyberspace Conference, University of Teesside.

27 Arre Zuurmond: «SWR- Hendrik Muller Seminaar 1999, ITC, Chances and Threats» (entrevista).

sobre estas organizaciones, sin la aplicación de las estructuras tradicionales burocráticas.[28]

A través de la transformación del modelo de comunicación, el gobierno electrónico potencia la capacidad de planificación y acción administrativa mediante la ampliación de la capacidad de control de los flujos de información de los oficiales administrativos, o nuevos gerentes públicos. Siguiendo la tendencia gerencialista de descentralización centralizada, esto se realiza en un esquema de *control a distancia* en el que se promueve la coordinación de las unidades administrativas en la gestión horizontal e integrada de las actividades con mecanismos de coordinación más sofisticados y concentrados.

Esta tendencia, resultado de la convergencia técnico-ideológica, se ve reforzada por las particularidades del sector público, que matizan las características y los beneficios que el modelo pueda tener en otros ámbitos de aplicación. En primer lugar, la administración pública es, básicamente, una empresa de procesamiento de información fundamental para el proceso de gobierno, por lo que sus modelos de gestión son especialmente relevantes: su definición, creación y manejo no sólo pueden determinar el resultado de las acciones gubernamentales sino que garantizan sus niveles de compromiso y *accountability*. Las decisiones que los conciernen deben partir entonces de una definición de la información vital para la relación Estado-sociedad civil y deben estar bajo la jurisdicción de una esfera con el poder de decisión, la capacidad de mando y la autoridad necesarias para su definición e implementación.

En segundo lugar, las tendencias centralizadoras del nuevo modelo de gestión se ven reforzadas por las características de los sistemas políticos. La conformación piramidal de estos sistemas, su organización territorial y jurisdiccional centralizada siguen pautando la organización política de las sociedades,[29] entrando en tensión con el efecto descentralizador del modelo virtual de gestión.

Los cambios en los equilibrios de poder internos a la organización burocrática de este movimiento de descentralización centralizada «computarizada» pueden visualizarse en la transformación de los ejes de coordinación del modelo tradicional: la diferenciación funcional y las jerarquías de autoridad. Ambos principios han sido fundamentales para la coordinación de los aparatos burocráticos; sin embargo, con la incor-

---

28 Snellen & Zuurmond: o. cit.

29 Frissen: o. cit.

poración de redes de comunicación, los flujos de comunicación se independizan de estas estructuras y de los factores tiempo, espacio y memoria, desdibujando los límites organizacionales y redistribuyendo las cuotas de poder en la cadena de mando.

En primer lugar, la creación de arquitecturas integradas de intercambio de información puede alterar la estructura institucional del Estado volviendo borrosos los límites entre el desarrollo, la ejecución y la implementación de decisiones públicas, generando, en consecuencia, nuevos equilibrios de poder en las arenas sectoriales de creación e implementación de políticas.[30]

> Muy posiblemente, estos amplios sistemas de información sectoriales se expandirán en el futuro cercano [...] El paisaje institucional cambiará dramáticamente si el proceso de integración sectorial continúa. Ahora, muchos sectores consisten en cientos de organizaciones más o menos independientes, desparramadas en los diferentes niveles del gobierno, incluyendo organizaciones semipúblicas y aun privadas. Con el proceso de informatización dentro de los sectores, la autonomía de las organizaciones individuales se perderá. Aun una completa desaparición de estas organizaciones puede ser el resultado [...] llevando a una (o unas pocas) gran organización sectorial con alta concentración del poder.[31]

Desde la perspectiva de autores como Snellen, Zuurmond[32] y Van de Donk,[33] la tecnología de la información —especialmente los sistemas integrados de redes— contribuye a un grado de transparencia y penetrabilidad que repercute a favor de un ejercicio centralizado, unicéntrico y unilateral del poder. A través de la capacidad de desarrollar, analizar y construir información imprescindible para el proceso de gobierno, los gerentes públicos informatizados se fortalecen en detrimento de otras organizaciones de las arenas políticas. Esto es confirmado en un estudio de Van de Donk sobre el sector de cuidado a la tercera edad en Holanda:

> Un estudio comparativo del proceso de creación de políticas en estos gobiernos [gobiernos regionales holandeses que usaban sistemas de información] y en gobiernos que no usaban sistemas de información, reveló que en los primeros, estos procesos muestran un claro fortalecimiento de las caracte-

---

30 Snellen & Zuurmond: o. cit.

31 Ibídem.

32 Ibídem.

33 W. Van de Donk: *Infocracy or Infopolis?*, Paper for the Communitarian Summit, Washington DC, 1999.

rísticas técnico-racionales en sus procesos y resultados [...] Las propuestas políticas de los gobiernos informatizados son más definidas, anticipativas y basadas en el análisis sistemático de los datos [...] Los gobiernos que no usan computadoras tienen que negociar y aceptar la generación de *outputs* incrementales [...] La informatización del gobierno claramente reduce las posibilidades de otros actores para fijar e influir la agenda política. El gobierno confía en sus poderes estatutarios para llenar sus bases de datos con (detallada) información que contribuye a una mayor comparación y a la transparencia de las organizaciones en la arena [...] A pesar de que algunas fundaciones también invirtieron en el uso de sistemas de información, no tenían los medios (financieramente y, más importante aún, formalmente) para enfrentar la burocracia y ponerse al día con el cúmulo de competencias estratégicas y analíticas que estaban enfrentando. Por el contrario, para una definición de la situación (importante para la discusión de la reubicación de dinero, políticas concernientes al agrandamiento o achicamiento de la organización, etc.) se fueron volviendo más y más dependientes de la información producida por el informe oficial [...] Las arenas políticas [son], como consecuencia de la informatización, transformadas en jerarquías. La informatización, al mismo tiempo, refuerza el poder del aparato burocrático y debilita la posición del sector privado en ese terreno [...] El poder del aparato burocrático se ve reforzado decididamente por el radical mejoramiento de las capacidades que desarrolla para analizar, anticipar, construir y presentar los datos.[34]

Desde la perspectiva de estos autores, con el proceso de centralización de la capacidad de control sobre cuestiones estratégicas los funcionarios públicos incrementan sus márgenes de discreción[35] y acceden a una mayor capacidad de control sobre el proceso y los actores responsables de la implementación de políticas. Junto con procesos de «mercantilización» de los campos de actividad públicos, este proceso combina en las arenas sectoriales elementos jerárquicos y de competencia, creando un modelo de control en el que la acción se amplía y coordina dentro de un margen delimitado y supervisado.[36]

En el interior de las organizaciones administrativas, este proceso de redistribución de las cuotas de poder y autoridad como consecuencia del desdibujamiento de los límites funcionales se repite retomando un viejo tema de la ciencia política: la relación entre política y técnica. Hasta hace pocos años, dado que la tecnología informática era aplicada ex-

---

34 Ibídem.

35 Richard K. Ghere & Brian A. Young: *The Cyber-Management Environment: Where Technology and Ingenuity Meet Public Purpose and Accountability*, Department of Political Science, University of Dayton.

36 Hogett: o. cit.

clusivamente a la automatización de procedimientos rutinarios, sus decisiones eran delegadas por los oficiales administrativos a los departamentos de informática. Con la transformación de la tecnología en una herramienta estratégica, las decisiones respecto a su implementación requieren del desarrollo conjunto y la compatibilización de los objetivos procedimentales y políticos, de la acción conjunta de técnicos, oficiales y legisladores.

Como una de las consecuencias de esta necesaria armonización, puede observarse un impacto en el proceso de toma y ejecución de decisiones a través de la redistribución de las cuotas de poder entre los técnicos, los oficiales administrativos y los políticos. En principio, la compatibilización de los desarrollos elimina las posibles inconsistencias e ineficiencias entre los objetivos políticos y los marcos regulatorios, garantizando cierta coherencia a los desarrollos. Sin embargo, bajo otra mirada, puede generar un efecto inesperado en el proceso político, en el que en muchas ocasiones ciertos márgenes de ambigüedad e inconsistencia son necesarios para la negociación de compromisos.[37]

Desde la dimensión de la diferenciación gradual o jerárquica, el proceso de descentralización centralizada redistribuye las cuotas de poder a lo largo de la cadena de mando. Ejemplos concretos de este impacto refieren al personal de línea y a los mandos medios del escalafón burocrático.

En el modelo burocrático tradicional, los *street level bureaucrats* cuentan con cuotas de poder que surgen de su capacidad de discreción en la determinación de la naturaleza, la cantidad y la calidad de los beneficios y sanciones que proveen sus agencias. La aplicación de sistemas automatizados de información coarta esta discreción disciplinando a los funcionarios a través de las reglas formales y estrictas diseñadas por la tecnoestructura de la organización y necesarias para operar en sistemas complejos de información.[38]

Este incremento del control sobre los niveles operativos se repite con la disminución del poder de los mandos medios en la estructura administrativa. La posición de los mandos medios de la cadena administrativa burocrática les permite filtrar los flujos de información ascendente y descendente, lo que les da poder e influencia en los procesos

---

37 Snellen & Zuurmond: o. cit.

38 Raymond Scheppach & Frank Shafroth: *Governance in the New Economy,* National Governors' Association (EUA).

administrativos. La incorporación de tecnología genera, sobre la base de los nuevos flujos de comunicación, nuevas estructuras organizacionales que disminuyen este poder.

Paralelamente, a través del incremento de la eficiencia de los mandos medios en la ejecución de tareas de rutina, las nuevas tecnologías crean *slacks* de recursos que los oficiales usan para disminuir o redistribuir los mandos medios desde actividades gerenciales a operativas, o para cambiar su locación general desde departamentos internos hacia departamentos relacionados con el público.[39]

Tanto en el caso de los mandos medios como en el de los *street level bureaucrats*, el impacto de las transformaciones de las gradaciones de autoridad a través de la modificación de las tareas depende en gran medida de los niveles de conocimiento y manejo tecnológico del personal. Podría decirse que, en general, ante la incorporación de nuevos procedimiento informáticos, los grupos con conocimiento tecnológico reaccionarán con entusiasmo.[40] Esto puede generar tendencias que frenen los intentos de integración en dos formas: la primera, a través de la adaptación de los sistemas a las realidades organizacionales, lo que puede bloquear el objetivo de integración y uniformación de la información; la segunda, mediante la creación de cuotas de poder frente al organismo central a partir del poder diferencial sobre la gestión de la información que les brinda el uso cotidiano de los sistemas.

De todas formas, los efectos más peligrosos para el resultado global pueden provenir de los grupos sin conocimiento ni capacitación en las nuevas tecnologías. Además de provocar serias limitaciones y temores al cambio, la falta de capacidades de manejo tecnológico puede producir la concentración de las actividades y decisiones en los niveles superiores. Este potencial «corrimiento» de las actividades puede iniciar un proceso de *deskilling*, en el que las habilidades técnicas y conceptuales se acumulen en los escalafones más altos, que pasen a concentrar la búsqueda de soluciones a los problemas conceptuales y prácticos. Este proceso de degradación de las actividades operativas supone a su vez una potencial «esclavización epistémica»: que los funcionarios acepten las decisiones de las computadoras porque ellas «saben». La falta de recursos para chequear las decisiones de forma independiente puede generar

---

39 Kenneth Kraemer & Alain Pinsonneault: *Information Technology and Middle Management Downsizing. A Tale of Two Cities*; CRITON Working Paper URB-115, 1997.

40 Hogett: o. cit.

la rutinización de tareas cuya razón los propios implementadores desconocen. Tal «ajenidad» respecto al proceso global podría resultar no sólo en una disminución de la transparencia de la gestión, sino que también podría suponer la vulneración de los mecanismos de *accountability*.[41] Del mismo modo, podría causar una disminución de los niveles de compromiso de los funcionarios con la función pública, incrementando las posibilidades de corrupción.[42]

4. UN ESTUDIO DE CASO: LA NUEVA ADMINISTRACIÓN FINANCIERA EN URUGUAY

Las reingeniería de los sistemas de administración de los recursos del Estado (sistemas de presupuesto) es uno de los pilares de las reformas en marcha. Como otros proyectos de corte managerialista, estas reformas buscan incrementar la eficiencia en la utilización de los recursos públicos a través de las mejoras en su gestión. Para ello proponen la simplificación de los procesos mediante la integración de los componentes de la política fiscal y el establecimiento de controles internos automáticos. Con esta estrategia intentan poner fin a la *cultura del expediente*, típica de las realidades administrativas latinoamericanas de fines de los ochenta y comienzos de los noventa, caracterizada por la descoordinación de los sistemas de registros presupuestarios, contables y de tesorería, la inexistencia de mecanismos de programación e información, el desacompasamiento entre la sanción de las leyes y los ciclos presupuestales y las estructuras de control formal *ex ante*, que operaban con meses de atraso.[43]

En Uruguay, la influencia de estas metas del gerencialismo, así como su aplicación en utilizaciones del gobierno electrónico, quedan plasmadas en el caso del Sistema Integrado de Información Financiera. El SIIF es un sistema de gestión financiera que nació en 1996 con el objetivo de subsanar la necesidad de información para la toma de decisiones de los

---

41 Snellen & Zuurmond: o. cit.

42 M. Bartel: «Sistemas integrados de administración financiera en base a la experiencia de América Latina»; trabajo presentado en la XXII Conferencia Interamericana de Contabilidad, setiembre de 1997.

