

## El gobierno local en el tiempo de la Sociedad de la Información

Noemí Olivera\* –UNLP-

### Abstract

El trabajo considera los límites de la acción de los gobiernos locales –en particular los argentinos- ante la problemática de la inclusión dinámica en la Sociedad de la Información. Postula que la brecha digital es consecuencia del subdesarrollo y que cabe a los gobiernos locales realizar acciones tendientes a su superación.

### Hacia la Sociedad de la Información

*“... Apenas existían hace 15 años y ahora, los teléfonos móviles están por todas partes. Internet proporciona inagotables flujos de información en línea. ... Esta revolución en la tecnología de la información está dando lugar a la Sociedad de la Información –SI- ...”*<sup>1</sup>.

*“La creación de la SI es un objetivo cambiante que afecta a diversos aspectos de nuestras vidas. El proceso, por tanto, debe revisarse continuamente ...”*<sup>2</sup>. *“La SI constituye un estadio de desarrollo social caracterizado por la capacidad de sus miembros, esto es, ciudadanos, empresas y Administración Pública, para obtener y compartir información de forma instantánea sin ningún tipo de fronteras”*<sup>3</sup>.

Pese a que debemos ponderar si estamos inmersos ‘en’ la SI o nuestro tiempo es el del ‘tránsito a’ ella, no hay duda de que la SI existe, aún cuando sus integrantes no constituyen, ni con mucho, la mayoría de la población mundial<sup>4</sup>. Entre unos -los “que utilizan las

---

\* Directora de “Las pymes entre las TICs y el derecho. Un análisis desde la complejidad”, PI-SPU 11 J 072 e integrante del grupo responsable de “Marco jurídico, complejidad de la información y cuantificación del impacto en el uso de TICs” UNLP BID 1201/OC-AR – PICT N ° 2-13533, Fac. de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP. Secretaria de DySES -Asociación para el Estudio de la Dinámica de los Sistemas Socio-Económicos- [nolivera@econo.unlp.edu.ar](mailto:nolivera@econo.unlp.edu.ar)

<sup>1</sup> Actividades de la Unión Europea. Sociedad de la Información [http://europa.eu.int/pol/infos/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/pol/infos/index_es.htm)

<sup>2</sup> La construcción de una nueva Europa (III). Políticas de la Sociedad de la Información. Políticas de Información en Europa. [http://www.tecnociencia.es/especiales/ue\\_politica\\_informacion/politicas.htm](http://www.tecnociencia.es/especiales/ue_politica_informacion/politicas.htm)

<sup>3</sup> idem.

<sup>4</sup> En el contexto mundial, el porcentaje de usuarios de Internet es aproximadamente un 12% de la población, mientras que en América Latina el promedio se limita al 6%. ARAYA DUJISIN Rodrigo. *Internet, política y ciudadanía*. En: Nueva Sociedad N°195, Caracas, Venezuela, 2005, pág. 70.

Argentina tiene un porcentaje mayor de usuarios que el resto de Latinoamérica, pero, consecuente con la estructura socio-económica del país, su distribución exhibe un marcado desequilibrio entre regiones. Conf: OLIVERA N. y PROTO A. *La Sociedad de la Información sólo será posible luego de una revolución*

*Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) como una parte rutinaria de su vida diaria”- y otros –“aquellas que no tienen acceso a las mismas y que aunque las tengan no saben como utilizarlas”-*, se suele decir, está la ‘brecha digital’<sup>5</sup>.

### **La naturaleza de la brecha**

A esta altura no resulta novedoso plantear que la brecha digital no se limita a las dificultades de acceso a las nuevas tecnologías<sup>6</sup>, sino sustancialmente a la posibilidad de su utilización –“*la capacidad de sus miembros*”-, lo que desplaza el problema de la ‘digitalidad’ para situarlo, como se verá, en el plano del desarrollo.

El subdesarrollo no es un ‘momento’ en la evolución continua o discontinua de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma<sup>7</sup>. Desarrollo y subdesarrollo son dimensiones de un solo proceso histórico<sup>8</sup>. La diferencia entre ambas estructuras es que la desarrollada, en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, dado el carácter ‘inducido’ de su dinámica, es dependiente; y eso se aplica tanto entre países como dentro de un país<sup>9</sup>. En esta línea, dice

---

*jurídica. Una visión desde la actuación empresarial en Argentina.* En: JAIIO, Anales 2005 Simposio SSI y en <http://www.cerider.edu.ar/jaiio/cdjaiio/index.htm>

<sup>5</sup> La brecha digital se define como la separación que existe entre las personas (comunidades, estados, países...) que utilizan las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) como una parte rutinaria de su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas y que aunque las tengan no saben como utilizarlas. SERRANO Arturo y MARTINEZ Evelio. *La Brecha Digital: Mitos y Realidades*, México, 2003, Editorial UABC, <http://labrechadigital.org/labrecha/>

<sup>6</sup> <http://www.psi.gov.ar/labrechadigital.htm>; [http://es.wikipedia.org/wiki/Brecha\\_digital](http://es.wikipedia.org/wiki/Brecha_digital);

<sup>7</sup> Rostow y Germani consideran al desarrollo como una secuencia de etapas históricas. Este tipo de enfoque ha suscitado también numerosos esfuerzos y políticas recientes en materia de desarrollo, concebidos todos como esfuerzos de modernización. Trátase de programas como el desarrollo de la comunidad, la racionalización de la administración pública, los esfuerzos por introducir la preocupación por la productividad en la empresa y, en general, el hincapié en la racionalización o modernización en el sentido de los valores, actitudes, instituciones y organizaciones de las sociedades desarrolladas. SUNKEL Osvaldo y PAZ Pedro. *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* (Primera edición 1970), Siglo XXI Editores, México, 18ª Edición, 1985, pág. 33.