43 José Mauro Brusa: *Modernización de la Administración Financiera Pública*, Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

responsables administrativos. El modelo se inspira en el Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina (SIMAFAL), desarrollado por el Proyecto Regional para el Mejoramiento de la Administración Financiera en Latinoamérica y el Caribe y aplicado en distintos países de la región.[44]

El SIIF propone la integración de los componentes fiscales, contables, de crédito público y tesorería de la administración central mediante redes electrónicas. A su vez, propone la integración de estos elementos, en forma auxiliar, con los sistemas de información de recursos humanos, compras y contrataciones del Estado, administración de bienes y recaudación tributaria de la administración. Si bien en el caso uruguayo no están todos los módulos del sistema en funcionamiento, ya se observan cambios significativos en cuanto a las relaciones de poder y control dentro de la estructura administrativa.

En términos generales, la implantación del SIIF redefine los roles y las responsabilidades de los organismos que componen el sector público y de los funcionarios que trabajan para ellos.[45] El impacto central de esta redefinición refiere al movimiento de descentralización centralizada característico de las reformas gerencialistas: se descentraliza la administración del sistema en los niveles de las unidades ejecutoras y se centraliza la definición de políticas generales, la elaboración y aplicación de normas y procedimientos que regulan el sistema, y el control de los *outputs* generados. Este movimiento puede observarse en el caso de la centralización de los pagos en la Tesorería General, capítulo del sistema que ya está en funcionamiento en el caso uruguayo.

El Sistema de Tesorería sigue el modelo básico de estructuración del SIIF. Los organismos centrales (el Ministerio de Economía y Finanzas [MEF])y la Tesorería General) se vuelven responsables del diseño, la elaboración y la evaluación del cumplimiento de políticas, del dictado de las normas, la metodología y los procedimientos generales a ser aplicados en los organismos públicos, y de centralizar la información producida por ellos. La descentralización operativa implica la capacidad de administración de cada sistema por las propias unidades administrati-

---

44 M. Zuleta, E. Barrientos & E. Luna: «SIMAFAL II. Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina», Proyecto Regional Responsabilidad-Anticorrupción en las Américas (AAA), proyecto regional de USAID administrado por Casal and Associates, Bolivia, 1999.

45 Ibídem.

vas. Estos «organismos periféricos» son responsables de operar los sistemas en términos de aplicación de políticas, normas, metodología y procedimientos definidos centralmente, previa adaptación a las características particulares de cada uno.

Como en otros ámbitos de la reforma, el punto clave del movimiento de descentralización centralizada es la jerarquización de la función del tesorero general, quien adquiere el rol de gerente financiero en la dirección y el control de la ejecución presupuestaria, estableciendo y administrando las cuotas contra las cuales las entidades pueden obligar y pagar los gastos públicos.[46]

Concretamente, el MEF, a través del diseño e implementación del SIIF, determina las formas de manejo y flujo de la información. No sólo pauta las formas de su organización y presentación, sino que monopoliza el otorgamiento de autorizaciones de acceso a los datos. El sistema se alimenta en unidades ejecutoras y va tomando forma piramidal en cuanto a su apertura de acceso a medida que asciende el escalafón administrativo, facilitando un tipo de información en un tiempo y forma que antes eran impensados.

En un bosquejo general, el esquema del SIIF puede resumirse como una descentralización operativa en la ejecución contable en el nivel de las unidades ejecutoras y una centralización de la información y la capacidad de toma de decisiones en los escalafones superiores. Un aspecto fundamental que acompaña esta centralización es el cambio en los mecanismos de control. El SIIF visualiza el control interno de la gestión como un *proceso* integrado a las operaciones, responsabilidad de todo el personal.[47] También incorpora al sistema administrativo los procedimientos de auditoría, que estrechan su interacción con los controles internos, dejando de ser una actividad independiente ejercida sobre los procedimientos. Éstos cambian también su énfasis desde el control *ex ante* al control *ex post*, unificando en ciertas condiciones y montos los controles administrativos en una única persona: el tesorero.

Junto con esta transformación de los mecanismos de control, el movimiento de descentralización centralizada es acompañado de la reingeniería de los sistemas de evaluación de *performance*. En el caso del SIIF, esta reingeniería está bajo la jurisdicción de un sistema subsidiario: el

---

46 Ibídem.

47 Bartel: o. cit.

Sistema de Evaluación (SEV), a cargo de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto y todavía en construcción.

En este esquema, los impactos del SIIF en la estructura administrativa dependerán de los niveles de la pirámide de que se trate.

> Siempre se ha insistido en que quien cuenta con información tiene poder. En ese sentido, podrás decir que, hoy por hoy, gracias al SIIF, la Tesorería General de la Nación, la Contaduría General de la Nación y el Ministerio de Economía y Finanzas cuentan con una información privilegiada, muy afinada y muy al momento. Bajando la escalera jerárquica, […] se da algo similar: nosotros seguimos centralizando el conocimiento global de toda la información en lo que respecta a la parte presupuestal y a la institución. Obviamente, en el pasado lograr esa información era una tarea ardua que contaba con la colaboración o el respaldo de una infinidad de funcionarios, que eran mandos medios […] Incluso hoy ellos se dan cuenta de que han perdido parte de esa figura medio de dios que tenían por contar con esa información.[48]

Los efectos de la incorporación del SIIF se distribuyen de distinta forma a lo largo de la estructura administrativa. En principio, los oficiales administrativos y mandos medios de unidades ejecutoras de los incisos ven su poder considerablemente reducido en la medida en que pasan a estar coordinados y controlados centralmente y reducen su manejo monetario a la atención de las cajas chicas, los pagos rotatorios y los sueldos. Sin embargo, paralelamente obtienen mayores cuotas de responsabilidad en la gestión financiera, dado que son directamente responsables de su quehacer contable y de contralor.

Por oro lado, el sistema supone el debilitamiento de los mandos medios dentro de las estructuras de los incisos, los cuales pierden poder en su capacidad de control del flujo de la información y se vuelven más «ajenos» a los mecanismos de gestión.

> He tenido planteo de funcionarios que me venían a decir […] que sentían la sensación de haber perdido trascendencia, de no sentirse «parte de la cosa», porque «la cosa» hoy […] pasa por la pantalla. Es un problema de impacto en cierta medida grande y en cierta medida psicológico […] Porque había determinadas cosas que un funcionario hacía 35 años que agarraba y tenía una libretita en la que apuntaba yo qué sé qué […] Vos venías y le decías: «Bueno, Fulano, la libretita tírela porque ya no la necesita más»… Bueno, eso era un impacto trágico porque el tipo decía «¿yo qué hice?». Como que había perdido importancia su tarea. Quedaba con la duda doble: «trabajé 35 años en vano y

---

48 Contador central de un inciso de la Administración Central, entrevista personal, 2001.

ahora no sé lo que voy a hacer» […] La persona, por más que mantenga su puesto de trabajo en el nuevo esquema, siente una sensación de que no es consultada. Ahora ya no hay motivo, hay determinados tipos de problemas que había que solucionar que ya no existen.[49]

Sin embargo, paralelamente, su redistribución hacia las unidades ejecutoras, como consecuencia de la automatización de las tareas y el aumento de la actividad de las unidades, les devuelve cierto protagonismo. Con un perfil gerencial que los hace directamente responsables de su quehacer contable y de contralor, obtienen mayores cuotas de responsabilidad en la gestión financiera.

Yo creo que […] las unidades ejecutoras se han potenciado. Al trasladarse a la unidad ejecutora toda la información contable, los jefes de contaduría se han potenciado, porque antes esa información la teníamos sólo nosotros [la Contaduría General del inciso]. Ellos no tenían acceso a esa información, ni siquiera al ingreso. Hoy lo tienen ellos, manejan los rubros. No solamente han potenciado sus funciones, sino que se han jerarquizado […] El rol de la Contaduría evidentemente cambió. Tanto es así que ha cambiado la estructura de las unidades ejecutoras […] Ahora es un grupo gerencial que tiene acceso a toda la información, porque incluso nosotros les damos los créditos y ellos los administran durante el año.[50]

En otro nivel administrativo, las tesorerías de los incisos del Presupuesto Nacional ganan poder en cuanto repiten la estructura del SIIF en su interior. Si bien pierden autonomía y capacidad de manejo de la información frente a la Tesorería General de la Nación, ganan control sobre sus unidades ejecutoras. Al dejar de centralizar los controles, auditorías y pagos, adquieren también la posibilidad de deslindarse de las tareas rutinarias de registro contable y financiero y dedicarse al análisis gerencial de la gestión.

A lo que apunta el sistema, lo que dicen que es la ventaja, es que el tesorero va a dejar de ser el «pagador del Estado» […] que también va a ser como un gerente financiero fuerte […] Hay un remapeo muy importante de las capacidades de control y de las cuotas de poder. Hoy se trata de que los contadores centrales no estén absorbidos por la problemática diaria sino que tengan algún tipo de consulta o de salida que les permita ver cómo se va desarrollando el funcionamiento del inciso dentro del Presupuesto.[51]

---

49 Ídem.

50 Ídem.

51 Integrante de la Tesorería General del Ministerio de Economía y Finanzas, entrevista personal, 2001.

El SIIF transforma de este modo los equilibrios de poder de la estructura jerárquica en el proceso de asignación y ejecución del gasto. Las oficinas administrativas dejan de controlar la información, pierden capacidad de negociación frente a los organismos centrales y se sumergen en nuevas tareas y responsabilidades que las ocupan. En un movimiento inverso, las oficinas centrales estrechan sus lazos y ganan tiempo para poder dedicar sus energías a las cuestiones presupuestarias, dificultando la oposición de las agencias del gasto.

A pesar de la imagen futurista y mecanizada que puede asomar, el factor político no es eliminado del proceso. Las unidades ejecutoras siguen manteniendo su ventaja política por cuanto la provisión de servicios directamente a los ciudadanos genera electores que los apoyan en apelaciones políticas en busca de recursos.[52] Un ejemplo concreto para el caso analizado se presentó durante el año 2000, en el contexto de la crisis de la salud pública. En ese momento, el Ministerio de Salud Pública (MSP), sobrepasado en sus recursos asignados, se había retrasado con los pagos y enfrentaba una situación difícil con funcionarios, proveedores y clientes. En declaraciones de prensa, el MSP culpó en parte al SIIF de su situación, desprendiéndose de su responsabilidad y apelando al apoyo ciudadano en la defensa de un servicio social esencial.

> Había y sigue habiendo mucha resistencia. Tenemos incisos todos de muy buen talante, pero cuando nos pueden pasar la factura, nos la pasan. Tenemos muy buena relación con Salud Pública, pero… en incisos grandes, donde generó cuellos de botella […] [se] culpó [en una emisora radial] al sistema por el atraso de los pagos, buena parte de la exposición por atraso fue imputada a la red.[53]

En un análisis detallado, este reequilibrio de las cuotas de poder a lo largo de la estructura jerárquica puede implicar un conflicto con la base racional-legal de la autoridad administrativa. Este conflicto se visualiza en el caso del SIIF a través de la transformación del rol de los contadores centrales de los incisos y de los mecanismos de control:

> Antes, el contador central era funcionario del inciso, o sea que tenía como una ambivalencia o como una doble jerarquía: una jerarquía política, que era el ministro del cual era funcionario, y una técnica, que era el contador general, al que no lo unía ninguna relación de funcionalidad (ni siquiera su remunera-

---

52 Guy Peters: *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999 (traducción).

53 Integrante de la Tesorería General del Ministerio de Economía y Finanzas, entrevista personal, 2001.

ción dependía de él). Era una posición incómoda para el contador central, porque tenía directivas políticas, mientras que una dirección técnica le imponía las normas. Este tipo de cosas ahora se soslayó porque el contador central es funcionario de la Contaduría, por lo tanto es un funcionario técnico, dejó de tener cierta relación política. También se le incorporó que pudiera ser Tribunal de Cuentas —control externo— en la medida y con las limitaciones que el Tribunal Central disponga.[54]

El contador central funciona en la etapa del control interno, como funcionario de la Contaduría General, y en la etapa de control externo (bajo ciertos montos), como delegado del Tribunal de Cuentas; interviene los documentos dos veces con rigores distintos. La función de contralor pasa a funcionar de este modo bajo la esfera técnico-financiera, alejándose del control político.