En esta posición se alinea la CEPAL en el documento denominado “Transformación Productiva con Equidad”. Ese documento, cuna de lo que ha dado en llamarse “neoestructuralismo”, no es otra cosa que una exposición del neoliberalismo en términos aceptables para la fuerte tradición social, política y económica latinoamericana. Cabe señalar que tan aceptables fueron esos términos que amplios sectores del “progresismo” latinoamericano, pero, particularmente, del argentino adoptaron acríticamente muchos de esos postulados, entre ellos, en lo que específicamente hace al presente, la derivación de amplias competencias al gobierno local en tren de descentralizar, claro que sin presupuesto ni capacidad de gestión. OLIVERA Noemí *El desarrollo local en “el desarrollo”*. En: Tejido social. Boletín de Desarrollo local y economía social. N°1, Mayo de 2005, <http://www.tejidosocialflacso.org.ar/>

<sup>8</sup> FURTADO Celso. *El capitalismo global*. Traducción de Jorge Eduardo Navarrete, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular 559, México, 1999.

<sup>9</sup> SUNKEL y PAZ, op. cit., pág. 37.

Helio Jaguaribe, comparando dos estructuras subdesarrolladas -Argentina y Brasil-, que *“La pobreza brasileña no tiene nada que ver con la pobreza argentina, la cual es una pobreza coyuntural ... porque bajo el desempleo argentino hay un hombre capacitado para hacer cosas. Argentina dispone del más alto nivel educacional y de la más civilizada sociedad de América Latina, sólo que existe una brecha entre su nivel socio-cultural y su nivel económico ... Mientras el pobre argentino es un pobre coyuntural, víctima del neoliberalismo, el pobre brasileño es un ciudadano de Calcuta, alguien que no sabe nada, no tiene nada”*<sup>10</sup>. Si bien quienes conocemos de cerca la decadencia del sistema educativo argentino podemos cuestionar la percepción de Jaguaribe sobre nuestras capacidades, lo cierto es que lo dicho no hace más que validar lo dicho sobre la naturaleza de la brecha. Entonces, si la brecha no es digital sino de desarrollo y se busca su superación con el propósito de incluir más grupos sociales en la SI, será necesario volver la mirada a las políticas de desarrollo –las que buscan ‘inducir’ el desarrollo-.

### **Global y Local ¿Tendencias en pugna?**

Entre los rasgos distintivos de los actuales enfoques que pretenden estructurar un nuevo modelo de desarrollo sobresalen dos tendencias, que han sido asumidas y consideradas tanto en el ámbito académico-científico como en el discurso que respalda la presentación y fundamentación de políticas; ellas son ‘la global’ y ‘la local’. Aparentemente antinómicas, son sin embargo, una consecuente de la otra.

Circunscribiendo la cuestión al plano económico-comercial –ya que en él la problemática aparece a simple vista-, vemos que en un contexto macro determinado por la globalización y en lo relativo a los flujos de información por las TICs, en el aspecto jurídico éste es el dominio de la nueva Lex Mercatoria que, de la mano de UNCITRAL, está conduciendo al comercio internacional a la uniformización legislativa que las exigencias de celeridad y seguridad hacen necesaria<sup>11</sup>; pero a la par, y probablemente como estrategia defensiva

---

<sup>10</sup> JAGUARIBE H. *MERCOSUR y ALCA*. En *Studia Politicae*, 01 primavera/verano 2003, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba, pág.24.

<sup>11</sup> OLIVERA N. *Condiciones contextuales de la contratación electrónica*. En: *Contratos Celebrados por Medio Electrónico*, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 2004, pág. 11.

frente a la globalización, la revaloración de lo local<sup>12</sup>, tanto en términos de autonomías decisorias, como de estrategias de producción y comercialización.

### **Lo local**

Desde los años 1980 los temas referidos a lo ‘local’ y ‘regional’ ocupan un papel cada vez más preponderante en América Latina, así como en una parte importante de Europa, algunos de cuyos países son pioneros en la temática. De este modo, lo local:

- desde lo económico, es pensado como posibilidad de desarrollo endógeno,
- desde lo político, como base para impulsar la autonomía municipal y, con ello, el fortalecimiento de las nuevas democracias y,
- desde lo cultural, como ámbito ‘natural’ para la recreación de las identidades regionales.

Si bien es cierto que, dadas las particularidades de la estructura social y el desarrollo territorial europeo esta tendencia se puede interpretar como estrategia defensiva frente a la globalización, ha sido transferida a América Latina con cierto éxito, al punto de ocupar un lugar fundamental en prácticamente todas las constituciones nacionales y provinciales reformadas en los noventa<sup>13</sup>.

En particular, en el caso de Argentina, Arroyo distingue tres etapas:

- La primera, que inicia la discusión sobre la descentralización, surge con el advenimiento de la democracia y muestra la particularidad de que teóricos de derecha e izquierda coincide en la idea de que descentralizar es bueno. Sólo que, mientras para los liberales la descentralización supone que no corresponde a las regiones ricas subsidiar a las pobres, para los progresistas el nivel local es el ámbito más propicio para la participación democrática de la sociedad civil. En esta etapa teoría y praxis no coinciden.
- La segunda, en los noventa, muestra el acercamiento de la práctica a la teoría, cuando algunos gobiernos locales empiezan a plantearse la atención de problemas sociales, el desarrollo económico y cómo articular el Estado con las organizaciones sociales. El

---

<sup>12</sup> En este campo destaca la cuestión referida a las denominaciones de origen, en constante ampliación, desde los vinos y quesos iniciales, hasta las confituras y cristalerías actuales En: PASTORINO Leonardo, *La política europea de desarrollo rural sostenible. ¿Obstáculo o modelo para el MERCOSUR?*, Ediciones Al Margen, La Plata, 2005, Cap.III, pág.163.

<sup>13</sup> ZILOCCHI Gustavo y BRESSAN Juan Carlos. *Problemáticas, paradigmas y perspectivas locales y regionales de finales de siglo*. En: Administración Pública y Sociedad N° 10, 1997, Publicación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba, pág.72.

problema en esta etapa es que la Nación deja de atender tareas, que transfiere a las provincias y municipios, los cuales en muchos casos no tienen recursos ni capacidad de gestión<sup>14</sup>, lo que deriva en una ‘municipalización de la crisis’. Numerosos procesos de descentralización de distintos organismos de estado, se han iniciado bajo discursos que explícitamente señalan la búsqueda del desarrollo local y regional. Sin embargo, pese a las virtudes que puedan reunir las experiencias de descentralización, también presentan debilidades que ponen en riesgo el logro de los objetivos buscados. Por una parte, porque existe una diversidad de problemáticas locales y regionales complejas –y en algunos casos graves- no suficientemente tomadas en cuenta en la implementación de los procesos reales de descentralización. Así se va depositando en manos de actores locales, generalmente sin suficientes recursos –científicos, tecnológicos, financieros, etc.- la responsabilidad del abordaje y ‘solución’ de diversos problemas que se presentan en sus comunidades<sup>15</sup>.

- La tercera, iniciada a fines de los noventa y en curso, muestra una cierta revalorización del ámbito local en términos de participación. Es dable percibir, entonces, que la decisión y definición de prioridades se encomienda al nivel local, pero los recursos siguen siendo escasos y el nivel de demanda alto<sup>16</sup>.

### **El Desarrollo Local**

En las décadas del ’50, ’60 y ’70 se hablaba de y se proponían políticas para ‘el desarrollo’, aún cuando se reconocía que en la cuestión hay una dimensión económica –de la que resultan los medios- y una social –que determina los fines-. Sobre el final de la década del ’80 se insinuó la fragmentación del problema. Y, ya definitivamente, en los ’90 ‘el desarrollo’ dejó de ser objeto de estudio en sí. Es extraordinaria la profusión de adjetivos que se utilizan para calificar al desarrollo y los factores que a él se vinculan<sup>17</sup>. Lo peor es

---

<sup>14</sup> OSZLAK Oscar. *De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del estado*, versión preliminar. En: Nueva Sociedad N°160, Venezuela, 1999.

<sup>15</sup> ZILOCCHI G. y BRESSAN J. C. *Problemáticas, paradigmas y prospectivas locales y regionales de finales de siglo*. En: Administración Pública y Sociedad N° 10, 1997, Publicación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba, pág.73.

<sup>16</sup> ARROYO D. *Las políticas sociales locales*. FLACSO, Buenos Aires, 2004.

<sup>17</sup> Un documento de la CEPAL, del año 2000, expresa: “... la CEPAL considera que se requiere una reorientación de los patrones del desarrollo de la región en torno a un eje principal, la equidad, es decir, la reducción de la desigualdad social en sus múltiples manifestaciones. ... Este esfuerzo no es ajeno a los patrones de desarrollo económico e indica, por lo tanto, que al mismo tiempo que se busca un crecimiento económico más estable y dinámico y, por ello, más competitivo, se debe perseguir también un desarrollo más integrador en términos sociales y sostenible en términos ambientales. Por último, ... esfuerzos sustanciales por

que, al haber perdido su unicidad la cuestión del desarrollo, se llega a incurrir en el error de suponer que se puede mejorar la situación relativa de uno o algunos de los desarrollos aisladamente.

En algún punto del devenir histórico-teórico de los últimos años, el desarrollo social, el local y algunos otros ‘desarrollos’ parecen haberse autonomizado de las problemáticas totalizadoras en relación al tema y de las teorías que tradicionalmente los han contenido, dando lugar a corrientes que, focalizando en alguno de ellos, concluyen en propuestas que están condenadas al fracaso desde el diseño mismo, por dejar fuera de la política –en tanto línea de acción- aspectos que tienen alta incidencia en la cuestión<sup>18</sup>. Obviamente, no se han autonomizado ‘los desarrollos’ sino que los autores que se ocupan del tema han segmentado el problema. De ahí a la formulación de políticas segmentadas, hay sólo un paso, que en no pocas oportunidades ha sido dado.