Si bien esto aliviana los ciclos de gestión, en una perspectiva funcional puede cuestionar la relación técnica-política en el vínculo entre el Poder Legislativo y Ejecutivo y la administración.[55] El contacto con el ambiente de la organización y el conocimiento técnico tienden a otorgar a los cuerpos administrativos un control sustancial sobre la información y los conocimientos decisivos para la elaboración de políticas. Con el SIIF, la Tesorería y el MEF fortalecen su posición respecto a sus jefes políticos a través del perfeccionamiento de su control de la información, adquiriendo capacidad de influencia en la agenda política a través del monopolio de los datos sobre su viabilidad. En el contexto de la incorporación de un presupuesto integral por resultados, en el que el proceso técnico de planeación toma una posición de gran influencia, este fortalecimiento se vuelve significativo, ya que con el SIIF la administración perfecciona los mecanismos de generación de «pruebas».[56] La burocracia financiera puede controlar las decisiones tomadas por los representantes políticos:

> El tema es que tenés un Poder Legislativo que es el que en definitiva te da la autorización para gastar, pero, a la hora de poner los pies sobre la tierra, el poder que pudiera tener el Poder Legislativo […] se ve de alguna manera recortado por otra figura que pasa a tener una importancia crucial: el tesorero general […] porque es, a la hora de la realidad, quien tiene que cortar cabezas en el sentido de la distribución del dinero […] La figura de este personaje […] tiene de alguna manera un poder fenomenal. Porque él puede actuar como yo

54 Ídem.
55 Ídem.
56 Ídem.

digo [asignando proporcionalmente los recursos], pero también puede distribuir de forma distinta [...] puede priorizar según principios distintos.[57]

La concentración del poder en la Tesorería puede influir entonces no sólo en las agendas políticas sino en las arenas de implementación de las decisiones. El monopolio de la información y de los recursos les da a los organismos centrales el poder de determinar, por lo menos indirectamente, la actividad de las distintas organizaciones de desarrollo y ejecución de políticas. Es necesario notar que esta capacidad de influencia en los procesos de decisión se enmarca en un proceso de aislamiento de la administración. La complejidad de sistemas como el SIIF aleja los procesos decisorios y de ejecución del entendimiento y control, aislando al aparato administrativo bajo la pretensión de eficiencia y la apelación a normas tecnológicas en la toma de decisiones.[58]

De esta forma, el SIIF refleja las hipótesis antes propuestas. En un esquema de descentralización y descongestionamiento de la gestión, las cúpulas administrativas adquieren mayores y más perfeccionados grados de control sobre las actividades y decisiones administrativas. Sin duda, y tal como lo sostienen los entrevistados, el nuevo modelo supone grandes beneficios en términos de eficiencia y eficacia. Sin embargo, a la hora de un análisis politológico, resultan particularmente interesantes sus consecuencias en la estructura de poder del aparato administrativo.

5. Conclusión

La convergencia del nacimiento de un nuevo paradigma en la administración publica y el desarrollo de la sociedad de la información ha dotado a los movimientos reformistas de nuevas herramientas en la reingeniería de los procesos administrativos y la búsqueda de nuevos niveles de eficiencia. Las nuevas tecnologías de la información y los modelos de organización virtual que éstas soportan se unen en la creación de un nuevo «gobierno electrónico», en el que la coordinación de las actividades y de los actores se media digitalmente, reduciendo los tiempos y costos de la gestión e incrementando su productividad. En este

---

57 Contador central de un inciso de la Administración Central, entrevista personal, 2001.
58 Ídem.

marco, el gobierno electrónico se presenta como una potencial herramienta de desburocratización de la administración pública, incorporándose —en muchos casos con éxito— en estrategias de eficientización de las actividades administrativas internas y de comunicación entre el Estado y los ciudadanos.

Dejando a un lado la posibilidad de evaluación y análisis de estas experiencias concretas —que sin duda merecen ser estudiadas—, la hipótesis y el objetivo de este trabajo ha sido la exploración de las formas como estos cambios en los mecanismos que tienen los gobiernos para procesar sus acciones acarrean impactos no sólo en las estructuras administrativas weberianas, sino también en los equilibrios de poder que ellas suponen. Tal como lo plantea Arre Zuurmond,[59] la incorporación de redes de comunicación y bases de datos relacionales implica cambios importantes en la forma de gestión burocrática: reemplaza el orden secuencial de las actividades por la paralelización de las tareas; cambia las fuentes de información, que pasan a ser las bases y redes de datos en lugar de los ciudadanos-clientes; genera organizaciones en red en las que las capas medias de la estructura jerárquica tradicional tienden a desaparecer; y elimina el monopolio de la información, atentando especialmente contra el poder de los niveles operativos y medios de la organización. Esta nueva forma organizacional es fundamentalmente diferente de la tradicional: es más horizontal, más descentralizada y presenta distintas características en sus grados de formalización.

Desde la perspectiva de este trabajo, es central el hecho de que en este nuevo modelo *infocrático* el control se ejerce a través de nuevos mecanismos: en los modelos de gestión electrónica el control es ejercido mediante la infraestructura tecnológica, a través del control del funcionamiento, la creación y el acceso a la información generada por los nuevos sistemas de información. Tras el análisis de esta nueva forma de gestión, la conclusión de este estudio es que, si bien la estructura en red del nuevo modelo virtual permite la creación de organizaciones aplanadas y descentralizadas, su combinación con el movimiento de descentralización centralizada de la reforma managerialista resulta, dentro de la estructura administrativa, en un fortalecimiento de la capacidad estructural de los nuevos cuerpos administrativos gerenciales. En este sentido, el gobierno electrónico agrega una nueva dimensión al proceso de desburocratización en el que es incorporado: aquella que supone la distorsión del equi-

---

59 Zuurmond: o. cit.

librio entre la autonomía y la especificidad de la organización administrativa, a favor de los propios miembros de la organización.

En un modelo en el que la gestión operativa se distingue de la toma de decisiones en esquemas de descentralización de la responsabilidad y capacidad de acción y centralización de los mecanismos de control y evaluación, el perfeccionamiento del control y poder administrativo fortalece el esquema de control autoritario típico del modelo tradicional, beneficiando a las elites administrativas sobre la estructura de gestión. En una afirmación tajante, podría decirse que crea un nuevo tipo de burocratización dentro de nuevos esquemas posburocráticos

Tal como se ha visto, este proceso puede visualizarse, desde una perspectiva esencialmente estructural, a través de los ejes de coordinación funcional y jerárquica típicos de la organización weberiana. Al respecto, este estudio ha explorado los efectos de la paralelización de las funciones en el desdibujamiento de las divisiones funcionales, y de la creación de bases de información unificadas en la desconcentración de funciones y poder de los mandos medios y operativos y la transformación de sus actividades. El SIIF, si bien no está en pleno funcionamiento, ha sido un claro ejemplo de estas consecuencias.

BIBLIOGRAFÍA

AUCOIN, Peter: *Péndulos y Paradojas de la Reforma Administrativa*.

BARTEL, M.: «Sistemas Integrados de Administración Financiera en Base a la Experiencia de América Latina», trabajo presentado en la XXII Conferencia Interamericana de Contabilidad, setiembre de 1997.

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, UNIDAD DE TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN PARA EL DESARROLLO: *Executive Summary*, Modernization of State Task Force.

BEETHAM, David: *Bureaucracy,* University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996.

BRUSA, José Mauro: *Modernización de la Administración Financiera Pública,* Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

BUTCHER, Tony: *Delivering Welfare*, Open University Press, 1995.

CALDOW, Janet: *The Quest for Electronic Government: A Defining Vision,* 1999.

— (comp): *Governence in the Information Age,* Institute for Electronic Government, IBM.

CHUMBITA, Hugo, & IMPALA, Darío: *Nuevas tecnologías de la información y transparencia del Estado*, DIEI, Instituto Nacional de Administración Pública, documento nº 34, serie II: Estado y Sociedad, Buenos Aires, 2000.

COLUMBO, Max: «La corrupción en las compras estatales en América Latina: el mejor negocio es con dinero ajeno», en *Tiempos del Mundo*, 10 de agosto de 2000.

CORREA FREITAS, Ruben, & FRANCO, Rolando (comps.): «Gestión del Estado y desburocratización», *El Libro Verde: Uruguay: 1989*, Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República (ONSC) e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

DAWES, Sharon S.; BLONIARS, Peter A., & FLETCHER, Patricia D.: *Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21st Century (Report of a Multidisciplinary Workshop Held in October 1998)*, Center for Technology in Government, University at Albany, 1999.

DEUTSCH, Karl: *Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control políticos*, Paidós, Buenos Aires (traducción).

DUNLEAVY, Patrick, & HOOD, Christopher: «De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de varios países desarrollados», *GAPP* nº 3, mayo-agosto 1995 (traducción).

DUNSIRE, Andrew: «Administrative Theory in the 1980's: a Viewpoint», en *Public Administration* (traducción).

ECONOMIC COMMISSION FOR AFRICA: *Information and Communication Technologies for Improved Governance in Africa*, African Development Forum, 1999.

ETKIN, Jorge: *Burocracia en corporaciones públicas y privadas*, Macchi, Buenos Aires, 1986.

FRISSEN, Paul A.: «The Virtual State: Postmodernization, Informatization and Public Administration», The Governance of Cyberspace Conference, University of Teesside.

FREDIANI, Ramón: «Sistemas presupuestarios y política fiscal en el orden económico», *Contribuciones*, Fundación Konrad Adenauer, 2001.

GARSON, David: *Information technology and computer applications in Public Administration: Issues and trends,* IDEA Group Publishing, 1999.

GHERE, Richard K., & YOUNG, Brian A.: *The Cyber-Management Environment: Where technology and ingenuity meet public purpose and accountability*, Department of Political Science, University of Dayton.

G8, GOVERNMENT ON-LINE: «Democracy and Government On-line Services: Contributions from Public Administrators Around the World», abril de 1999.

— «Electronic Business in Government Administration», junio de 1998.

— «Government on-line: The Commonwealth Government's Strategy», abril de 2000.

— «Information Sharing and Re-use for Improved Government Services: Vision, World Trends and Solutions», octubre de 1997.

GULLEDGE, Thomas R., & HASZKO, Ruth A.: *La tecnología de la información incorporada a la empresa: una transformación social clave en los Estados Unidos*: Centro de Análisis de Políticas, Instituto de Administración Pública, Universidad George Mason.

HEEKS, Richard: *Information Systems and Public Sector Accountability*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester, Working Paper Series nº 1, julio de 1998.
— *Government Data: Understanding the barriers to citizen access and use*, nº 10, octubre de 2000.
— «Centralised vs. Decentralised Management of Public Information Systems: A Core- Periphery Solution», Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester, Working Paper Series nº 7, enero de 1997.
HOGETT, Paul: «New Modes of Control in the Public Service», en Michael Hill (ed.): *The Policy Process. A Reader*, Prentice Hall, 1997.
HOOD, Christopher: «Public Administration: lost an empire, not yet found a role?», en Adrian Leftwich: *New Developments in Political Science*, Edward Elgar Publishing, 1990.
HOOD, Phil: *Interactive Multimedia in the High Performance Organization: Wealth Creation in the Digital Economy,* Alliance for Converging Technologies, 1996.
HUGHES, Owen E.: *Public Management and Administration,* St. Martin Press, 1994.
INSTITUTE ON GOVERNANCE: «Information and Communication Technologies and Governance: Linkages and Challenges», preparado para el International Development Research Center (Canadá), octubre de 1996.
JONES, Lawrence, & THOMPSON, Fred: «Un modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la reformas de los sectores público y privado», Centro Latinoamericano de Administración (CLAD).
KIKERT, W., & KOPPENJAN, J.: *Public Management and Network Management: An Overview*», NIG Working Papers nº 97-1: Netherlands Institute of Government (NIG), University of Twente.
KLIJN, E., & KOOPENJAN, J.: *Network Management and Decision Making Management in Networks: A Multi-Actor Approach to Governance*, NIG Working Papers nº 92-2, Netherlands Institute of Government (NIG), University of Twente.
KRAEMER, Kenneth, & PINSONNEAULT, Alain: *Information Technology and Middle Management Downsizing. A Tale of Two Cities*, CRITON Working Paper URB-115, abril de 1997.
LIKIERMAN, Nadrew: «Performance Indicators: 20 Early Lessons from Managerial Use», *Public Money and Management,* octubre-diciembre de 1993, Cambridge (GB).
LENK, Klaus: «Information as a Key Concept in the Theory of Public Administration: Preliminary Remarks» (inédito), University of Oldenburg, enero de 1998.
MACLIN, Stephen A.: *Going Online: What Public Managers Need to Know*, Northen Illinois University, Division of Public Administration.
MAYNTZ, Renate: *Sociología de la Organización*, Alianza, Madrid, 1967 (traducción).
MECHLING, Jerry, & FLETCHER, Thomas M.: *Eight Imperatives for Leaders in a Networked World*, Harvard Policy Group on Network-Enabled Services and Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.