Los propulsores Desarrollo Local destacan, ante todo, que se trata de un enfoque de crecimiento desde abajo y que capta las heterogeneidades de la economía de un país, al cual la dinámica de apoyarse en una serie de factores presentes en el propio ámbito de la región o localidad, que se articulan con direccionalidad, le confiere el carácter de una propuesta de desarrollo endógeno<sup>19</sup>. En relación a los actores involucrados, en las políticas de desarrollo local se articulan los tres sectores -Estado, sector privado y sociedad civil-<sup>20</sup>.

Sin embargo, lo relativo al desarrollo local es abordado, en ocasiones, cual si fuera posible alcanzar alguna forma de ‘desarrollo’ con sólo operar desde ‘lo local’, sin advertir que, aunque más no sea para percibir la coparticipación, tanto nacional como provincial, en nuestro país, les es impuesto a los gobiernos locales interactuar con otros niveles de la organización estatal, que de ese modo tendrán intervención, y no menor, en la política local de desarrollo<sup>21</sup>.

---

construir tejidos sociales que permitan desarrollar sociedades más integradas.”. *Equidad, derechos y desarrollo integral*. En: *Equidad, desarrollo y ciudadanía*. CEPAL, 2000, pág. 15.

<sup>18</sup> OLIVERA N. *El desarrollo local en “el desarrollo”*. En: *Tejido social*. Boletín de Desarrollo local y economía social. N°1, FLACSO, Mayo de 2005. <http://www.tejidosocialflacso.org.ar/>

<sup>19</sup> ALBURQUERQUE LLORENS F. *Metodología para el desarrollo económico local*. ILPES. LC/IP/G.105. y *El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local*. ILPES. LC/IP/R.180. Santiago de Chile, 1997.

<sup>20</sup> ARROYO D. *La gestión municipal en Argentina. Entre la crisis social, la planificación y el desarrollo productivo*. En: *Desarrollo Municipal*, Instituto de Administración Municipal, Fac. de Cs. Ecs., UNLZ, Lomas de Zamora, 2001.

<sup>21</sup> OLIVERA N. (2005), Op. Cit.

### **El gobierno local**

Paradoja de la globalización, el ‘estado mínimo’ llevó a focalizar las políticas de desarrollo a nivel local lo que, particularmente en países con las características del nuestro, fomenta la desestructuración territorial y social.

El rol tradicional de los gobiernos locales se limita al ofrecimiento de adecuada infraestructura básica de uso público y buena prestación de los servicios asociados a ella, usualmente:

- regulación y control de la infraestructura urbana y de las actividades económicas que se realizaban en su territorio;
- el compromiso de brindar acción social directa a la población en riesgo y
- la función administrativa del gobierno local.

Sin embargo, el avance del ‘estado mínimo’ a nivel nacional y provincial ha producido un doble fenómeno.

- Por un lado, la descentralización, que deriva funciones a los gobiernos locales;
- Por otro, el incumplimiento de las funciones demandadas por la gente a gobiernos locales -en tanto estructura estatal más próxima-, que muchas veces no tienen capacidad, financiamiento ni infraestructura para cumplirlas.

En este proceso cabe distinguir:

- viejas funciones que se amplían y
- nuevas funciones relacionadas tanto con nuevos problemas -seguridad- como con nuevas conciencias -ambiente, consumidor, derechos humanos-.

Ahora bien, la realidad de los gobiernos locales en Argentina -donde el escenario de ‘lo local’ está dominado por pequeñas comunidades<sup>22</sup>- muestra una amplia diversidad, que va desde pequeños municipios rurales hasta áreas metropolitanas, en la que sólo los municipios grandes aparecen como agentes potencialmente aptos para ejercer las funciones tradicionales y las nuevas, ya que en ellos hay cierta capacidad de gestión y sociedad civil organizada, en tanto se mantiene la sensación de cercanía y existen condiciones para

---

<sup>22</sup> Argentina tiene aproximadamente 2000 municipios, el 80% de los cuales tiene menos de 10.000 habitantes. ARROYO D. *Modelos de gestión municipal y niveles de planificación en Argentina*. FLACSO, Buenos Aires, 2004, pág.5

alcanzar una buena articulación de actores<sup>23</sup>. Sin embargo, la necesidad de mostrar incremento de la eficacia, eficiencia y legitimidad lleva a unos y otros a implementar procesos de innovación, la mayoría de los cuales<sup>24</sup> son muy menores, endogenerados<sup>25</sup> y, lo que es peor, transplantes de enlatados que no contemplan la realidad local<sup>26</sup>. Tengo para mí que esto se debe tanto a la falta de convicción en torno a los procesos de innovación como a la esperanza de acceder a programas que conlleven financiamiento.

### **El gobierno electrónico local**

Si el gobierno en la SI es gobierno electrónico, entendiendo por tal aquel que suministra, vía electrónica, servicios e información a ciudadanos y empresas, las 24 horas al día, los siete días de la semana y que ha incorporado en su organización los elementos instrumentales y personales necesarios para funcionar como tal orientando y disponiendo sus procesos de prestación de servicios en ese sentido<sup>27</sup>, cabe al presente trabajo explorar las posibilidades y los límites del gobierno electrónico local.