— *IT Leadership in Governement*, Program on Strategic Computing and Telecommunications in the Public Sector, John F. Kennedy School of Government, Harvard University.
MOONEY, Stephen: *Carbon-Bureaucracy*, London School of Economics and Political Science.
MORGAN, Garreth: *Imágenes de la organización*, Alfaomega y Ra-Ma, México, 1992 (traducción).
NEWCOMBE, Todd: *Technology Helps States Transform Welfare.*
ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, PUBLIC MANAGEMENT COMMITTEE, PUBLIC MANAGEMENT SERVICE: *Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality*, 1999.
— *Information Technology as an Instrument of Public Management Reform: a Study of Five OECD Countries*, 1998.
OSBORNE, David, & GAEBLER, Ted: *Un nuevo modelo de gobierno*, Gernika, México, 1994 (traducción).
PARDO, Teresa; CONNELLY, David R., & DAWES, Sharon: *Delivering on the Web: The New York State Internet Services Testbed* (project report), Center for Technology in Government, University of Albany, 1996.
PETERS, Guy: «Public Policy and Public Bureaucracy», en Douglas E. Ashford (ed.): *History and Context in Comparative Public Policy*, Pittsburgh University Press.
— *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999 (traducción).
PRATS CATALÁ. Joan: *Servicio civil y gobernabilidad democrática*.
RAMOS, Conrado: *La teoría tradicional de la Administración Pública*, Documento de Trabajo, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República O. del Uruguay.
SCHEPPACH, Raymond, & SHAFROTH, Frank: *Governance in the New Economy*, National Governors' Association (EUA).
SNELLEN, I., & ZUURMOND, Arre: «Informatization as a Revolutionizing Force: New Institutional Arrangements in the Netherlands», NIG Working Papers nº 95-10, Netherlands Institute of Government (NIG), University of Twente.
STEWART, John: «The limitations of Government by Contract», *Public Money and Management*, julio-setiembre de 1993.
TAYLOR, John A.: «Governance and Electronic Innovation: Whither the Information Polity?», *Information, Communication and Society* (Glasgow Caledonian University) vol. 1, nº 2, verano de 1998.
TAPSCOTT, Don: «The Industrial Age Bureaucracy», en Don Tapscott: *The Digital Economy: Promise and Perfil in the Age of Networked Intelligence*, Alliance for Converging Technologies, 1999.
TESORO, José Luis: *Transparencia pública y medios virtuales*, Documento DIEI, Instituto Nacional de Administración Pública (Argentina), 2000.
TOFFLER, Alvin: *El cambio del poder*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990 (traducción).

United States National Performance Review: «Reengineering Through Information Technology», Office of Vice President, setiembre de 1993.
VAN DE DONK, W.: *Infocracy or Infopolis?,* Paper for the Communitarian Summit, Washington DC, 1999.
WALDO, D.: *Administración Pública*, Trillas, México, 1967 (traducción).
WRIGHT, Vincent: «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública», *GAAP* nº 7-8, septiembre 1996-abril 1997 (traducción).
ZULETA, M,; BARRIENTOS, E., & LUNA, E.: «SIMAFAL II. Sistema Integrado Modelo de Administración Financiera, Control y Auditoría para América Latina», Proyecto Regional Responsabilidad-Anticorrupción en las Américas (AAA), proyecto regional de USAID administrado por Casal and Associates, Bolivia, febrero de 1999.
ZUURMOND, Arre: «SWR- Hendrik Muller Seminaar 1999: ITC, Chances and Threats» (entrevista).

LA DIPLOMACIA Y LA INFORMÁTICA: LA GLOBALIZACIÓN, LA CIUDADANÍA GLOBAL, LAS REDES TRANSNACIONALES

Romeo Pérez Antón y Alejandro Coto

INTRODUCCIÓN

1. Los textos que realizan el proyecto presente descansan, a nuestro entender, sobre algunas razones simples y algunos motivos sin duda eficaces:

a. La informática afecta la actividad política a diversos niveles, desde la ciudadanía hasta la estructura de las políticas públicas.
b. Al registrarse impactos en distintos niveles de un sistema en equilibrio dinámico y precario, el rastreo de los efectos exige atención provista de método adecuado y el cálculo del efecto agregado o resultante sólo se obtendrá a condición de ponderar una serie de concurrencias y neutralizaciones, de cambios homeostáticos y alteraciones estructurales, de consecuencias intermedias y finales, etc.
c. *Internet* representa probablemente el ámbito principal de cumplimiento de las virtualidades de expansión y penetración capilar en las sociedades que todos los observadores coinciden en atribuir al uso de *hardware* y la consiguiente informatización de los mensajes.
d. *Internet*, más que los CD-ROM y otras aplicaciones de la informática, ha adquirido las cualidades de un genuino espacio:
   – estabilidad,
   – abstracción (virtual omnicomprensividad de toda una región ontológica),
   – pluridimensionalidad (el «largo» consiste en la coexistencia de usuarios, sitios, subredes, etc.; el «ancho», en las memorias que proporcionan a la red las computadoras «enganchadas»),

– transitabilidad,
– inapropiabilidad.

Es el primer ciberespacio, rigurosamente hablando.

e. La penetración capilar antes mencionada alcanza a algunas pautas mentales y a algunas constantes psicológicas de los usuarios de la informática (con relación a la especificidad de lo mental, Searle, 1996).
f. Contra lo que suele admitirse, los sujetos informatizados y los cibertranseúntes no se erigen en los cuestionadores sino en los cuestionados de esta fase histórica en que la informática se expande y genera al menos un espacio; no son aquéllos los cultos sino los incultos, en el sentido (que, bien mirado, no los minimiza sino que les supone capacidades eminentes) de que deben demostrar que sus ocupaciones definitorias estimulan nuevas formas creativas y no sólo colocan en nuevos soportes los productos de las formas anteriores de creación y crecimiento.
g. En esa posición de desafiados, los sujetos de la informática se encuentran en condiciones de acreditarse como revolucionarios culturales, no sólo tecnológicos, mientras quienes no lo son (los «analfabetos informáticos») eluden la posición de superados y quedan como corresponsables de la administración de la posible fecundidad de la informática en la renovación de las más nobles configuraciones y matrices de la experiencia humana, entre ellas los fundamentos de la vida política.

2. Si se proyectan sobre el tema que corresponde a este texto en particular, las razones y los motivos enunciados arrojan las siguientes determinaciones.

Parece insoslayable una aproximación preliminar (lo que no significa intrascendente o poco rigurosa; por lo contrario, significa seria en tanto configuradora y descriptiva) a la incidencia de la informatización sobre la dimensión exterior de la política y del Estado (apartados *a* y *b* de la sección 1 de esta Introducción). La fenomenología puede proporcionar el método imprescindible para evitar las percepciones incompletas o deformadas por generalizaciones arbitrarias.

La aludida configuración no puede obtenerse más que en términos dinámicos y procesuales, ya que debe asumir una «colisión» (de informática y política) en múltiples niveles, de referentes en sendos movimientos internos (expansión de la informática y ajuste, probablemente

contracción, de la política en el ámbito mayor de la sociedad nacional y de la sociedad mundializada).

Aunque ella resulte difícil, la operación que hemos llamado *cálculo de la resultante* de la mencionada colisión no puede omitirse, ya que el hacerlo representaría el grave error metódico de renunciar de antemano a la unificación de un fenómeno homogéneo, respecto del cual no se advierten motivos de subdivisión última. La articulación de los impactos primariamente reconocidos propicia una síntesis exigible para retomar la integridad del tema, integridad que no admite ser sustituida más que en la descomposición de la etapa analítica, en virtud de aquella homogeneidad del fenómeno del choque (coliden, mientras no se demuestre lo contrario, *toda* la informática con *toda* la política) y también en virtud de que al menos uno de los referentes, la política, constituye un sistema antes y, presumiblemente, después de la colisión, lo que requiere la percepción de su integridad (sólo en esa perspectiva se reconoce un sistema cualquiera).

3. La integridad debe recuperarse oportunamente, como síntesis posterior a la indagación discriminada y particular, en un segundo sentido, netamente cualitativo, a diferencia del apoyo cuantitativo que ofrece el cálculo de la resultante.

Es obvio que la expansión cibernética involucra la modificación de las estructuras de comunicación, conservación y evocación de datos y mensajes; pero ¿involucra, más radicalmente, los contenidos de esos mensajes y las matrices que los posibilitan, preparan o producen? Estos últimos alcances llevarían la revolución informática a las mentes y a las interacciones de éstas, lo que la haría heterogénea o múltiple, cuantitativa y cualitativa.

La hipótesis dominante, que asumimos, responde positivamente a esa interrogante (apartados *e*, *f* y *g*), por consideraciones que en buena medida recogeremos más adelante. En relación con nuestro tema específico, la percepción de las consecuencias propiamente mentales de la expansión informática se logra sobre todo en la perspectiva de la ciudadanía. Ésta es una opción estratégica de este estudio. La ciudadanía, en efecto, como estatuto y como práctica, interioriza o internaliza el orden político y demanda los recursos de los saberes de la política, dada su índole práctica. De la actividad diplomática a la ciudadanía, se despliega el arco heterogéneo (institucional por un lado y consciente por otro) del sistema político en su faz o proyección externa. Lo

denominaremos, para abreviar, *el Estado externo*. Ese arco recibe los impactos diversos y sintetizables de las computadoras, el *software* e Internet.

I. La colisión con el Estado externo

1. Lo primero debe consistir en la exposición de aquello que ha sido una de las puntas del arco, la diplomacia, hasta que sobrevino el choque. Entendemos por diplomacia «el manejo de las relaciones internacionales mediante la negociación» (Nicolson, 1994; capítulo I). En otras palabras, la negociación entre Estados nacionales (bilateral o multilateral).

Se conocía entonces, y ahora se reconoce, porque tenemos conciencia informática, que los diplomáticos empleaban, para obtener los objetivos que se les habían asignado, dos instrumentos: información y espacio. La diplomacia era palabra en el espacio, a diferencia de la poesía, «palabra en el tiempo» según Antonio Machado. El diplomático llevaba lejos la palabra de su Estado y traía de fuera la palabra de los Estados y las naciones en los que se desempeñaba. La esencia de su tarea radicaba en la misión: salida con propósitos precisos. Tránsito, para decir y para oír. Todas las misiones suponen dos cosas más: ruptura y persuasión. Ruptura de las divisorias del espacio; en el caso de la misión diplomática, ruptura simbólica pero eficaz de las fronteras políticas, radicación oficial en un territorio extranjero, acreditación y acción *cerca* de las autoridades de *otro* Estado-nación. Persuasión, porque se sale para alcanzar mediante la palabra un propósito preciso, que, en el caso del diplomático anterior al choque, tenía por límite el orden internacional de los Estados, respecto del cual ese diplomático era conservador. Su persuasión no buscaba convertir sino ajustar posturas, negociar. El diplomático, aunque sale en misión, no es un misionero (Nicolson, pássim).

Cuando no se quiere o no se puede negociar, se *rompen relaciones diplomáticas*; en rigor, se restablecen las divisiones estatales, se suspende la ruptura que la misión instaura.

2. Describamos ahora la otra punta del arco del Estado externo, con relación al período previo a la irrupción de la informática. La ciudadanía nacional, que incorporaba individuos al Estado por interiorización

del orden que ese Estado procura garantizar, consistía, sin duda, en información (palabra) y en administración del espacio; pero se oponía a la diplomacia en varios puntos:

a. La ciudadanía del Estado-nación hablaba acerca de los propósitos precisos de las misiones de los diplomáticos, de los objetivos a asignar a la labor de éstos; la intercomunicación de los ciudadanos se erigía, por tanto, en subordinante respecto de la palabra diplomática.
b. La información que elaboraban e intercambiaban los ciudadanos era mucho más compleja, integral y fundamental que la correspondiente a los diálogos de los diplomáticos, salvo en cuanto éstos trasmitían aquélla; la ciudadanía expresaba genuinas opiniones, constelaciones simbólico-emotivas, ideologías, valores, etc.
c. La interlocución cívico-nacional era esencialmente polémica, sobre todo en las democracias, mientras que la controversia entre diplomáticos sólo se asumía instrumentalmente, como demarcación del terreno de las negociaciones y como medio de mejorar las posiciones propias al inicio del proceso negociador y de cada una de sus fases.
d. La ciudadanía estatal-nacional se nutría de las divisiones del espacio, de la pluralidad heterogénea de los Estados; cuando se proclamaba universalista, relativizaba su universalismo porque siempre lo mediaba una nación, un territorio, un proyecto político estatal; la profundización de esa ciudadanía en el Estado de Bienestar no dejaba de requerir que el *nosotros* solidario fuera sólo una parte de la humanidad; el ciudadano-patriota necesitaba de extranjeros.

En tales términos, las rupturas diplomáticas de las divisorias territoriales eran, potencialmente, anticívicas y sólo podían admitirse por los Estados-naciones como dóciles instrumentos de ajuste de los diversos.