Nuevamente resulta oportuno acudir al caso europeo -paradigma de la planificación racional del desarrollo<sup>28</sup>- donde, formulada ya la iniciativa i2010, el informe de evaluación de eEurope 2005<sup>29</sup> recoge los progresos logrados en los principales objetivos del programa y señala los aspectos en los que hay que seguir trabajando. En el área de Administración en Línea –e-government- el informe destaca que a pesar de los avances conseguidos, “*existen discrepancias entre los Estados miembros en cuanto a los servicios propuestos y que se*

---

<sup>23</sup> Arroyo distingue: Municipios rurales –hasta 2.000 habitantes-; Municipios chicos –de 2.000 a 10.000; Municipios grandes –de 10.000 a 100.000-; Ciudades intermedias –de 100.000 a 250.000- y Áreas Metropolitanas –más de 250.000-. ARROYO D. Op. Cit. , pág.5.

<sup>24</sup> Cabe exceptuar aquí los que corresponden a la tercera de las etapas distinguidas por Arroyo, según lo expresado más arriba. ARROYO D. *Las políticas ...* Op. Cit..

<sup>25</sup> CRAVACUORE Daniel. *El origen de la innovación en el gobierno local y sus actores*. En: CRAVACUORE D. (Comp.) *Innovación en la gestión municipal*, UNQ – Federación Nacional de Municipios, noviembre de 2002, Buenos Aires, Argentina.

<sup>26</sup> Tal como sucede en el caso de las Agencias de Desarrollo Local, en la versión bajada linealmente, a su vez, a fines de los '90 desde el Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín, Italia.

<sup>27</sup> YERGA COBOS Alfonso *Gobierno electrónico local. Necesidad de una métrica*. Lisboa, Portugal, octubre de 2002. <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043809.pdf>

<sup>28</sup> El plan de acción 2005 también hace hincapié en la «trastienda» de la administración electrónica. El objetivo es mejorar la eficacia de las oficinas internas de la administración local, regional y central, algo que se considera como el primer paso necesario para mejorar los servicios de ventanilla que se prestan al ciudadano. COMISIÓN EUROPEA. *Hacia la Europa basada en el conocimiento. La Unión Europea y la SI*. Texto original terminado en octubre de 2002. N° Catálogo: NA-40-01-989-ES-C [http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/36/index\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/move/36/index_es.htm)

<sup>29</sup> Políticas de Información en Europa. [http://www.tecnociencia.es/especiales/ue\\_politica\\_informacion/politicas.htm](http://www.tecnociencia.es/especiales/ue_politica_informacion/politicas.htm) Noviembre 2005.

*impone una mayor cooperación de la UE sobre la orientación de las políticas y el apoyo financiero*”. Si esta es la situación actual del ‘gobierno electrónico’ en Europa, cuando de ‘gobierno electrónico local’ se trata, la cuestión parece estar aún menos avanzada.

Ahora bien, si desde la perspectiva latinoamericana parece excesivo que “*la SI se tiene que construir localmente ... con proyectos piloto centrados en las comunidades municipales ...*”<sup>30</sup>, suena atendible que se deba plantear una relación entre SI y gobernabilidad local si frente a las TICs se siente la necesidad de territorializar los patrones de comportamiento social y económico<sup>31</sup>.

Cuando todavía se consideraba a la universalización del acceso a Internet condición única de incorporación a la SI<sup>32</sup>, y más allá de las discusiones que se puedan suscitar en torno al significado y alcance del concepto ‘gobernabilidad’<sup>33</sup> -en este caso ‘gobernabilidad electrónica’<sup>34</sup>-, Yerga Cobos planteó que a fin de determinar la ‘gobernabilidad electrónica local’ se deben tener particularmente en cuenta indicadores “*que subrayen cuestiones de carácter actitudinal y de opinión que deben revelar la mayor o menor proclividad al uso tanto de quienes deben comprometerse con los procesos como de los usuarios finales*”.

---

<sup>30</sup> MORAN J. M. *Primeras Jornadas sobre la sociedad digital*, Citado por: YERGA COBOS A., Op. Cit.

<sup>31</sup> YERGA COBOS A., Op. Cit.

<sup>32</sup> “Aunque en los países industrializados la distancia entre los usuarios y los computadores conectados a Internet es casi cero, en los países en desarrollo puede ser de varios kilómetros. Si se establecen prácticas de acceso compartido y el usuario medio acepta ir hasta el punto de acceso más cercano, podría reducirse drásticamente el costo de acceso per capita. Puede afinarse aún más el concepto de acceso universal de modo que signifique que un miembro de cada familia, de cualquier lugar, tenga acceso a Internet al menos durante un breve período cada día o cada semana. A través de este único miembro de la familia, la familia entera podría conectarse ocasionalmente al mundo virtual, lo que le permitiría obtener algunos de los beneficios de la revolución informática. El acceso universal, conforme a esta definición restringida, podría alcanzarse en 2005, como lo propugnan las Naciones Unidas”. ISAAC Ashfaq. *La brecha informática mundial*. En: Finanzas y desarrollo, FMI, septiembre de 2001, vol. 38 N° 3, pág. 45.

“Para favorecer una mayor equidad en la transición hacia la SI, se requieren, además, medidas de diversos tipos, tendientes, por un lado, a prestar servicios de telecomunicaciones a menores costos y de fácil acceso a las redes digitales y, por otro, a facilitar el acceso a la infraestructura computacional”. CEPAL. Notas de la CEPAL, número especial, N° 22, mayo 2002, *Brecha digital podría ampliarse*, pág.8.