3. Procuremos ahora exponer los efectos del choque sobre la diplomacia. Aunque múltiples, esos efectos pueden aprehenderse en conjunto si se les aplican concurrentemente dos nociones: la de persistencia y la de duplicación.

a. *Persistencia.* Como señalaremos en el apartado 4, la informatización afecta notablemente la ciudadanía y, con ella, todo el edifi-

cio del Estado-nación. No cabe asegurar la larga supervivencia de ese Estado, aunque tampoco apresurarse a darlo por agonizante. Es pues posible, y aun probable, que lo sustituyan otra u otras estructuras políticas (integraciones, redes mono u oligotemáticas, aparatos que esbocen un Gobierno mundial). Pero no aparece como mínimamente probable que la informatización redunde en la unificación planetaria del orden político, en la instauración de una ciudadanía y un Estado (Legislativo, Justicia y Ejecutivo) para toda la humanidad. La negociación, la misión, la palabra llevada y traída persuasivamente en el espacio natural mantendrán, entonces, sus funciones y su necesidad. Acaso deba alterarse un poco la definición de diplomacia, mediante la sustitución de *Estado* por el más incluyente *estructura política*: la diplomacia es la negociación entre estructuras políticas.

El hecho de quedar atravesado como nunca antes por comunicaciones y redes no impedirá la coexistencia en el espacio de instituciones políticas y, con ella, la persistencia de la diplomacia en todas sus implicaciones.

b. *Duplicación.* Al desplegarse el ciberespacio, la implantación de las estructuras políticas no podrá continuar siendo singular, en el espacio natural. Los Estados nacionales y las estructuras que eventualmente los sucedan están desde ya constreñidos a administrar *también* el ciberespacio porque en él pueden alojarse, y quizás ya se alojan, ciertas ciudadanías, es decir, ciertas internalizaciones de órdenes cabalmente políticos. Aquellas estructuras deben contar con respuestas a preguntas como: ¿es *x* una ciudadanía distinta a la(s) que nuestra estructura alberga? ¿Es incompatible con ésta(s)? ¿Es la ajena completa o, al menos, suficiente? ¿Hay extranjerías en el ciberespacio?

La eventual misión diplomática a las formaciones políticas del segundo espacio sólo diferiría de las gestiones consabidas en aspectos secundarios, como el del *tránsito* que lleva al destino en uno y otro ámbito. Tampoco los objetos de las negociaciones de los ciberdiplomáticos muestran rasgos esenciales desconocidos en la diplomacia bilateral o multilateral clásica; las amenazas a la seguridad de una comunidad política que provienen de Internet, por ejemplo, pueden resultar muy insólitas (relativas a la distribución, el almacenamiento, la evocación y el empleo de datos y programas), pero las actitudes y conductas respecto de la negociación girarán siempre en torno a si es preferible a la coac-

ción, cómo entablarla, cómo definir sus asuntos, cómo eludir obstáculos, cómo progresar sacando partido de logros parciales y acuerdos intermedios, cuándo y cómo rematarla, etc.

A ese conjunto, vasto y mayormente inexplorado, de cambios adjetivos en la diplomacia, como consecuencias de la colisión de la informática con la política, pertenecen en nuestra opinión las novedades que suelen sin embargo destacar las aproximaciones perfunctorias. Nos referimos a las variantes de intercomunicación, que posibilitan consultas mucho más numerosas y conducción mucho más centralizada de las gestiones (correo electrónico, intranets, etc.), así como a las capacidades sin precedentes de valerse de archivos y estadísticas.

4. Tanto la persistencia como la duplicación remiten al extremo cívico del arco del Estado externo y eso no debe extrañar, ya que necesariamente la misión y la persuasión diplomáticas constituyen acción de una ciudadanía, en el mundo de las ciudadanías coexistentes (internacional equivale sin excepciones a intercívico). ¿En qué consisten dichas remisiones?

La persistencia de la diplomacia depende de que la informatización no cancele la política, desplazándola a favor de alguna radical y universal autogestión anárquica o por algún «gobierno de las cosas» impersonal, ni unifique la estructura de gobierno dando lugar a la instauración de una ciudadanía singular, universal, global. Esta ciudadanía incorporaría una densa trama de interrelaciones políticas pero no la «salida» diplomática; su ámbito (psíquico, formado por miles de millones de conciencias) presentaría un interior vertiginoso por lo multitudinario y diverso pero carecería de un exterior y, sobre todo, de *otro*. Entre esas tres coordenadas se abre el espacio de la ciudadanía tras la revolución informática.

a. *Anarquía universal.* Para que pudiera estabilizarse, la pauta del no gobierno (en el sentido radical completo de anulación de cualquier estructura política de condicionamiento de las conductas de una gran esfera social, equivalente a la sociedad nacional o más amplia) debería exhibir ciertas ventajas inherentes, como la espontaneidad (es autocontradictoria la idea de *revolución anarquista*), la retroalimentación positiva con la paz, así como con alguna abundancia bien distribuida y con el adelanto técnico. La paz, a su turno, involucra, innegablemente, los derechos y libertades humanos, la seguridad de individuos y grupos, el ambiente

sano y la racional explotación de los recursos naturales. Obsérvese que estas ventajas o méritos pueden representar objetivos o propósitos de un orden de gobierno, y puede admitirse que ese orden los vaya alcanzando gradualmente, pero no pueden significar para un orden de cancelación de cualquier gobierno sino cualidades inherentes, ventajas ínsitas, resultados plenos.

Estas cualidades no son registrables para los esbozos o ensayos parciales de anarquía, en perspectivas de actualidad o de pasado reciente ni en ejercicios prospectivos, sobre ninguno de los ejes de la convivencia (vida cotidiana y afectiva, culturas anónimas o conspicuas, economía y finanzas, asentamientos humanos y urbanismo, religión, deportes y entretenimientos). Los ensayos en curso de la pauta anárquica constituyen sólo rebeliones o exploraciones sectoriales, justificadas o no, sin capacidad de instaurar aquellos méritos o ventajas; si cabe dudar de ello respecto de algún eje o de alguna experiencia regional, no resulta mínimamente dudoso a escala universal. La política no está, pues, amenazada por la anarquía.

b. *«Gobierno de las cosas».* Tampoco amenaza a la política, en virtud de cualquier incontrastable razón o discurso científico-técnico, tan coherente respecto de prácticas satisfactorias y tan integral (comprensivo, abarcante de múltiples aspectos de la convivencia social) que excluya sin coerción la discrepancia, la controversia y la negociación. Un gobierno de las cosas no constituiría propiamente un *gobierno,* vale decir, una regularidad adquirida o elaborada mediante el debate y la negociación, sino el *reconocimiento* de regularidades previas, experimentadas y definitivas e incuestionables. Una estructura de esa índole no tendría por qué «proponerse» aniquilar la política; si se estableciera, le bastaría a aquélla proclamar que ésta ya no existe.

Por ninguna parte se advierte el surgimiento de un orden así y los que han leído a Fukuyama saben que no tiene ese alcance la tesis del Fin de la Historia. Y aunque lo hubiera tenido, es obvio que, al recibirse polémicamente, la misma tesis denota persistencia de la política y no gobierno objetivo e impersonal. Los asuntos más candentes y clásicos de la estructura cívico-gubernamental, entretanto, muestran su vitalidad en todas las latitudes del planeta: guerra y paz, pobreza, sistemas educativos, migraciones, seguridad, etc.

c. *Ciudadanía global.* Más difícil resulta asignar valores en esta coordenada, respecto de las de la anarquía y el gobierno objetivo. ¿Qué hay de nuevo acerca de los ciudadanos del mundo?
La respuesta debe darse en dos fases y puede adoptar la forma de dos contestaciones a las preguntas siguientes:
   i. ¿Están surgiendo ordenamientos políticos globales, con sus correspondientes internalizaciones cívicas?
   ii. ¿Se advierte una dinámica que pueda llevar, a cierto plazo, a la sustitución de las ciudadanías estatal-nacionales (y otras múltiples) por una singular, global?

i. Es innegable que se encuentran en rápida expansión, en la televisión satelital y en el ciberespacio, intensas comunicaciones e intercomunicaciones, que, si bien ostentan una tónica posmoderna y por ende se hallan menos cargadas de temas políticos de lo que hubieran registrado treinta años antes, comprenden abundantes e incisivos mensajes referidos a asuntos públicos y acción parapolítica y también propiamente política. La violación del secreto de archivos informatizados del Pentágono por un adolescente israelí, la identificación de los selváticos parajes donde se ocultaba Pol Pot y la difusión mediante Internet de videos que lo mostraban junto al reducido grupo que lo acompañaba, la convocatoria y organización por computadoras personales de las movilizaciones antiglobalización son tres casos de la comunicación e intercomunicación señaladas y de su desemboque práctico, visible.

La gran interrogante en que puede traducirse en una inicial instancia esta primera contestación que buscamos versa sobre si esa (inter) comunicación reviste la capacidad de generar lealtades, programas de gobierno y valores constitucionales, en definitiva, identidades cívicas que no dependan de los Estados nacionales o de las integraciones. No creemos que *hoy* quepa afirmar esa capacidad para la (inter)comunicación referida, pero nos parece indiscutible que, previendo su extensión y enriquecimiento, es pronosticable su aptitud de redundar en acción y lealtad políticas. Por lo pronto, ¿no se justificaría ya que un Estado que deba hospedar una conferencia «globalizadora» enviara a los sitios de la red que preparan las protestas mensajeros («diplomáticos») que intentasen conseguir mediante persuasión determinadas garantías, acuerdos, delimitaciones?

ii. Esas interiorizaciones meramente insinuadas de pautas contrasistémicas, aun sueltas o fragmentarias y mucho más de rechazo que de

construcción, se presentan empero inequívocamente en pugna con las ciudadanías estadonacionales. Unas y otras inciden sobre algunos comportamientos para orientarlos en sentidos diversos y relacionarlos según esquemas incompatibles entre sí: globalización-antiglobalización, pro y contra el Tratado de Roma que establece el Tribunal Penal Internacional, pro y contra la pesca de las ballenas o las centrales nucleares de producción de energía eléctrica, pro y contra ciertas medidas de disciplinamiento monetario y de los mercados (los movimientos) de capitales, difusión por vías contraestatales de información y opiniones sobre represión y atentados contra derechos fundamentales y sobre guerras y otros conflictos, etc.

La sola mención de esas áreas de disputa de lealtades sustenta la configuración de un novedoso, heterogéneo campo de referencias políticas, que se despliega sobre el espacio natural y el ciberespacio y en el que las ciudadanías estatales prevalecen todavía, pero ahora amenazadas y retaceadas por lealtades políticas monográficas o fragmentarias y por cabales ciudadanías supranacionales, la más madura de las cuales corresponde a la Unión Europea (Emerson, 1999).

Dado que hemos defiinido politológicamente la noción de ciudadanía como la asunción o internalización por parte de una conciencia de un orden político, la incidencia de ciudadanías múltiples y en pugna sobre zonas tan trascendentes de las decisiones provoca la delicada cuestión analítica de la percepción de la resultante de tantas solicitaciones. La lealtad al Estado-nación, pese a sus numerosas ambigüedades, subordinaba claramente a las demás de índole política durante los siglos XIX y XX (Gellner, 1993; Llobera, 1999). En la actual concurrencia de ciudadanías se ha perdido al menos la claridad de esa prevalencia. Y probablemente se perderá en breve la prevalencia misma. No hay que presuponer que la ciudadanía estatal (u otra cualquiera) sea necesariamente unitaria, dominante, excluyente: la *soberanía* constituye un atributo del Estado, no de las lealtades políticas, y acaso esté en fase de desaparición. En el campo de las múltiples ciudadanías en tensión, los individuos combinan ya empíricamente sus lealtades, las recortan y acomodan unas a otras. La ciudadanía se ha vuelto facultativa, contingente, de «geometría variable» (Pérez Antón, 1993).

La ciudadanía que parece desplazar más enérgicamente a la estatal-nacional es la de la integración europea, que es progresivamente reconocida como rasgo identitario por las generaciones nuevas (Emerson, 1999, pp. 78-79). El porvenir parece deparar, no obstante, una compleja

coexistencia más que la unificación de las lealtades en la vigorosa ciudadanía de la Unión Europea (Evers, 1995). Con términos enfatizados por Evers, la Europa integrada se encaminaría, supuesto que opte por la estabilidad y no por simplificaciones excesivas, hacia una *Civitas Civitatum,* una Ciudadanía de Ciudadanías en que el escalonamiento de lealtades organiza una creciente pluralidad.

Las asunciones subjetivas de ordenamientos políticos, en síntesis, se multiplican y se internacionalizan pero no se advierte ningún avance hacia el Estado mundial y su ciudadanía. Los nacionalismos se relativizan pero no en beneficio de una sola categoría política y menos aun de un agente único, universal.

La diplomacia ratifica su persistencia en la segunda extremidad del arco del Estado externo, sólo que en esta segunda extremidad se agrupan ciudadanías estadonacionales y supranacionales con protociudadanías que les disputan decisiones particulares pero de enorme relevancia. Los tránsitos diplomáticos con propósitos suasorios y negociadores son más y no menos necesarios que antes, en tanto los discursos cívicos han crecido en número y diversidad. En general, creemos que a algunas ciudadanías (supranacionales o subnacionales, que también éstas se vienen fortaleciendo) y a todas las protociudadanías (antiglobalización, de derechos humanos, de inversores financieros) les faltan conciencia y prácticas de la misión diplomática y a las diplomacias clásicas (estatal-nacionales y de la ONU, OTAN, OEA, etc.) les faltan misiones ante las protociudadanías.

II. Consecuencias mentales de la informática

1. Tocaremos el punto, obviamente, dentro de los alcances de nuestro tema: los saberes de la política, en particular las matrices de la ciudadanía en su fase diplomática.

Para estructurar esta segunda sección de nuestro texto, arriesgamos la hipótesis de que la expansión de la informática viene fomentando los mensajes en red y los razonamientos progresivos pero no concluyentes.

Mensajes en red

La comunicación mediante computadoras no creó, ciertamente, las redes y su lógica de comunicación, pero las ha dotado de especial am-

plitud, facilidad de funcionamiento y significación. La amplitud (cantidad de miembros) se apoya en la proliferación de los PC y en el costo relativamente bajo de su adquisición y empleo. La facilidad de funcionamiento de las redes se desprende de ambas circunstancias y de técnicas como el *chateo.*

La significación sin precedentes que la informatización confiere a las redes y su lógica de comunicación consiste en que éstas sustituyen buena parte de las estructuras que la propia expansión informática debilita o vulnera. Las ciudadanías clásicas, amenazadas en sus sustentos consabidos (las fronteras y los controles que posibilitan, la representación electoral, la educación administrada, la reserva de informaciones, ciertos elitismos democráticos) pueden sobrevivir sumándose a redes y promoviendo otras, con ajuste a la peculiar comunicación de ellas.

Los mensajes en red se caracterizan, a nuestro juicio, por su radicalidad recepticia, dialógica. La exposición que cabe en ellos es breve o sumaria y nada de lo contenido en los mensajes se impone jerárquicamente. En lugar de ello, los contenidos se validan por aceptación y reiteración. Las redes se adaptan mal a las directrices, las órdenes y las consignas porque aquéllas maximizan las oportunidades de crítica, de «desenganche» y de emisión de opuestas directrices, órdenes o consignas. Es posible que, como se ha sostenido, la propia subjetividad de los usuarios extremos se altere: «fugacidad del sentido. Las cosas se dispersan de tanto circular. Las redes, al tiempo que enlazan, invitan a una circulación constante [...] Las circulaciones son ultraveloces pero los encuentros imposibles porque el interactivo es un ser de desplazamientos efímeros que no dejan rastro ni huellas. De sus pasos no queda vestigio alguno, porque su andar está hecho para el reciclaje sin fin» (Romano, 2000, pp. 143 y 145).

No hay que olvidar que la ciudadanía se constituye como la interiorización consciente de pautas, instituciones, estructuras y reglas *políticas,* vale decir, destinadas al *gobierno* (en sentido amplio) fundado a su vez en construcciones estatales o análogas. Los mensajes en redes informatizadas se concentran en los registros «bajos» de la comunicación gubernativa: en lo regulativo más que en lo determinativo, en el mantenimiento de límites exteriores de convivencia más que en movilizaciones, en expresión más que en agrupamiento, en sanciones de opinión generalizada más que en coerción o coacción. Una ciudadanía múltiple, facultativa y personalizada irá desenvolviendo, en lo que dependa de las redes, una política dúctil, sutil y de rápidos ajustes pero

mucho menos ambiciosa, más reactiva que la de la época de auge de los Estados-naciones.

Razonamientos no concluyentes

En estrecha asociación con el cambio mental anterior, observamos que las ciudadanías informatizadas y sus diplomacias se atendrán notablemente a contenidos lógicos, inclusive a expresividades razonantes o razonamientos en primera persona («pongámoslo así…», «estoy diciendo exactamente que…»), pero que se tratará de cadenas de inferencias rigurosas carentes no obstante de remate o conclusión. Llamamos aquí *conclusión* a una tesis o proposición cognitivamente no trivial, que el razonamiento anterior valida o prueba (según algún estatuto de verdad) y puede por tanto pasar a ser cabeza de otros razonamientos.

El progreso inferencial, se supone en esta tesitura, no depende ni conduce necesariamente a remates y vale por sí mismo. Otro supuesto consiste en que los razonamientos *comunicados* contribuyen a que se produzca un esclarecimiento a nivel del conjunto interactivo (Piscitelli, 2002). La renuencia a las conclusiones nos parece inducida por la preferencia que excita la gran potencialidad de oír testimonios y de explorar reacciones a la vez lógicas y muy personales que provee la red, el chateo y otras modalidades de la comunicación informatizada. Esa renuencia sería, entonces, circunstancial, aunque hoy en día muy arraigada.

La política desarrollada dentro de esta estructura versará sobre lo instrumental mucho más que sobre lo finalístico. Se deslizará hacia lo preparatorio, hacia el incremento de los cúmulos de información, hacia todas las exquisiteces de la archivística, la estadística, la graficación. La diplomacia ensanchará su radio de actividad, la política en buena medida se volverá diplomacia; se tratará sin embargo sustancialmente de una diplomacia de infinitos ajustes, de movimiento circular, al borde siempre del desinterés y de la desafección de los públicos por la ausencia de verdaderas novedades.

BIBLIOGRAFÍA

EMERSON, Michael: *El nuevo mapa de Europa;* Madrid, Alianza Editorial, Ciencias Sociales, 1999.

EVERS, Tilman: «Supranational statehood. The case of the European Union: Civitas Civitatum or monstrum?», en *Law and State*, vol. 51, Tübingen, Institute for Scientific Co-operation, 1995.

GELLNER, Ernest: *Nations and Nationalism*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1993.

Harvard International Review, vol. XVII, nº 3, verano de 1995: «The End of Sovereignty? International Law and the State in the 1990s».

LLOBERA, Josep R.: «Recent theories of Nationalism», *WP* nº 164, Institut de Ciencies Politiques i Sociais, Barcelona, 1999.

NICOLSON, Harold: *La diplomacia;* Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

PÉREZ ANTÓN, Romeo: «Eficacia de los sistemas políticos», en *Cuadernos del CLAEH*, n° 68, Montevideo, 1993.

PISCITELLI, Alejandro: *Ciberculturas 2.0. En la era de las máquinas inteligentes*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

ROMANO, Eduardo M.: *La cultura digital. Navegantes de Internet, personalidades interactivas y agrupamientos virtuales*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 2000.

SEARLE, John R.: *El redescubrimiento de la mente,* Barcelona, Crítica, 1996.

BIBLIOGRAFÍA GENERAL

ADAMS, William C.: *Media power in presidential elections: an exploratory analysis, 1960-1980*, Filadelfia, 1982.

ALBERT, Pierre, Jeant STEVENS y Andre HEITMANN: *Historia de la radio y la televisión*, Fondo de Cultura Económica, Breviarios, México, 1993.

ÁLVAREZ TEIJEIRO: *Comunicación, democracia y ciudadanía. Fundamentos teóricos del Public Journalism*, Ciccus-La Crujía, Buenos Aires, 2000.

BEETHAM, David: *Bureaucracy,* University of Minnesota Press, Minneapolis, 1996.

BERLO, David K.: *El proceso de la comunicación: introducción a la teoría y la práctica*, Ateneo, México, 1985.

BERMAN, Jerry, y Deirdre K. MULLIGAN: «Digital Grass Roots: Issue Advocacy in the Age of the Internet», en David M. Anderson y Michael Cornfield (eds.): *The Civic Web. On-line Politics and Democratic Values*, Lanham, Maryland y Nueva York, Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

BETTETINI, Jean Franco, y Fausto COLOMBO: *Las nuevas tecnologías de la comunicación*, Paidós, Barcelona, 1995.

BOBBIO, Norberto: *Estado, gobierno y sociedad*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

BOBBITT, Phillip: *The shield of Achilles. War, peace and the course of History*, Nueva York, Alfred Knopf, 2002.

BRETON, Philip: «Medios, mediación, democracia», en *Opinión pública y comunicación política*, Eudema, Madrid, 1992, pp. 95-110.

BRUSA, José Mauro: *Modernización de la Administración Financiera Pública,* Banco Interamericano de Desarrollo, 1995.

BUTCHER, Tony: *Delivering Welfare*, Open University Press, 1995.

CAFASSI, Emilio (ed.): *Internet: políticas y comunicación*, Biblos, Buenos Aires, 1998.

CALDOW, Janet (comp.): *Governance in the Information Age,* Institute for Electronic Government, IBM, 1997.

CASTELLS, Manuel: *La era de la información*, vol. 1: *La sociedad red*, Alianza, Madrid, 2000.

— *La era de la información*, vol. 2: *El poder de la identidad*, Alianza, Madrid, 2000.

— *La era de la información*, vol. 3: *Fin de milenio*, Alianza, Madrid, 1999.

— «Lección inaugural del programa de doctorado sobre sociedad de la información y del conocimiento», Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona, junio del 2000.

CLIFT, Steven: «E-Democracy: Lessons from Minnesota», en David M. Anderson y Michael Cornfield (eds.): *The Civic Web. On-line Politics and Democratic Values*, Lanham, Maryland y Nueva York, Rowman & Littlefield Publishers, 2003.

CORRALES, Javier: «Lessons from Latin America», en Leslie D. Simon, Javier Corrales y Donald R. Wolfensberger (eds.): *Democracy and the Internet*, Washington DC, Woodrow Wilson Center Press, 2002, pp. 38-42.

CORREA FREITAS, Ruben, y Rolando FRANCO (comps.): «Gestión del Estado y desburocratización», en *El Libro Verde: Uruguay: 1989*, Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República (ONSC) e Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

CHARTRAND, Robert: «The potencial for legislative utilization of systems technology», *Journal of Constitucional and Parliamentary Systems*, vol. VIII, enero-marzo 1969.

CHUMBITA, Hugo, y Darío IMPALA: *Nuevas tecnologías de la información y transparencia del Estado*, DIEI, Instituto Nacional de Administración Pública, documento nº 34, serie II: Estado y Sociedad, Buenos Aires, 2000.

DAHL, Robert A.: *Polyarchy*, Yale University Press, 1971.

DAWES, Sharon S., Peter A. BLONIARS y Patricia D. FLETCHER: *Some Assembly Required: Building a Digital Government for the 21st Century (Report of a Multidisciplinary Workshop Held in October 1998)*, Center for Technology in Government, University at Albany, 1999.

DE ZAN, Julio: *Libertad, poder y discurso*, Almagesto-Fundación Ross, Buenos Aires, 1993.

DELEUZE, Gilles: *Empirismo y subjetividad*, Gedisa, Barcelona, 1981.

DEUTSCH, Karl: *Los nervios del gobierno: modelos de comunicación y control políticos*, Paidós, México, 1985.

DUNLEAVY, Patrick, y Christopher HOOD: «De la administración pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de varios países desarrollados», *GAPP* nº 3, mayo-agosto 1995.

DUNSIRE, Andrew: «Administrative Theory in the 1980's: a viewpoint», en *Public Administration* nº 73, 1995, pp. 17-40

ECO, Humberto: *La Edad Media ha comenzado ya*, Alianza, Madrid, 1995.

— *Tratado de semiótica general*, Nueva Imagen, México, 1978.

EMERSON, Michael: *El nuevo mapa de Europa*, Madrid, Alianza Editorial, Ciencias Sociales, 1999.

EMMONS ALLISON, Juliann (ed.): «Information and International Politics», en Juliann Emmons Allison (ed.): *Technology, Development and Democracy. International Conflict in the Information Age*, Albany, State Universtiy of New York, 2002, pp. 3-22.

— *Technology, Development and Democracy. International Conflict in the Information Age*, Albany, State Universtiy of New York, 2002.

«The End of Sovereignty? International Law and the State in the 1990s», *Harvard International Review,* vol. XVII, nº 3, verano de 1995.

ETIZIONI, Amatai: «Teledemocracy», *The Atlantic*, octubre 1992.

ETKIN, Jorge: *Burocracia en corporaciones públicas y privadas*, Macchi, Buenos Aires, 1986.
EVERS, Tilman: «Supranational statehood. The case of the European Union: Civitas Civitatum or monstrum?», en *Law and State*, vol. 51, Tübingen, Institute for Scientific Co-operation, 1995.
FERNÁNDEZ, Carlos, y Gordon L. DAHNKE: *Comunicación humana ciencia social*, McGraw Hill, México, 1986.
FERRY, Jean-Marc, Dominique WOLTON y otros: *El nuevo espacio público*, Gedisa, Barcelona, 1995.
FINQUELIEVICH, Susana (coord.): *Ciudadanos a la red*, Ciccus-La Crujía; Buenos Aires, 2000.
FOUNTAIN, Jane E.: *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2001.
FRASER, Nancy: «Reconsiderando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia existente», en Craig Calhoun (ed.): *Habermas and the Public Sphere*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1991.
FREDIANI, Ramón: «Sistemas presupuestarios y política fiscal en el orden económico», en *Contribuciones*, Fundación Konrad Adenauer, 2001.
FRISSEN, Paul A.: «The Virtual State: Postmodernization, Informatization and Public Administration», The Governance of Cyberspace Conference, University of Teesside.
GARCÍA DELGADO, Daniel (comp.): *Los actores sociopolíticos frente al cambio*, Fundación Universidad a Distancia Hernandarias, Buenos Aires, 1994.
GARCÍA, Randall: *Estado de las telecomunicaciones en Centroamérica: impresiones sobre sus situación actual*, monografía, San José (Costa Rica), 1999.
GARRETÓN, Manuel Antonio: *Política y sociedad entre dos épocas*, Homo Sapiens, Rosario (Argentina), 2000.
GARSON, David: *Information technology and computer applications in Public Administration: Issues and trends,* IDEA Group Publishing, Hershey,1999.
GELLNER, Ernest: *Nations and Nationalism*, Ithaca, Nueva York, Cornell University Press, 1993.
GHERE, Richard K., y Brian A. YOUNG: *The Cyber-Management Environment: Where technology and ingenuity meet public purpose and accountability*, Department of Political Science, University of Dayton (disponible en ‹www.pamij.com/gypaper.html›).
GRABER, Doris (ed.): *El poder de los medios en la política*, GEL, Buenos Aires, 1986.
GROSSO, Beatriz, y Alejandra SVETAZ (comps.): *El Poder Legislativo en la democracia y la integración*, OEA, Buenos Aires, 2000.
GUBERN, Roman: *El eros electrónico*, Taurus, Madrid, 2000.
GULLEDGE, Thomas R., y Ruth A. HASZKO: *La tecnología de la información incorporada a la empresa: una transformación social clave en los Estados Unidos*, Centro de Análisis de Políticas, Instituto de Administración Pública, Universidad George Mason (disponible en ‹http://www.unesco.org/most/gulledsp.htm›).

HABERMAS, Jürgen: *El espacio público*, Staat und Politik, 1964.
— *Historia y crítica de la opinión pública*, Gustavo Gili Mass Media, Barcelona, 1981.
HEEKS, Richard: *Centralised vs. Decentralised Management of Public Information Systems: A Core-Periphery Solution*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester, Working Paper Series nº 7, enero de 1997.
— *Government Data: Understanding the barriers to citizen access and use*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester, Working Paper Series nº 10, octubre de 2000.
— *Information Systems and Public Sector Accountability*, Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Manchester, Working Paper Series nº 1, julio de 1998.
HOGETT, Paul: «New Modes of Control in the Public Service», en Michael Hill (ed.): *The Policy Process. A Reader*, Prentice Hall, 1997.
HOLMES, Douglas: *eGov. eBusiness Strategies for Government*, Londres, Nicholas Brealey Publishing, 2001.
HOOD, Christopher: «Public Administration: lost an empire, not yet found a role?», en Adrian Leftwich: *New Developments in Political Science*, Edward Elgar Publishing, 1990.
HOOD, Phil: *Interactive Multimedia in the High Performance Organization: Wealth Creation in the Digital Economy,* Alliance for Converging Technologies, 1996.
HUGHES, Owen E.: *Public Management and Administration,* St. Martin Press, 1994.
INSTITUTE ON GOVERNANCE: «Information and Communication Technologies and Governance: Linkages and Challenges», preparado para el International Development Research Center (Canadá), octubre de 1996.
IZURIETA CÁNOVA, Roberto: «Comunicación y relaciones públicas en el ámbito político», en Alejandro Vial (ed.): *El Poder Legislativo y los nuevos desafíos de la democracia en el Mercosur*, UPD/OEA, Asunción, 2002.
JONES, Lawrence, y Fred THOMPSON: «Un modelo para la Nueva Gerencia Pública: Lecciones de la reformas de los sectores público y privado», en *Reforma y Democracia* nº 15, Centro Latinoamericano de Administración (CLAD), octubre de 1999 (disponible en ‹www.clad.org.ve/indices.html›).
JOWETT GARTH, S.: «Propaganda y comunicación: su importancia y su influencia», en *Cuadernos para el Debate*, nº 42 (versión original en inglés publicada en *Journal Communication,* invierno 1987-1988).
KALATHIL, Shanthi, y Taylor C. BOAS: *Open Networks, Closed Regimes: The Impact of the Internet on Autoritarian Rule*, Washington DC, The Carnegie Endowment for International Peace, 2003.
KEANE, John: *Democracia y sociedad civil*, Alianza Universidad, Madrid, 1992.
KONRAD ADENAUER STIFTUNG: *La responsabilidad ética de los medios de comunicación en una sociedad democrática*, La Paz, 1996.
KRAEMER, Kenneth, y Alain PINSONNEAULT: *Information Technology and Middle Management Downsizing. A Tale of Two Cities*, CRITON Working Paper URB-115, abril de 1997.

LAQUEY, Tracy, y Jean C. RYER: *Manual da internet, um guia introdutório para acesso às redes globais*, Campus, 1994.
LAZARSFELD, P., T. MERTON, E. MORIN y otros: *La comunicación de masas*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1977.
LAZARSFELD, Paul: «La opinión pública y la tradición clásica», en Charles S. Steinberg y A. William Bluem: *Los medios de comunicación social*, Roble, México, 1969.
LEIVA, Luciano, y otros: *La crisis de la representación política y el poder legislativo*, OEA-CECOL, 1994.
LEMIEUX, Vincent: «Un modelo comunicativo de la política», en *Opinión pública y comunicación política*, Eudema, Madrid, 1992.
LENK, Klaus: «Information as a Key Concept in the Theory of Public Administration: Preliminary Remarks» (inédito), University of Oldenburg, enero de 1998.
LIKIERMAN, Nadrew: «Performance Indicators: 20 Early Lessons from Managerial Use», *Public Money and Management*, Cambridge (GB), octubre-diciembre de 1993.
LONDON, Scott: *Civic Networks: Building Community On the Net*, The Kattering Foundation Report, 1993.
LÓPEZ, Carlos Enrique, Octavio ISLAS y Fernando GUTIÉRREZ: «Las cibercampañas independientes», *Revista Latina de Comunicación Social* nº 33, La Laguna (Tenerife), setiembre de 2000.
LLOBERA, Josep R.: «Recent theories of Nationalism», *WP* nº 164, Institut de Ciencies Politiques i Sociais, Barcelona, 1999.
MAAREK, Philippe J.: *Marketing político y comunicación*, Paidós Comunicación, Barcelona, 1997.
MACLIN, Stephen A.: *Going Online: What Public Managers Need to Know*, Northern Illinois University, Division of Public Administration (disponible en ‹www.pamij.com/maclin.html›).
MACPHERSON, C. B.: *La teoría política del individualismo posesivo*, Fontanella, Barcelona, 1970.
MAILHOD, Günter: «Gobernabilidad y sociedad civil», en *Espacios. Revista Centroamericana de Cultura Política*, nº 4, abril-junio 1995.
MALDONADO, Tomás: *Crítica de la razón informática*, Paidós, Barcelona, 1998.
MARAFIOTTI, Roberto (ed.): *Culturas nómades*, Biblos, Buenos Aires, 1996.
MAYNTZ, Renate: *Sociología de la organización*, Alianza, Madrid, 1967.
MCLUHAN, Marshal: *La comprensión de los medios como extensiones del hombre*, Diana, México, 1982.
MCLUHAN, Marshall, y B. R. POWERS: *La aldea global*, Gedisa, Barcelona, 1996.
MECHLING, Jerry, y Thomas M. FLETCHER: *Eight Imperatives for Leaders in a Networked World*, Harvard Policy Group on Network-Enabled Services and Government, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (disponible en ‹www.hr-gateway.org/index.php?folder=79&article=120›).
— *IT Leadership in Governement*, Program on Strategic Computing and Telecommunications in the Public Sector, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 1996.

«Mediación informativa y situaciones de crisis», *Voces y Cultura* (Revista de Comunicación) n° 7: Barcelona, 1997.
«Medios de comunicación y la intermediación política», en *Contribuciones* nº 2, CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1997.
MIRABITO, Michael: *Las nuevas tecnologías de la comunicación*, Gedisa, Barcelona, 1998.
MOLES, A. Abraham, y Elizabeth ROHMER: *Teoría estructural de la comunicación y sociedad*, Trillas, México, 1983.
MONZÓN, Cándido: *Opinión pública y comunicación política. La formación del espacio público*, Tecnos, Madrid, 1996.
MORAGAS, Miguel: *Sociología de la comunicación de masas*, Gustavo Gili Mass Media, Barcelona, 1986.
MORERA JUSTO, Iris: *La comunicación para el cambio en las organizaciones*, CAECI, Buenos Aires, 1993.
MORGAN, Garreth: *Imágenes de la organización*, Alfaomega y Ra-Ma, México, 1992.
MOUFFE, Ch.: «La política y los límites del liberalismo», *La Política*, nº 1, Paidós, 1996.
MURARO, Eriberto: *Neocapitalismo y comunicación de masa*, Eudeba, Buenos Aires, 1974.
— *Poder y comunicación*, Letra Buena, Buenos Aires, 1991.
NEGROPONTE, Nicholas: *Ser digital*, Océano Digital, México, 1996.
NICOLSON, Harold: *La diplomacia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
NOGUERA, Felipe: «La campaña permanente», en *Estrategias de comunicación para gobiernos*, UPD-OEA y The George Washington University (GSPM), Washington DC, 2001.
NYE, Joseph S.: «Information Technology and Democratic Governance», en Elaine Ciulla Kamarck y Joseph S. Nye Jr. (eds.): *Governance.com: Democracy in the Information Age*, Washington DC, Brookings Institution Press, 2002.
ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT, PUBLIC MANAGEMENT COMMITTEE, PUBLIC MANAGEMENT SERVICE: *Impact of the Emerging Information Society on the Policy Development Process and Democratic Quality*, 1999.
— *Information Technology as an Instrument of Public Management Reform: a Study of Five OECD Countries*, 1998.
OSBORNE, David, y Ted GAEBLER: *Un nuevo modelo de gobierno*, Gernika, México, 1994.
PAOLI, J. Antonio: *Comunicación e información. Perspectivas teóricas*, Trillas, México, 1983.
PARDO, Teresa, David R. CONNELLY y Sharon DAWES: *Delivering on the Web: The New York State Internet Services Testbed* (project report), Center for Technology in Government, University of Albany, 1996.
PASQUINI DURÁN, José María (comp.): *Comunicación. El Tercer Mundo frente a las nuevas tecnologías*, Legasa, Buenos Aires, 1987.
PÉREZ ANTÓN, Romeo: «Eficacia de los sistemas políticos», en *Cuadernos del CLAEH*, n° 68, Montevideo, 1993.

PETERS, Guy: «Public Policy and Public Bureaucracy», en Douglas E. Ashford (ed.): *History and Context in Comparative Public Policy*, Pittsburgh University Press, 1992.
PETERS, Guy: *La política de la burocracia*, Fondo de Cultura Económica, México, 1999.
PISCITELLI, Alejandro: *Ciberculturas 2.0. En la era de las máquinas inteligentes*, Buenos Aires, Paidós, 2002.
PORRAS NADALES, Antonio J.: *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996.
RAMOS, Conrado: *La teoría tradicional de la Administración Pública*, Instituto de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República O. del Uruguay.
RASENAU, James, y David Johnson: «Information Technology and Turbulence in World Politics», en Juliann Emmons Allison (ed.): *Technology, Development and Democracy. International Conflict in the Information Age*, Albany, State Universtiy of New York, 2002, pp. 55-78.
RATZKE, Dietrich: *Manual de los medios. El impacto de las tecnologías en la comunicación del futuro*, Gustavo Gili, México, 1986.
«Reengineering Through Information Technology», en *United States National Performance Review*, Office of Vice President, setiembre de 1993.
RENDÓN ORTIZ, Gilberto: *Internet para principiantes*, Selector Actualidad Editorial, México, 1996.
RODOTÁ, Stefano: *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*, Losada, Buenos Aires, 2000.
ROMANO, Eduardo M.: *La cultura digital. Navegantes de Internet, personalidades interactivas y agrupamientos virtuales*, Buenos Aires, Lugar Editorial, 2000.
ROSPIR, Juan Ignacio: «La administración comunicativa», en *Opinión pública y comunicación política*, Eudema, Madrid, 1992, pp. 368-415.
SARLO, Beatriz: *Escenas de la vida posmoderna*, Ariel, Buenos Aires, 1994.
SARTORI, Giovanni: *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998.
SCHMITTER, Philippe C.: *La democratización*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1998.
SCHWARTZ, Tony: *The Responsive Chord*, Anchor Press, Nueva York, 1973.
SEARLE, John R.: *El redescubrimiento de la mente,* Barcelona, Crítica, 1996.
SECANELLA, Petra: *La prensa en las elecciones norteamericanas de 1976 y 1980*, CIS, Madrid, 1981.
SENNET, Richard: *El declive del hombre público*, Península, Barcelona, 1978.
SIMON, Leslie D.: «Democray and the Net: A Virtuous Circle?», en Leslie D. Simon, Javier Corrales y Donald R. Wolfensberger (eds.): *Democracy and the Internet*, Washington, DC, Woodrow Wilson Center Press, 2002, pp. 15-27.
SNELLEN, I., y Arre ZUURMOND: *Informatization as a Revolutionizing Force: New Institutional Arrangements in the Netherlands*, NIG Working Papers nº 95-10, Netherlands Institute of Government (NIG), University of Twente (disponible en ‹www.svekom.se/skorg/fou/goldkuhl.pdf›).

STEINBERG, Charles S., y A. William BLUEM: *Los medios de comunicación social*, Roble, México, 1969.
STEWART, John: «The limitations of Government by Contract», *Public Money and Management*, julio-setiembre de 1993.
STEWART, Thomas A.: *La nueva riqueza de las organizaciones: el capital intelectual*, Granica, Barcelona, 1998.
TAPSCOTT, Don: «The Industrial Age Bureaucracy», en Don Tapscott: *The Digital Economy: Promise and Perfil in the Age of Networked Intelligence*, Alliance for Converging Technologies, 1999.
TAYLOR, John A.: «Governance and Electronic Innovation: Whither the Information Polity?», *Information, Communication and Society* (Glasgow Caledonian University) vol. 1, nº 2, verano de 1998.
TENZER, Nicolás: *La sociedad despolitizada*, Paidós, Buenos Aires, 1991.
TESORO, José Luis: *Transparencia pública y medios virtuales*, Documento DIEI, Instituto Nacional de Administración Pública (Argentina), 2000.
THESING, Josef, y Wilhelm HOFMEISTER (eds.): *Medios de comunicación, democracia y poder*, CIEDLA-Fundación Konrad Adenauer, Buenos Aires, 1995.
TOFFLER, Alvin: *El cambio del poder*, Plaza y Janés, Barcelona, 1990.
TOMASSINI, Luciano: *Estado, gobernabilidad y desarrollo*, CINDE-BID, Santiago de Chile, 1993.
US CONGRESS HOUSE, COMMITTE ON HOUSE ADMINISTRATION: *Second progress report of the Special Comitte on Electrical and Mechanical Office Equipment*, Washington DC, 1970.
VAN DE DONK, W.: *Infocracy or Infopolis?,* Paper for the Communitarian Summit, Washington DC, 1999.
VERÓN, Eliseo: *Construir el acontecimiento*, Gedisa, Buenos Aires, 1987.
VLAHOS, Michel: «The Politics of a Network World: A Speculation», en David M. Anderson y Michael Cornfield (eds.): *The Civic Web. On-line Politics and Democratic Values*, Lanham, Maryland y Nueva York, Rowman and Littlefield Publishers, 2003.
WALDO, D.: *Administración Pública*, Trillas, México, 1967.
WOLF, Mauro: *Los efectos sociales de los media*, Paidós, Barcelona, 1994.
— *La investigación de la comunicación de masas. Crítica y perspectivas*, Paidós, México, 1991.
WOLTON, Domique: *Internet ¿y después?*, Gedisa, Barcelona, 2000.
WORTHLEY, John, A.: *Comparative Legislative Information Systems: The use of computer technology in the policy process*, The National Science Foundation, Washington DC, 1976.
WRIGHT, Vincent: «Redefiniendo el Estado: las implicaciones para la Administración Pública», *GAAP* nº 7-8, septiembre 1996-abril 1997.
YTTERSTERSTAD, AKSELSEN, SVENDSE y WATSON: *Teledemocracy*, Oslo, 1996.

SITIOS WEB GUBERNAMENTALES

Argentina

‹www.presidencia.gov.ar/›
‹www.congreso.gov.ar›
‹www.senado.gov.ar›
‹www.diputados.gov.ar›

Bolivia

‹www.vicepres.gov.bo/›
‹www.congreso.gov.bo›

Brasil

‹www.brazil.gov.br/›
‹www.planalto.gov.br/›
‹www.camara.gov.br›
‹www.senado.gov.br›
‹www.interlegis.gov.br/›

Chile

‹www.gobiernodechile.cl/›
‹www.congreso.cl›
‹www.camara.cl/›
‹www.senado.cl/›

Colombia

‹www.presidencia.gov.co/›
‹www.senado.gov.co›
‹www.camararep.gov.co/›

Ecuador

www.presidencia.gov.ec›
‹www.mmrree.gov.ec/›
‹www.congreso.gov.ec/›

Paraguay

‹www.presidencia.gov.py/›
‹www.camdip.gov.py›
‹www.senado.gov.py/›

Perú

‹www.perugobierno.gob.pe/›
‹www.presidencia.gob.pe/›
‹www.congreso.gob.pe/›

Uruguay

‹www.presidencia.gub.uy/›
‹www.parlamento.gub.uy/›
‹www.diputados.gub.uy/›

Venezuela

‹www.venezuela.gov.ve/›
‹www.asambleanacional.gov.ve›

LOS AUTORES

Gerardo Caetano. Director del Instituto de Ciencia Política de la Universidad de la República (Montevideo, Uruguay). Coordinador del programa de investigaciones sobre «Democracia e integración» del CLAEH.

Cecilia Cordeiro. Licenciada en Historia, con estudios de posgrado en la Universidad de Oxford. Consultora en comunicación política para campañas electorales y marketing gubernamental, participó en campañas electorales en El Salvador, Nicaragua, Honduras y Argentina.

Alejandro Coto. Diplomado en Informática y Formulación de Proyectos de Información. Es secretario ejecutivo del CLAEH y miembro de su Consejo Directivo.

María M. Frick. Licenciada en Ciencia Política (Universidad de la República, Montevideo, Uruguay). Ha trabajado en proyectos de investigación, tanto académicos como del sector privado. Actualmente continúa su formación en Buenos Aires.

Oscar Landi. Licenciado en Filosofía y doctor en Ciencias Políticas. Investigador principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas de Argentina (CONICET) e investigador titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Luciano A. Leiva. Abogado, a cargo de la Dirección de Planeamiento y Estudios Especiales de la Cámara de Senadores de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

Armando Roberto C. Nascimento. PhD (en conclusión) en Ciencias de la Computación (Universidad de Manchester), posgraduado en Sistemas de Información y Ciencia Política (Universidad de Brasilia). Director técnico del programa Interlegis, del Senado Federal de Brasil.

Felipe Noguera. Posgraduado en economía y sociología. Presidente de Felipe Noguera Consultores, firma especializada en consultoría política, tecnologías y capacitación en campañas electorales y comunicación política y social, con sede en Argentina.

Romeo Pérez Antón. Politólogo especializado en partidos políticos y en aspectos políticos e institucionales del Mercosur. Es catedrático e investigador del CLAEH y de la Universidad de la República, profesor de la Universidad Católica del Uruguay y consultor en asuntos parlamentarios.

Rubén M. Perina. PhD en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Coordinador de Programas Estratégicos de la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Ha sido jefe de misiones de observación electoral de la OEA en Paraguay, Colombia, Guatemala y Venezuela.

Hannia Vega. Profesora invitada en temas de e-gobierno para la Organización de Estados Americanos (OEA). Profesora de ciencias políticas de la Universidad de Costa Rica. Asesora parlamentaria en la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Alejandro Vial. Sociólogo (Universidad de Chile), diplomado en Ciencias Políticas (FLACSO Chile) y máster en Ciencias Sociales (FLACSO México). Es consultor de organismos y agencias internacionales y coordina el área Democracia y Gobernabilidad de la fundación CIRD, que busca seguir el proceso de participación de la sociedad civil en Paraguay.

Títulos publicados



Parlamento y presupuesto.
La tramitación legislativa del presupuesto de 1995
Gerardo Caetano y Romeo Pérez Antón (coords.)
UPD-OEA y CLAEH, Montevideo, 1997

- *Carlos Pareja:* Guía para una escalada parlamentaria.
- *Juan Andrés Moraes*: Instituciones y política pública. El proceso presupuestario en el Uruguay (1985-1995).
- *Carlos Cossi:* El presupuesto del Poder Judicial y su trámite parlamentario.
- *Marcos Gutiérrez:* Presupuesto y ANEP. Itinerario de un presupuesto aumentado.
- *Isaac Umansky:* Presupuesto General de la Nación. Formulación e implementación (1985-1997).
- *Gerardo Caetano y Romeo Pérez Antón:* Tramitación legislativa del Presupuesto General de Gastos y Recursos (1995). Reflexiones finales.

Mercosur y Parlamentos.
El rol de los Congresos en la democracia y la integración
Gerardo Caetano y Rubén Perina (coords.)
UPD-OEA y CLAEH, Montevideo, 2000



- *Gerardo Caetano y Rubén M. Perina:* Los Congresos del Mercosur en la democracia y la integración.
- *Ana M. Mustapic y Mariana Llanos:* El papel del Congreso argentino en el tratamiento del Presupuesto y el Mercosur.
- *Rosinethe Monteiro Soares y David Fleischer:* Parlamentos do Mercosul-Brasil. A Integração e a democratização do Orçamento.
- *Carlos Mateo y Alejandro Vial:* Los Parlamentos en la democracia y la integración: consideraciones sobre el caso paraguayo.
- *Carlos Pareja, Romeo Pérez y Carlos Cossi:* Un Parlamento por debajo de sus posibilidades.



Parlamentos e instituciones en el Mercosur. Los nuevos desafíos
Gerardo Caetano y Rubén Perina (eds.)
UPD-OEA, CPC y CLAEH, Montevideo, 2000

- *Gerardo Caetano y Rubén M. Perina:* La dimensión parlamentaria en la nueva institucionalidad del Mercosur.
- La visión de los presidentes de las secciones nacionales de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur.
- *Santiago Martín Gallo:* La Secretaría Administrativa Parlamentaria Permanente y la Comisión Parlamentaria del Mercosur.
- *Rodolfo R. Geneyro y Ana M. Mustapic:* Fortalecimiento de la dimensión parlamentaria e institucional del proceso de integración. Pautas para su futura evolución.
- *Rosinethe Monteiro Soares e Maria Cláudia Drummond:* Fortalecimento da atuação parlamentar e institucional no processo de integração do Mercosul.
- *Carlos Alberto González, Carlos Mateo Balmelli y Rosa María G. de Scavone:* Aspectos institucionales del Mercosur, los Parlamentos y la Comisión Parlamentaria Conjunta.

Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) Organización de los Estados Americanos (OEA)

La Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD), creada en 1990, es el órgano principal de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos (OEA), responsable de las actividades de apoyo a la consolidación de la democracia de los Estados miembros de la OEA.

Las principales áreas de trabajo de la UPD son: 1) promoción de liderazgo y ciudadanía democrática, 2) fortalecimiento de instituciones legislativas, 3) apoyo a procesos de descentralización, 4) fortalecimiento de sistemas y procesos electorales, 5) acción integral contra las minas antipersonal y 6) promoción del diálogo y la resolución de conflictos.

A solicitud de los Estados miembros, la UPD brinda asistencia técnica en cada una de estas áreas para el fortalecimiento de las instituciones; lleva a cabo cursos nacionales y regionales para la capacitación y formación de jóvenes líderes; organiza talleres y reuniones que permiten la interacción, el diálogo y el intercambio de experiencias entre instituciones y expertos del hemisferio en áreas relacionadas con la promoción de la democracia.

La UPD también apoya a centros académicos de la región para la realización de investigaciones y publicaciones con el fin de contribuir a la generación y difusión de nuevos conocimientos sobre temas relativos al fortalecimiento de las instituciones, los valores y prácticas democráticos.

Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH)

El CLAEH, fundado en 1957, integra tres perfiles: 1) es una ONG que asesora a instituciones y grupos de la sociedad civil y media entre éstos y los agentes estatales; 2) ofrece servicios de consultoría a organismos públicos y privados, en especial en el área de las políticas públicas y los programas sociales; 3) proyecta sus tradiciones académicas de investigación y docencia en un Instituto Universitario de pequeña escala, dedicado en especial a los estudios de posgrado.

Organiza sus actividades desde cinco programas de trabajo interdisciplinario: Desarrollo Local, Estado y Política, Apoyo a Empresas, Políticas Sociales y Regional Noreste.

La propuesta universitaria apunta a aquellas áreas menos atendidas o que requieren recursos humanos de alta calificación: filosofía política aplicada, estrategias comunicacional-educativas, gestión de servicios de salud, economía de la salud, desarrollo local, investigación en Historia contemporánea, políticas sociales, gestión ambiental, integración y Mercosur, comunicación y recepción de medios, política y gestión de la educación, didáctica de la educación básica, políticas de infancia y adolescencia para la prevención de las farmacodependencias.

Desde hace más de dos décadas publica *Cuadernos del CLAEH*, la primera revista uruguaya de ciencias sociales, que reúne producción académica propia y externa de calidad.