<sup>33</sup> “La gobernanza -gobernabilidad- se refiere en todos los casos a formas de gestión de los asuntos públicos en las que se apela a la intervención de la ‘sociedad civil’ reduciéndose paralelamente el papel de las instancias políticas. Ello puede ocurrir a todos los niveles: local, regional, nacional, mundial, militar... Se trata de que un gobierno reducido a su mínima expresión coordine u oriente a una ‘sociedad civil’ que adquiere un papel preponderante en la elaboración, la aplicación y la fiscalización de las distintas políticas. ... “ BROWN John (miembro d'ATTAC). *De la gobernanza o la constitución de la política del neoliberalismo*. <http://attac.org/fra/list/doc/brownes.htm>

<sup>34</sup> Backus define gobernabilidad electrónica como la aplicación de medios electrónicos en la interacción gobierno-ciudadano y gobierno-empresa, tanto como las operaciones gubernamentales internas tendientes a simplificar y mejorar los aspectos democráticos, gubernamentales y comerciales de la gobernabilidad. BACKUS Michiel. *E-governance and developing countries: introduction and examples*. IICD, 2001, pág.2 <http://www.ftpicd.org/files/research/reports/report3.pdf> (La traducción es de la autora).

Esta contribución resulta muy valiosa al confrontarla con una realidad como la de nuestros municipios, en los que no sólo tienden a prevalecer las prácticas clientelares por sobre los compromisos genuinos con la innovación<sup>35</sup> sino que no pocas veces se considera alcanzado el objetivo con la mera compra del equipamiento. Tampoco puede esperarse mucho de los actores de la ‘sociedad civil’, salvo en las ‘ciudades intermedias’ y ‘áreas metropolitanas’<sup>36</sup>, con lo que las ‘redes de cooperación administrativa entre actores del territorio’ que “culminaron en gobiernos electrónicos basados en modelos de gestión asociada público-privada” a las que alude Kaufman<sup>37</sup> no responden a las posibilidades de la generalidad de los gobiernos locales argentinos<sup>38</sup>.

Sin embargo, el límite más notorio para el avance del gobierno electrónico local no está dado por el soporte físico ni por la actitud de decisores y usuarios frente a las TICs. Un gobierno local no podrá llevar adelante autónomamente una política tendiente a establecer el gobierno electrónico en los términos de la definición adoptada en el presente, si por ‘suministrar servicios’ se entiende efectuar transacciones<sup>39</sup>, ya que ello exige la existencia de un plexo normativo que otorgue seguridad jurídica conforme los derechos en juego -confidencialidad de los datos, privacidad, seguridad de los sistemas de información y disponibilidad de la información-. Estos temas suelen ser, y en nuestro país son, materia de legislación nacional<sup>40</sup>.

### **Del gobierno electrónico local a una política de desarrollo**

Se ha dicho que “*La Argentina precisa, hoy más que nunca, utilizar las ventajas que aportan la globalización y las nuevas TICs estableciendo procesos de modernización gubernamentales que incluyan la implementación de gobiernos electrónicos eficientes, que den respuesta a las demandas de información, comunicación y transacciones en línea.*”

---

<sup>35</sup> CRAVACUORE D. Op. Cit.

<sup>36</sup> ARROYO D., *Modelos...*, Op. Cit., pág.7.

<sup>37</sup> KAUFMAN Ester. *Gobierno electrónico asociativo y desarrollo local*. En Observatorio Tecnológico. Estudio de caso: el uso de las tecnologías de información en empresas de San Martín. Instituto de Estudios Municipales, Económicos y Sociales (IMES), Marzo 2003 y <http://www.cities-lyon.org/es/articles/179.html>

<sup>38</sup> ARROYO D., *Modelos...*, Op. Cit., pág. 5.

<sup>39</sup> Tercera de las fases progresivas distinguidas por Backus: 1º de información; 2º de interacción; 3º de transacción y 4º de transformación. BACKUS M. Op. Cit. (La traducción es de la autora).

<sup>40</sup> CONSTITUCIÓN NACIONAL. Artículo 75- Corresponde al Congreso: ... 12. Dictar los Códigos Civil, Comercial, Penal, ... , sin que tales códigos alteren las jurisdicciones locales, ... y especialmente leyes generales para toda la Nación sobre ... documentos públicos del estado, ....

*Todo ello a fin de optimizar los servicios y el posicionamiento a nivel local e internacional*<sup>41</sup>. Pero ese posicionamiento a nivel local e internacional impone la existencia a nivel supralocal de programas compatibles y su interrelación a través de redes informáticas, lo que sería imposible sin planificación y gestión centralizadas a nivel nacional. Y si se derivara en los gobiernos locales la implementación concreta, sin aporte técnico, financiero y humano la mayoría no podría “*aplicar políticas innovadoras que tornen la gestión más moderna y eficaz, optimizar e integrar sus servicios según las necesidades particularizadas de los usuarios, reducir costos y permitir la vinculación integrada de todos los servicios e información que hacen a la vida local, conectándolos entre sí y con el mundo*”<sup>42</sup> lo que, en definitiva, significa que no lograrían insertarse en forma alguna en la SI.

Por otra parte, no hay razón fáctica ni jurídica para delegar en los gobiernos locales competencias que la Constitución atribuye al ámbito nacional<sup>43</sup> y que no consisten en otra cosa que en la asunción plena de la necesidad de una política de desarrollo y la formulación y ejecución de planes concretos, sin los cuales no será posible superar el subdesarrollo que es la causa de la brecha digital.

Dado el carácter sistémico del desarrollo, la formulación de un plan de desarrollo local estará condenada al fracaso si no viene enmarcada en una ‘política nacional de desarrollo’<sup>44</sup>. Pero el sistema, claro está, no se agota en el nivel nacional. Cabe a los estados provinciales asumir, primero la necesidad y luego el compromiso de generar el correlativo

---

<sup>41</sup> KAUFMAN Ester. *Por qué se necesitan gobiernos electrónicos*. En: Gobierno electrónico y Sociedad de la Información. [http://www.esterkaufman.com.ar/sitios/gobierno\\_electronico\\_y\\_SI/para%20que.htm](http://www.esterkaufman.com.ar/sitios/gobierno_electronico_y_SI/para%20que.htm)

<sup>42</sup> KAUFMAN E. *Por qué lo necesita el intendente o jefe de gobierno*. En: Gobierno electrónico y Sociedad de la Información. [http://www.esterkaufman.com.ar/sitios/gobierno\\_electronico\\_y\\_SI/para%20que.htm](http://www.esterkaufman.com.ar/sitios/gobierno_electronico_y_SI/para%20que.htm)

<sup>43</sup> CONSTITUCIÓN NACIONAL. Artículo 75- Corresponde al Congreso:

18. Proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, y al progreso de la ilustración, dictando planes de instrucción general y universitaria, y promoviendo la industria, ..., la introducción y establecimiento de nuevas industrias, ..., por leyes protectoras de estos fines ....

19. Proveer lo conducente al desarrollo humano, al progreso económico con justicia social, a la productividad de la economía nacional, a la generación de empleo, a la formación profesional de los trabajadores, a la defensa del valor de la moneda, a la investigación y desarrollo científico y tecnológico, su difusión y aprovechamiento.

Proveer al crecimiento armónico de la Nación y ...; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones. ...

Sancionar leyes de organización y de base de la educación que consoliden la unidad nacional respetando las particularidades provinciales y locales; que aseguren la responsabilidad indelegable del estado, ... y la igualdad de oportunidades y posibilidades sin discriminación alguna; ....

<sup>44</sup> Con su plan, y los correspondientes programas y proyectos que operacionalizarán las distintas instancias de tal política.

plan con todos sus programas, el que, estando enmarcado en la política nacional, y articulando con ella, tendrá la autonomía inherente al federalismo. Recién a partir de allí se podrá hablar de genuinos planes de desarrollo local –que comprendan la implementación del gobierno electrónico local-, respetando siempre el margen de autonomía de los gobiernos locales en cada jurisdicción provincial<sup>45</sup>.

### **Conclusiones**

El análisis de la cuestión del gobierno local ‘en’ la SI muestra, a poco andar que, dado que los miembros de tal sociedad no constituyen al día de hoy un agrupamiento mayoritario, resultaría impropio hablar y formular políticas ‘desde’ la SI.

Ahora bien, la búsqueda de una inclusión dinámica impone a quienes formulan planes y programas ‘para’ la SI<sup>46</sup> contemplar muchas problemáticas que exceden el campo del equipamiento informático y aún la generalización del acceso a Internet. Entre ellas, las referidas al marco jurídico de actuación en un contexto en el que las interrelaciones de los actores –públicos o privados- resultan mediadas por las TICs, de lo que se deriva, como mínimo, en la mayoría de los casos, el incumplimiento de las formas prescriptas por la ley nacional. Párrafo aparte merecería la consideración de la paulatina ‘desterritorialización’ de esas relaciones jurídicas, lo que exige, al menos, la armonización de las legislaciones, a una escala cada vez más global. En todo caso, la política jurídica tendiente a facilitar la inclusión en la SI no puede ser materia local.

Entonces, asumiendo que estamos en la tercera etapa del abordaje de la problemática ‘local’ en Argentina –aquella en la que la decisión y definición de prioridades se encomienda al nivel local, pero los recursos siguen siendo escasos y el nivel de demanda alto<sup>47</sup>-, y mientras no se avance en la reformulación del marco jurídico general, parece haber poco margen de maniobra para que los gobiernos locales promuevan acciones en el campo del gobierno electrónico. Deberían, más bien, focalizar sus acciones en la cuestión del desarrollo, a fin de que los miembros de su comunidad no sólo tengan acceso a las TICs sino que sepan cómo utilizarlas. Se habrá superado en alguna medida, entonces, la ‘brecha digital’.

---

<sup>45</sup> OLIVERA N. FLACSO 2005

<sup>46</sup> Programa Nacional para la SI (PSI). <http://www.psi.gov.ar/queesepsi.htm>

<sup>47</sup> Ver supra Lo local.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBURQUERQUE LLORENS Francisco, Desarrollo económico local en Europa y en América Latina. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid, 1999.
- ALBURQUERQUE LLORENS Francisco. Metodología para el desarrollo económico local. ILPES. LC/IP/G.105. Santiago de Chile, 1997
- ALBURQUERQUE LLORENS Francisco. El proceso de construcción social del territorio para el desarrollo económico local. ILPES. LC/IP/R.180. Santiago de Chile, 1997.
- ALIANI Mario F., ALONSO Osvaldo A. y WELSCHINGER Daniel E. Estado, estrategias de desarrollo y sociedad local. En: Administración Pública y Sociedad N° 13, 2000, Publicación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba
- ARAYA DUJISIN Rodrigo. Internet, política y ciudadanía. En: Nueva Sociedad N° 195, Caracas, Venezuela, 2005.
- ARROYO Daniel. La gestión municipal en Argentina. Entre la crisis social, la planificación y el desarrollo productivo. En: Desarrollo Municipal, Instituto de Administración Municipal, Fac. de Cs. Ecs., UNLZ, Lomas de Zamora, 2001.
- ARROYO Daniel. Las políticas sociales locales. FLACSO, Buenos Aires, 2004.
- ARROYO Daniel. Modelos de gestión municipal y niveles de planificación en Argentina. FLACSO, Buenos Aires, 2004.
- BACKUS Michiel. E-governance and developing countries: introduction and examples. IICD, 2001. <http://www.ftpicd.org/files/research/reports/report3.pdf>
- BIANCHI Patricio y MILLER Leo. Innovación, acción colectiva y crecimiento endógeno: un ensayo sobre las instituciones y el cambio estructural. Capítulo 3. En: BOSCHERINI Fabio y POMA Lucio (compiladores). Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires-Madrid, septiembre de 2000.
- BOSCHERINI Fabio y POMA Lucio (compiladores). Territorio, conocimiento y competitividad de las empresas. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires-Madrid, septiembre de 2000
- BRESSAN Juan. Lo global, lo local y los agrupamientos interinstitucionales como nuevas modalidades de gestión territorial. La situación de la Provincia de Córdoba. En: Administración Pública y Sociedad N° 12, 1999, Publicación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba.
- CEPAL. Equidad, desarrollo y ciudadanía, 2000, Impreso en Santiago de Chile.
- CEPAL. Notas de la CEPAL, número especial, N° 22, mayo 2002, Brecha digital podría ampliarse, pág.8
- CRAVACUORE D. (Comp.) Innovación en la gestión municipal, UNQ – Federación Nacional de Municipios, noviembre de 2002, Buenos Aires, Argentina.
- CRAVACUORE Daniel. Desgrabación de la clase dictada el 16-06-2004 en el Curso de Posgrado de Desarrollo Local y Economía Social, FLACSO, Buenos Aires.
- FRICK María (2001) Desburocratización, Monografía final de licenciatura, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República de Uruguay.
- FURTADO Celso. El capitalismo global. Traducción de Jorge Eduardo Navarrete, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular 559, México, 1999.  
<http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n35/apaezmneuman.html>

- ISAAC Ashfaq. La brecha informática mundial. En: Finanzas y desarrollo, publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional, setiembre 2001, vol. 38 N°3 pág. 44.
- JAGUARIBE Helio. MERCOSUR y ALCA. En Studia Politicae, 01 primavera/verano 2003, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Católica de Córdoba.
- OLIVERA, Noemí. Condiciones contextuales de la contratación electrónica. En: Contratos Celebrados por Medio Electrónico. Stella Maris Biocca Directora ISBN 987-1171-18-8, Universidad Nacional del Sur, Bahía Blanca, 2004, pág. 9/16.
- OLIVERA Noemí El desarrollo local en “el desarrollo”. En: Tejido social. Boletín de Desarrollo local y economía social. N°1, Mayo de 2005, FLACSO. <http://www.tejidosocialflacso.org.ar/>
- OLIVERA N. y PROTO A. La Sociedad de la Información sólo será posible luego de una revolución jurídica. Una visión desde la actuación empresarial en Argentina. En: JAIIO, Anales 2005 Simposio SSI y en <http://www.cerider.edu.ar/jaiio/cdjaiio/index.htm>
- OSZLAK Oscar. De menor a mejor: el desafío de la segunda reforma del estado, versión preliminar. En: Nueva Sociedad N°160, Venezuela, 1999.
- PÁEZ Ángel, IRIBARREN Carolina y NEÜMAN María Isabel. Gobierno Electrónico y Administración Pública Local. En: Razón y Palabra N° 35, octubre-noviembre de 2003
- PASTORINO Leonardo, La política europea de desarrollo rural sostenible. ¿Obstáculo o modelo para el MERCOSUR?, Ediciones Al Margen, La Plata, 2005
- POGGI Eduardo. Gobierno electrónico y propiedad del software. Buenos Aires, 2002. <http://weblogs.cfired.org.ar/blog/comunidades/archives/e-gob%20y%20propiedad%20del%20software%20-%20cfi.pdf>
- SERRANO Arturo y MARTINEZ Evelio. La Brecha Digital: Mitos y Realidades, México, 2003, Editorial UABC, [www.labrechadigital.org](http://www.labrechadigital.org)
- SUNKEL Osvaldo y PAZ Pedro. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo (Primera edición 1970), Siglo XXI Editores, México, 18ª Edición, 1985.
- URRIZA Luis Manuel. Gobierno local, globalización e integración regional, en: “Boletín Informe Integrar” N° 20, mayo de 2003. En: <http://www.iil.org.ar>.
- YERGA COBOS Alfonso. Gobierno electrónico local. Necesidad de una métrica. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, octubre de 2002. . <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043809.pdf>
- ZILOCCHI Gustavo y BRESSAN Juan Carlos. Problemáticas, paradigmas y perspectivas locales y regionales de finales de siglo. En: Administración Pública y Sociedad N° 10, 1997, Publicación del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba.