

43 387

CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Las Nuevas Tecnologías de Comunicación e Información y las Administraciones Públicas Provinciales





**CONSEJO FEDERAL
DE INVERSIONES**

Autoridades

Asamblea
Junta Permanente
Secretaría General

Secretario General

Ing. Juan José Ciáccera

Noviembre 2002
ISBN 987-510-033-1

Las Nuevas Tecnologías de Comunicación e Información y las Administraciones Públicas Provinciales

Noviembre de 2002

Índice

Prólogo INTRODUCCIÓN

PRIMERA PARTE

LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES
EN EL MARCO DEL DESPLIEGUE DE LA
SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Capítulo I

El Estado y la Sociedad de la Información

1. El despliegue de la Sociedad de la Información
2. La política en la era de la información
3. El Estado en la Sociedad de la Información

Capítulo II

La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales en la década del 90: actores, enfoques, instrumentos y el lugar de las TICs

1. Crisis de una modalidad de intervención estatal: etapas y fases de la reforma
2. Actores y visiones sobre la reforma provincial
3. Los resultados
4. Los determinantes del proceso reformista

Capítulo III

Aparato de Estado y TICs

1. Una primera aproximación a la cuestión tecnológica
2. Despliegue de TICs y cambio organizacional
3. La Administración Pública
4. Reforma administrativa y TICs
5. Las TICs en la Administración Pública argentina

SEGUNDA PARTE

HACIA UN SISTEMA DE INFORMACIÓN
DE LA SITUACIÓN DE LAS TICs
EN LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES

Capítulo IV

Propuesta estándar de medición (PEM) del fenómeno de las TICs en las provincias

1. Características generales
2. La propuesta estándar de medición

Capítulo V

Relevamiento de las TICs en las provincias

1. Criterios generales adoptados
2. Metodología
3. Principales características del despliegue de las TICs en las provincias
4. ¿Qué puede inferirse del relevamiento?

Conclusiones

Anexo I

Relevamiento de los estándares tecnológicos

Anexo II

Glosario de términos tecnológicos relativos al mundo digital y a las TICs

Anexo III

La clasificación de provincias utilizada

Bibliografía

Capítulo I

Capítulo II

Capítulo III

Capítulo IV

Capítulo V

Anexo I

Anexo II

Anexo III

Prólogo

Así como el fuego, la rueda o el estribo -por citar sólo algunos ejemplos- modificaron las formas de producir, guerrear y vivir en la antigüedad, hace menos años el vapor, la electricidad y el acero hicieron otro profundo cambio en el mundo.

Hace aún menos años la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones irrumpieron en el mundo y modificaron, nuevamente, el gran escenario mundial.

Nuevas formas de producir, trabajar, gestionar, comprar y hasta de recrearse han surgido al calor de las nuevas tecnologías de la información y comunicación: las TICs.

Las TICs han creado nuevos conceptos de valor y riqueza, nuevas formas de acumulación y también nuevas y más complejas formas de marginación.

El gobierno electrónico, este concepto de reciente referencia en el lenguaje de lo público, no es más que una propuesta de incorporación de las tecnologías de información y comunicación al proceso de producción de bienes y servicios del Estado, para sumar un nuevo espacio en la relación Estado ciudadano: el espacio virtual.

Desde el Consejo Federal de Inversiones percibimos estos cambios y consideramos que la crisis por la que atraviesa la Argentina sólo ha desacelerado el proceso y que la agenda de una Argentina estabilizada incluirá sin duda un Estado más eficiente y más transparente; diferentes mecanismos de participación y control; y un ciudadano más participativo y comprometido. Estamos seguros y confiados en que el gobierno electrónico será tema de agenda gubernamental y en este sentido estamos actuando.

También percibimos que la capacidad para poder enfrentar con éxito los nuevos escenarios que muestra este siglo, dependerá en gran medida de la destreza que tengan los Estados para apropiarse de las nuevas tecnologías.

En el mismo sentido, del despliegue de las tecnologías de información y comunicación en los diferentes sectores sociales y económicos, depende-

rá en buena medida el tipo de sociedad de las próximas décadas.

El CFI fue creado como un organismo de coordinación por y para las provincias argentinas, por lo cual la razón de su existencia y su tarea cotidiana ha sido la de ir tendiendo puentes entre los diferentes ámbitos sociales y regionales.

Esta función esencial de nuestro organismo se vio notablemente potencializada a partir de la década pasada con la incorporación de las TICs como aliadas en la articulación subnacional argentina; así surgió la iniciativa de construcción de una red digital para interconectar las provincias a través de lo que llamamos el proyecto de la "Red Federal", hoy en vigencia.

La década del noventa fue de cambios sustanciales en el país y gran parte del mundo. Durante ese lapso el CFI avanzó en la constitución de unidades de enlace en las provincias con la sede central para la promoción y coordinación de acciones para la Sociedad de la Información y la construcción y puesta en marcha de la web site que contiene y vincula todos los sitios provinciales.

También se establecieron en todas las provincias Centros de Acceso, comunitarios, dotados de equipamiento y capacitación para el uso de Internet y para la intercomunicación por videoconferencias, siendo esta la única red de videoconferencias que permite conectar permanentemente a todas las provincias.

Pudimos visualizar el fenómeno y actuamos en ese sentido articulándonos con la tecnología y con los cambios que proponía desde lo político, económico y social.

El fenómeno TICs en el gobierno es un proceso probablemente inevitable, en el cual convivirán durante un tiempo tecnologías tradicionales con estas nuevas. Esta etapa de transición será de avances y retrocesos, de análisis, de reflexión y de fuertes decisiones.

Es allí donde esta publicación encuentra propósito y razón: aportando, contribuyendo, creando es-

pacios para repensar; evaluando lo acontecido y proyectando lo aún no alcanzado.

Estudiamos, debatimos y reflexionamos para que el ritmo de la incorporación tecnológica en las provincias no lo determine ni la moda, ni las corporaciones, ni las coyunturas; sino que esté signado por las necesidades ciudadanas y las necesariamente consensuadas estrategias provinciales.

Los últimos acontecimientos en el país han acrecentado alguna cuota de incertidumbre sobre el desarrollo de las TICs en la Argentina, pero éstos, a lo sumo, sólo podrán demorar su implementación, dada la necesidad de rediseñar la relación entre el Estado y la sociedad.

Es que el despliegue de estas tecnologías en la Administración Pública, que están en la base de lo que se conoce como el gobierno electrónico, ocupa un lugar clave en los cambios que necesita nuestra democracia y nuestros aparatos burocráticos estatales.

En efecto, con el gobierno electrónico, es posible que Estado y sociedad interactúen con mayor fluidez y permanencia, permitiendo un cambio en la manera en que el gobierno se organiza y sirve a los ciudadanos ya que tiene la capacidad de crear información y ponerla a disposición de los usuarios en forma rápida, segura y económica, todo en un marco de absoluta transparencia.

Rapidez, seguridad, economía y transparencia ¿no es esto lo que demandamos de la organización estatal?

Esta publicación es un ícono en el camino que el CFI viene transitando en la temática de las tecnologías de información y comunicación y su relación con el desempeño de las organizaciones públicas provinciales. No es el principio del camino, menos aún la culminación, es sólo un aporte más, una herramienta o quizás un buen motivo para seguir avanzando.

INTRODUCCIÓN

El propósito que persigue este libro es el de analizar las consecuencias que, para todos los órdenes de la vida provincial, se generarán a partir del despliegue de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Se trata de un trabajo de múltiples enfoques, cuyo hilo conductor atraviesa al Estado y a las Administraciones Públicas de las Provincias. Así, se utiliza alternativamente una perspectiva estratégica -que describe las tendencias principales que se observan alrededor de la confluencia de los cambios tecnológicos, políticos y sociales característicos de la Sociedad de la Información- con otras que ponen el foco de atención sobre las transformaciones en los procesos intraorganizacionales.

El contenido del presente trabajo se divide en dos partes; la primera de ellas -que comprende hasta el Capítulo III- tiene el objetivo de realizar un paneo general alrededor del fenómeno de incorporación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación a las Administraciones Públicas Provinciales. Así, se pasa revista a algunos elementos teóricos y contextuales relacionados con la llamada Sociedad de la Información, y se realiza una primera aproximación al fenómeno de gobierno electrónico.

La segunda parte -que involucra los Capítulos IV, V y el Anexo I- contiene elementos que se espera sean precursores de un sistema de información acerca de la situación de las Tecnologías de la Información y la Comunicación en las provincias.

En línea con esta estructura global, el primer capítulo enfoca los rasgos fundamentales que, a nivel global, caracterizan la llamada Revolución Informativa, haciendo las veces de una introducción general sobre los diferentes temas que se analizarán a lo largo del libro. Especialmente, este capítulo se centra en dos temas:

- el impacto de la revolución informativa sobre el Estado, y
- los fenómenos de profundización de las diferencias entre regiones y sectores sociales.

En el segundo capítulo se analizan los cambios operados en los Estados provinciales en la última década, enmarcando dicho análisis en el entorno del

proceso más complejo de cambio de las relaciones Estado - sociedad - economía a escala global. Esta perspectiva de análisis sirve de marco para el estudio del lugar de las Tecnologías de la Información y Comunicación en el proceso de reforma de las Administraciones Públicas Provinciales.

En el tercer capítulo, se indagará sobre la innovación tecnológica en el Sector Público. Se pretende reflexionar en torno al tránsito desde la organización tradicional hacia la innovación, en el entendimiento de que existen factores que aceleran y desaceleran este proceso y que ningún diagnóstico es suficiente ni necesariamente válido para todo el sector público argentino en todos sus ámbitos en virtud de la asimetrías entre sectores y niveles.

En el cuarto capítulo -que da inicio a la citada segunda parte de este libro- se desarrolla una Propuesta Estándar de Medición (PEM) del fenómeno de las TICs en las Administraciones Provinciales. La PEM es el primer elemento concreto que se construye en vista del objetivo de desarrollar un sistema de medición que permita tener una imagen acabada de la situación de las TICs en la Administración Pública.

En el quinto capítulo se presentan los resultados de un relevamiento de información que nos permite tener una idea de la situación actual de las TICs en cada una de las provincias. Este relevamiento se realizó sobre la base de algunos indicadores que fueron desarrollados en la PEM.

Para concluir este libro, se construye una agenda del sector público subnacional, en donde se enumeran elementos críticos que deberán tomarse en cuenta para el desarrollo de políticas públicas relacionadas con la promoción y apropiación social de las TICs.

En el Anexo I se transcribe la totalidad de los datos relevados.

En el Anexo II se incluye un glosario de términos relacionados con las Tecnologías de la Información y Comunicación.

En el Anexo III se presenta la clasificación de provincias utilizada.

PRIMERA PARTE

LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES
EN EL MARCO DEL DESPLIEGUE
DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Capítulo I

El Estado y la Sociedad de la Información

1. El despliegue de la Sociedad de la Información

La segunda mitad del siglo XX fue testigo de una formidable evolución de las tres especialidades que constituyen las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs): la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones. Estas tecnologías que hasta la década del 70 se desarrollaron de manera paralela, pasaron a tener una estrecha vinculación entre sí, permitiendo la adquisición, producción, almacenamiento, procesamiento y transmisión de datos y otras informaciones por medio de señales de naturaleza acústica, óptica y electromagnética. Provocando una verdadera revolución tecnológica que impacta a nivel mundial.

Una de las principales características de esta revolución es el proceso de convergencia creciente de tecnologías específicas en un sistema altamente integrado y que evoluciona hacia una apertura en forma de red multifacética. En este sistema, la información se convierte en la materia prima y las formas de procesamiento se caracterizan por la flexibilidad, la interconexión y la capacidad de penetración, en tiempo real, en todos los ámbitos de la vida humana.

De esta manera, el mundo asiste a uno de los procesos de cambio tecnológico más dinámico de la historia. El impacto de estos cambios ha replanteado en muchos aspectos las formas en que el hombre consume, se divierte, elige, se relaciona y organiza. Castells afirma que el proceso actual de transformación tecnológica se expande de forma exponencial por su capacidad para crear una interfaz entre los diferentes campos tecnológicos mediante un lenguaje digital común (Castells, 2000).

En este sentido, un rasgo diferencial de esta revolución es la velocidad con la que se ha difundido por el planeta. Si bien hay que considerar que existen áreas que aún no han tomado contacto con las nuevas tecnologías, su considerable extensión en tan breve plazo, es un hecho distintivo de otras revoluciones tecnológicas que atravesó la humanidad.

Por otra parte, resulta válido mencionar que en torno a este fenómeno de cambio tecnológico, se han construido posiciones divergentes, que van desde las que lo posicionan como un fenómeno de características revolucionarias hasta las que lo sitúan como un simple mito de la modernidad, pasando por aquellos sectores que lo detractan asumiéndolo como soporte de la globalización y sus consecuencias. Incluso hay quienes sostienen que esta mentada revolución tecnológica o informacional no sería tal y es sólo un mito¹.

De todos modos, puede decirse que esta revolución está en sus inicios, y como tal, recién está comenzando a manifestarse, por lo que resulta posible que aún no se la perciba tan claramente. Sin dejar de considerar la rapidez de estos cambios, según la experiencia histórica requeriríamos de un periodo más largo de tiempo para que sus efectos sean descubiertos en toda su magnitud.

Más allá de estas consideraciones, las Tecnologías de la Información y la Comunicación, de hecho se insertan con fuerza en el escenario mundial, y se incorporan progresiva y vertiginosamente en las di-

¹ Ver por ejemplo: Castells (2000); Ferrer (2001); Petras (2001).

versas esferas de la sociedad produciendo múltiples impactos en la educación, el trabajo, el comercio, el entretenimiento, etc. Las TICs fueron formando cada vez más parte del paisaje “natural” de las sociedades modernas debido a que constituyen el soporte material del proyecto de un nuevo modelo de sociedad: “la Sociedad de la Información”.

Pero la “Revolución Tecnológica” y la “Sociedad de la Información”, no pueden ser comprendidas en términos meramente tecnológicos. Estos fenómenos deben ser analizados desde una perspectiva que resalte el papel cardinal que jugaron en la ruptura del contrato social del tipo del *New Deal* norteamericano, del Estado de Bienestar europeo, del derrumbe del socialismo en la Europa del Este o de la matriz Estado-Céntrica de América Latina; donde la confluencia de factores políticos y económicos junto con los tecnológicos permitieron el despliegue de un nuevo modelo de acumulación (Castells, 1995).

En suma, debe entenderse el acelerado despliegue de las TICs como parte de los cambios generados por las necesidades de recomposición del proceso de acumulación de capital y la mutación del patrón tecnológico, económico y social del mundo industrial, experimentados en las tres últimas décadas del siglo XX. Contexto en el cual, la información se consolidó como una materia prima y una mercancía fundamental, generando una nueva dinámica social centrada en los conflictos que condicionan su producción, distribución y consumo masivos (Becerra, 1999).

En este sentido Castells sostiene que el factor histórico más decisivo para acelerar, canalizar y moldear el paradigma de estas tecnologías e inducir sus formas sociales, fue el proceso de reestructuración del sistema capitalista emprendido desde la década del 80, denominándose a la nueva economía que surge de este proceso, *informacional* y *global*.

Informacional, porque la productividad y competitividad de los agentes de esta economía (empresas, regiones o naciones) dependen fundamentalmente de su capacidad para generar procesar y aplicar con eficiencia la información.

Global, porque la producción, el consumo, la circulación y sus componentes (mano de obra, capital, materias primas, gestión, información, tecnologías, mercados) están organizados a escala global, de forma directa o mediante una red de vínculos (Castells, 2000 Vol. I).

Teniendo en cuenta entonces el valor que adquieren los mecanismos de producción, procesamiento y distribución de información y la infraestructura necesaria para utilizarla, podremos comprender porque estas tecnologías y su disponibilidad, se encuentran en la base del proceso de reestructuración socioeconómica mencionado y se convierten en un factor fundamental en la competitividad de las naciones.

En este sentido, resulta importante destacar que cada modelo de desarrollo define los elementos determinantes de la competitividad a la que hacemos referencia. Así como la revolución industrial impuso ciertos parámetros y condiciones que fijaron la posición de los diferentes países y regiones en el escenario mundial, la revolución informacional marca nuevas pautas en función de las cuales se redefinen estas posiciones. En suma, las grandes transformaciones no sólo implican cambios en todos los ámbitos de la sociedad, sino también en el equilibrio de poder mundial.

1.1. El nuevo orden mundial

La revolución informacional gestada fundamentalmente en Estados Unidos, se extiende en el ámbito global generando cambios que son homologables a los producidos por las grandes revoluciones que a

lo largo de la historia humana transformaron los procesos económicos y cambiaron los centros de riqueza y poder del planeta.

La llamada primera revolución industrial (Siglo XVIII) permitió el surgimiento de Gran Bretaña como potencia mundial, mientras que la que hasta ese momento primera potencia –el imperio español– inició un largo proceso de decadencia. Por su parte, la segunda revolución industrial (siglo XIX) fijó las bases para que el eje de poder se trasladara de Europa Occidental a los Estados Unidos.

De manera similar, la revolución informacional que surge a fines del siglo XX va disolviendo la geografía económica histórica y dibujando un nuevo mapa mundial. En él, se observan tres regiones principales: Norteamérica, la Unión Europea y la región del Pacífico Asiático. Estas tres áreas constituyen claramente los polos más desarrollados y poderosos, mientras que el resto de los países y regiones, organizan sus economías en torno a estas tres zonas en una relación de interdependencia asimétrica.

La forma en que se vinculan el resto de las regiones con estas tres áreas centrales, coincide en principio con su aproximación geográfica: América Latina con Norteamérica, Europa Oriental, Rusia y el sur del mediterráneo con la Unión Europea, y Asia y Oceanía con Japón y el Pacífico asiático. África, por su parte, mantiene tenues lazos con las ex potencias coloniales pero, como veremos en el próximo acápite, parece estar quedando afuera de los circuitos más dinámicos de la organización mundial (Castells, 2000: Vol. I).

Por supuesto que estas líneas de acción indican una primera estructura global, condicionada por una innumerable cantidad de factores. Por ejemplo, la impronta generada por patrones culturales de las ex metrópolis hacia las ex colonias (que facilita la presencia Europea en el sudeste asiático), las históricas pujas regionales que involucran elementos de seguridad (la puja entre India y Pakistán), los vínculos comerciales históricos (la Argentina siempre ha exportado más a Europa que a Norteamérica), etc.

Por otra parte, el Pacífico Sur si bien muestra el crecimiento más vertiginoso, puede verse afectado por la competencia de regiones hoy periféricas en donde se desarrollan políticas activas tendientes a reforzar su incorporación al ámbito de la nueva economía global. Algunos autores opinan que la posición del Pacífico Sur como nuevo polo de modernidad en el ámbito mundial no está consolidado y cabría la posibilidad de que hechos originados en el mercado mundial o en su situación interna pudieran reubicarlo como periferia europea o –más posiblemente– norteamericana.

En este sentido, si bien se considera que las relaciones que podrán establecerse facilitadas por las redes del nuevo sistema permitirán que este mapa aún en construcción se recree continuamente, ya que por el momento, la nueva geografía no parece ser más equitativa que la que estamos dejando atrás. Mientras las elites y los segmentos dominantes de todas las economías nacionales se encuentran vinculados al nuevo sistema, hay regiones –África, América Latina, segmentos de Asia– o áreas geográficas de estas zonas que están quedando excluidas o que tienen una integración problemática y parcial.

En definitiva, lo que resulta importante prever, es que la revolución informacional, –al igual que la industrial– continuará expandiéndose y penetrando en todas las regiones del planeta. A partir de la creciente interdependencia, asimetría, inclusividad selectiva y segmentación excluyente que la caracterizan, vinculará a las localidades y personas capaces de responder a las nuevas exigencias. Asimismo, la creciente fragmentación territorial que conlleva la construcción de la sociedad de la información, transformará aún más las relaciones entre regiones, países y localidades.

1.2. Las brechas que se agudizan

Más allá de las visiones esperanzadoras respecto de las posibilidades de éxito que puede tener cada país en este nuevo desafío, no podemos dejar de mencionar que en las últimas décadas del siglo XX -años en los que se produce esta revolución tecnológica y se afianza el modelo de la Sociedad de la Información- se ha experimentado una profundización de las relaciones de dependencia entre países y regiones y una agudización de las diferencias entre los sectores más ricos y más pobres de la sociedad.

“Desde 1960 la desigualdad a escala mundial ha aumentado por encima de lo que jamás se había conocido (...) De esta manera, en los últimos 35 años la relación entre los ingresos del 20% más rico con respecto a los del 20% más pobre, ha pasado de 30 a 1 en 1960 a 78 a 1 en 1994” (PNUD, 1997).

Como venimos sosteniendo, el proceso de *modernización excluyente* que caracteriza a la Sociedad de la Información afecta con variada intensidad a todos los países y regiones del mundo. Las áreas que no son valiosas para el capitalismo informacional, son ignoradas, esquivadas por los flujos que conectan la economía global a través de las nuevas tecnologías.

De esta manera el despliegue de las TICs dista mucho de ser socialmente homogéneo. Existen segmentos de la población que, por las condiciones estructurales en las que se desarrolla su vida, no se incorporan a la utilización y a la forma de vida que se genera alrededor de las TICs. Como podía preverse, las diferencias que se registran a escala mundial entre ricos y pobres tienen una directa relación con las categorías de *Inferricos* e *Infopobres*.

Encontramos un claro indicador de esta situación en un documento de la ONU sobre desarrollo humano, que evalúa la situación de 174 países y concluye: “Lejos de extender el acceso a la información y las comunicaciones a toda la población mundial (...) el desarrollo de Internet es enormemente desigual entre los países. El 20% más rico de la población mundial acapara el 93,3% de los accesos a Internet” (citado por El País, 23/07/1999).

Esto muestra claramente la división entre las poblaciones de usuarios que se incorporan y las que quedan excluidas del mundo multimedia.

Paralela a esta división social -y así como a mediados del siglo XIX se consolidó una división internacional del trabajo que dejaba a los países de la periferia colonial la producción de materias primas, reservándose para unas pocas regiones el desarrollo industrial- el despliegue de las sociedades posindustriales parece tener centro en algunos países del llamado primer mundo, y solamente un reflejo menor en las cúpulas de los países subdesarrollados.

En esta nueva división internacional, buena parte de los emprendimientos industriales son trasladados al tercer mundo bajo la lógica de aprovechar los menores salarios, recursos naturales inexplorados, la laxitud de las regulaciones ecológicas y sindicales, etc. quedando en el primer mundo los espacios estratégicos como la investigación, el marketing, la dirección y buena parte de la tasa de ganancia.

De hecho, el grupo de países que integran el G 7 poseen una aplastante concentración de recursos en cuanto a tecnología, preparación e infraestructura informacional que los ubica en una posición más que ventajosa en el escenario mundial. En 1990, estos países suponían 90,5% de la manufactura de alta tecnología mundial y poseían 80,4% del poder informático global.

En cuanto a gastos en I + D (Investigación más Desarrollo), Norteamérica representaba el 42,8% del total mundial, mientras que África y América Latina juntas no alcanzaban el 1%. Del mismo modo el diferencial en recursos humanos capacitados es crítico (Castells, 2000: Vol. I).

En los países de menor desarrollo relativo, el paso a una sociedad posindustrial está limitado por cuestiones educativas, de infraestructura, económicas, etc. Es particularmente restrictivo el hecho de que los principales actores sociales de estos países responden al modelo de la antigua sociedad industrial (en algunos casos, inclusive, de sociedades preindustriales).

El caso de África merece ser destacado por su carácter de paradigmático, no sólo es la región menos informatizada del mundo sino que carece de la infraestructura mínima requerida para utilizar computadoras. La distancia entre el nivel de desarrollo de las telecomunicaciones africanas y los parámetros mundiales es abismal. En 1991, había en África 1 línea telefónica cada 100 habitantes, en comparación con las 2,3 de todos los países en vías de desarrollo y las 37,2 de los países industrializados (Castells, 2000: Vol. III).

Vale la pena mencionar que hay más líneas de teléfono en Manhattan que en toda África sub-sahariana (Ford, 1999). En esta área, la mitad de los países no tenía conexión con Internet en 1995 y si bien en 1996, 22 de ellos ya se encontraban conectados a la red, en sólo unos pocos era posible el acceso fuera de la capital (Castells, 2000: Vol. III).

Aunque esta situación no es homogénea en todo el continente, Sudáfrica en primer lugar, en menor medida Nigeria y Botswana y algunos países del norte como Marruecos y Egipto, tienen un nivel de conectividad mayor, África es considerada emblemáticamente el continente excluido de la revolución informacional.

Finalmente, tal como se ha venido describiendo, se considera que el nivel de heterogeneidad y desigualdad que se observa a escala de continentes, regiones y países, también se reproduce hacia el interior de los mismos, en sus diferentes áreas, provincias, municipios, donde existen territorios con un mayor acceso a las TICs respecto de otros donde su incorporación es significativamente menor, o peor aun, inexistente.

2. La política en la era de la información

2.1. Cambios sociales y usos de las nuevas tecnologías en la Sociedad de la Información

Numerosos autores² coinciden en afirmar que nos encontramos en un proceso de transformación social -de la sociedad industrial hacia la sociedad de la información- donde el despliegue de las TICs tiene una influencia decisiva. En este sentido debe destacarse que los efectos que éstas tecnologías tienen sobre la sociedad son acumulativos; esto es, en la medida que van impregnando sus diferentes estratos, moldean nuevos actores sociales, nuevas conductas y nuevos balances de poder.

² Ver: Castells (1994) / Tiffin y Ragasinhham (1997) / Negroponte (1995) / Terceiro (1996) / Rifkin (2000).

La Sociedad de la Información se caracteriza por ser una sociedad en donde los individuos pesan más que el conjunto, donde hay multiplicidad de intereses, ampliación de los espacios de libertad y de competencia pero, a la vez, menor solidaridad e integración. Una sociedad donde se ha producido un cambio drástico de relaciones de poder entre grupos y sectores sociales, donde lo evidente no es sólo la modificación de aparatos, instituciones y políticas públicas, sino también de las creencias e intereses de los actores que las sustentaban (García Delgado, 1994).

Paralelamente, las TICs han modificado las nociones del espacio y el tiempo vigentes durante muchas generaciones. Hoy es posible comunicarse e interactuar en tiempo real con cualquier persona en cualquier lugar del planeta, sin la necesidad de trasladarse físicamente.

En la sociedad industrial los medios de transporte eran esenciales. Las personas debían trasladarse al trabajo, la escuela, los comercios, los lugares de esparcimiento, etc. En la Sociedad de la Información estas actividades se han comenzado a realizar de otra manera, la tecnología fundamental ya no es el transporte, la infraestructura necesaria ya no es los grandes emplazamientos -fábricas, escuelas, ciudades, carreteras- sino las telecomunicaciones que promueven cada vez más la expansión del teletrabajo, el telecomercio, el teleentretenimiento, el telegobierno, etc.

Las TICs permiten a través de una red flexible de comunicación realizar todas estas actividades desde cualquier lugar en que las personas se encuentren y en el momento que deseen o necesiten hacerlo, con el único requisito de conectarse a la red.

La importancia que ha adquirido esta nueva forma de comunicación, se pone de manifiesto a través de la fabulosa expansión de Internet. Para dar una imagen de su potencial, vale comentar que hacia el año 1999 se calculaba que Internet tenía 65 millones de usuarios (Ford, 2000) cuando a comienzos de la década de 1980 se limitaba a unas 25 redes con sólo unos cientos de ordenadores primarios y unos miles de usuarios (Castells, 2000).

La trascendencia de la red fue rápidamente reconocida por el mundo empresarial que participó activamente en la expansión de su uso. De esta manera, la modalidad e-comercio y otras conexas se convirtieron en la estrategia obligada a la hora de desarrollar cualquier emprendimiento. Del mismo modo, los medios de comunicación no tardaron en incorporarse poniendo a disposición de los usuarios del sistema, sitios con la información que incluyen los periódicos escritos y los canales de televisión.

En el ámbito educativo, estas tecnologías permiten superar muchas restricciones de tiempo, posibilitando que los individuos aprendan a su propio ritmo, de espacio, como el tamaño y número de aulas, o la distancia de las casas de los alumnos con respecto a la escuela. Las clases virtuales representan una extensión o una alternativa a la educación convencional; crean además, oportunidades para el desarrollo de un comercio internacional de la enseñanza. Las tecnologías que se encuentran tras la sociedad de la información podrían hacer de la clase virtual el principal lugar de aprendizaje en la sociedad (Tiffin y Ragasinhham, 1997).

En lo que hace a la organización y gestión del trabajo, tienden a desaparecer –o pierden su carácter central- las grandes concentraciones de trabajadores. En su lugar se desarrollan instancias descentralizadas o directamente teletrabajo que permite a las personas realizar sus tareas desde el hogar o desde centros situados en las afueras de las grandes ciudades.

Es en este marco que la información se convierte en un elemento crucial, quizá mucho más valiosa que

los bienes producidos por la tecnología de tipo "industrial". Para dar una imagen de este valor, recogemos una anécdota citada por Negroponete.

En ocasión de superar un control de seguridad, le solicitaron que identificara el equipaje y que estableciera su valor aproximado. Negroponete denunció una computadora portátil, estimando su cotización entre uno y dos millones de dólares. Ante la extrañeza del controlador, aclaró que el "soporte físico" –una *laptop*– tenía un precio de mercado estimado en los dos mil dólares, pero la información que contenía –los bits– eran de un valor muy superior (Negroponete, 1995).

2.2. Cambios políticos en la Sociedad de la Información³

La transformación de la política y de los procesos democráticos en la Sociedad de la Información es tan relevante como la que ocurre en otras esferas de la sociedad.

El hecho fundamental a destacar, es que el Estado perdió gran parte de su soberanía en manos de las dinámicas de los flujos globales de capital, información y poder que lo atraviesan. A su vez, estas limitaciones para controlar dichos flujos y garantizar la seguridad social, hicieron que disminuyera considerablemente su poder.

Como reflejo de las dificultades de los Estados Nación, la clase política pierde progresivamente credibilidad ante los ciudadanos debido a que no ha podido operar sobre los resultados negativos que, colateralmente, genera el despliegue de la Sociedad de la Información. De esta manera, los Estados Nación comienzan a enfrentarse a las dificultades y a los límites que les plantea la globalización de la política, la economía y los asuntos sociales y medioambientales.

Como respuesta a esta creciente debilidad, y con el objetivo de recuperar capacidad de operación, comienzan a surgir instancias supranacionales como el Tratado de Libre Comercio (TLC), la Unión Europea (UE), el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Grupo de Siete Países (G-7), etc.

Paralelo a estos proyectos, en donde convergen diversos Estados nacionales, se desarrollan otros que surgen de la Sociedad Civil y conciernen a la ciudadanía global en tanto involucran derechos de la humanidad. Se trata de emprendimientos ecologistas; feministas; en defensa de los derechos de la niñez; de las minorías étnicas, etc., que cobran vigencia en virtud de la creciente incapacidad de los Estados para resolver estos temas.

El fin del contrato social existente entre el capital, los sindicatos y el Estado es otra de las características cruciales de la nueva sociedad.

El proceso de transición hacia la Sociedad de la Información y hacia una economía global, conlleva en muchos casos un deterioro considerable de las condiciones de vida y laborales de la clase trabajadora. Deterioro diferente en contextos diferentes, pero ligado en todos los casos a una profunda reestructuración de la relación entre capital y trabajo, donde las poderosas tecnologías de la información cumplen un papel central.

³ Sobre la base de (Castells, 2000: Vol. I y II).

La extraordinaria movilidad que estas tecnologías le permiten al capital, hacer posible reunir o dispersar la mano de obra en cualquier momento y lugar del globo⁴, a partir de lo cual surge una nueva forma de organización, en la que, como ha sido históricamente, hay ganadores y perdedores. Es así, que los sindicatos se vieron debilitados por su incapacidad para representar a los trabajadores, para actuar en los nuevos y diversos contextos y para adaptarse a las nuevas formas de organización.

De igual manera, el capital pierde su anclaje en el territorio. Las nuevas tecnologías le permiten mayor movilidad, los emprendimientos migran fácilmente y a bajo costo hacia las geografías que brinden mayores ventajas. Esto hace que la articulación Estado – Burguesía, clave por casi quinientos años de historia, se desarrolle bajo condiciones diferentes.

Otra dimensión del cambio que en muchos casos se destaca, es la que se relaciona con las consecuencias que tiene el despliegue de las nuevas tecnologías en el debate político y en la construcción de poder. En este aspecto, la comunicación entre el poder político y la sociedad está cada vez más supeditada a los medios, dentro de los cuales, los electrónicos (radio, televisión, Internet), se han convertido en un espacio privilegiado. Relacionado con este fenómeno, se refuerza el poder de quienes están detrás de los emisores, los empresarios multimedia, que pasan a ser actores clave en el escenario político.

No se trata de que la opinión pública se haya convertido en un recipiente pasivo de mensajes y fácilmente manipulable, sino que la crisis de los sistemas políticos tradicionales y la enorme capacidad de penetración de los nuevos medios de comunicación, hacen que la información y divulgación política queden capturadas en dicho espacio.

En suma, muchas de las instituciones y organizaciones que se construyeron en torno al Estado y al contrato social entre capital y trabajo en la Sociedad Industrial (popular, de masas etc.), están cada vez más caducas ya que no han logrado adaptarse a las transformaciones que impone la Sociedad de la Información (descentralizada, segmentada, interconectada, etc.).

Se está produciendo un quiebre de modelos políticos y económicos, una profunda crisis de los actores políticos y sociales que deben retirarse de la escena o aprender a representar papeles diferentes y paralelamente manejar una compleja articulación de nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. Los cambios son de tal magnitud, que actualmente la estructura del Estado, sus modos de intervención, sus culturas, las relaciones entre instancias, etc. son totalmente diferentes a las que imperaron durante casi cinco décadas.

No se puede obviar que en los países de Latinoamérica, aún quedan importantes fracciones de la sociedad que funcionan bajo las pautas de la matriz estado céntrica. Pero cada vez más, estos actores que no han podido incorporarse al proceso de reconversión tenderán a ser segmentos marginales de la sociedad y de la economía. Asimismo, la política, si no puede anclarse en este proceso de cambio, generará enclaves no articulados y perderá vigencia en su capacidad de ordenar el proceso social.

4 Por ejemplo la empresa Nike, genera empleo para casi medio millón de trabajadores. Sin embargo, la propia empresa tiene aproximadamente quinientos empleados que subcontratan acciones concretas con empresas maquiladoras. En esta etapa el contenido estratégico de muchas de las principales empresas es su marca, su posicionamiento en el mercado. En la modernidad las claves eran elementos tangibles: la infraestructura edilicia, las maquinarias, modalidades organizativas, tecnología, etc.

En el caso de la Argentina, el paso de un modelo a otro se destaca, además, por tener el carácter de una verdadera ruptura con baja relación de continuidad con el modelo anterior, lo que la diferencia de los procesos que se producen en el mundo desarrollado. Por ejemplo en los países de Europa Occidental, el cambio que se observa es más gradual y concertado, compatibilizando los principios del Estado social con las nuevas exigencias de competitividad y productividad internacionales (García Delgado, 1994).

3. El Estado en la Sociedad de la Información

3.1. La participación del Estado en la construcción de la Sociedad de la Información. Las experiencias internacionales

En el momento de analizar las relaciones entre tecnología y sociedad aparece como un elemento crucial el papel del Estado. En este sentido, no puede dejar de destacarse su protagonismo en el despliegue de las nuevas tecnologías y en la construcción del proyecto de la sociedad de la Información. De hecho en el preludio de la era de la información a gran escala, se encuentra el trabajo de la Agencia de Proyectos de Investigación Avanzada (DARPA) del Departamento de Defensa de los EE.UU.

A finales de los años cincuenta, frente al lanzamiento del primer Sputnik que alarmó al sector militar de alta tecnología estadounidense, DARPA diseñó un sistema de comunicaciones invulnerable al ataque nuclear. Basado en la tecnología de la comunicación de conmutación por paquetes, hizo a la red independiente de los centros de mando y control, de modo que las unidades del mensaje encontraran sus propias rutas a lo largo de ella, reuniéndose en un significado coherente en cualquiera de sus puntos.

Más tarde, cuando la tecnología digital permitió el empaquetamiento de toda clase de mensajes, incluidos sonidos, imágenes y datos, se formó una red capaz de comunicar multiplicidad de símbolos sin utilizar centros de control. La universalidad del lenguaje digital y la pura lógica del funcionamiento en red del sistema, crearon las condiciones tecnológicas para la comunicación horizontal y global (Castells, 2000: Vol. I).

Al respecto, es interesante mencionar que las primeras aplicaciones masivas del nuevo universo digital (Minitel e Internet) son a su vez el resultado de una activa política pública, una sostenida inversión estatal, el aprovechamiento y fomento de las innovaciones tecnológicas, la oferta de servicios y una estratégica alianza con el mercado (Becerra, 1999).

Minitel, por ejemplo, surge de un proyecto desarrollado por el Estado francés como instrumento para encaminar a Francia hacia la sociedad de la información y fortalecer las industrias electrónicas del país. Conecta centros de servidores a los que pueden acceder terminales con menor capacidad de memoria. Aunque tuvo una gran aceptación por parte de la población, el Minitel francés, a diferencia de Internet, nunca llegó a sobrepasar las fronteras nacionales.

Internet por su parte, es el resultado de una iniciativa de las empresas informáticas estadounidenses que, con respaldo militar y financiación del gobierno, desarrollaron el proyecto con el fin de crear un club mundial de usuarios del ordenador y banco de datos. Internet conecta ordenadores en todo el mundo y es hoy la columna vertebral de la comunicación a través del ordenador.

Observando ejemplos temporalmente más cercanos, el proyecto de la Sociedad de la Información se fortalece durante la década del 90 gracias a las políticas gubernamentales desarrolladas por EE.UU. y

la Comunidad Europea, a través de los Programas de las Autopistas de la Información y de la Sociedad Informacional, respectivamente.

En suma, en la construcción de la Sociedad de la Información es indudable el protagonismo de los Estados de los países centrales que, dentro de un modelo eminentemente global, han desarrollado políticas acordadas a sus diferentes realidades e intereses. En este sentido a los gobiernos de los países y regiones menos desarrolladas, les cabe un compromiso y una responsabilidad indelegable e impostergable.

En el caso de América Latina, este compromiso se acentúa dado un rasgo estructural importante como es la alta participación del sector público en el financiamiento del área de Ciencia y Tecnología (C y T) -medido en porcentaje sobre el total en el gasto y en el número de personal dedicado a Investigación y Desarrollo (I + D)- es decir, que es substancialmente financiada por toda la comunidad. En este sentido toda la región muestra la misma tendencia.

De acuerdo con datos proporcionados por la RICYT (Red Iberoamericana de Indicadores de Ciencia y Tecnología) correspondientes al año 1999, el indicador de inversión en I + D, por sector de financiamiento, muestra que casi las dos terceras partes de la inversión en América Latina es financiada por el presupuesto público y sólo un tercio por las empresas. Aunque se debe mencionar que a lo largo de la última década, en particular desde 1994, la participación empresarial mostró un incremento destacable en detrimento de los organismos públicos que tendieron a reducir su participación.

Con todo, esta estructura de financiamiento contrasta con la de los países industrializados. En ellos la relación es inversa ya que aproximadamente las dos terceras partes de los recursos provienen de las empresas. El Japón resulta un caso extremo con una participación empresarial de 73%; en EE.UU. es de 66%; en Europa de 54% y en Canadá algo menor al 50% (RICYT, 1999).

En definitiva, resulta válido afirmar que en el Proyecto de incorporación a la Sociedad de la Información, los actores públicos tienen asignado un rol central tanto en el diseño, como en la promoción, financiamiento, gestión e incluso generación del mercado de consumo (Becerra, 1999).

Paralelamente, el despliegue de acciones en este sentido debe basarse en la consideración de algunos elementos fundamentales como:

- 1- El carácter de herramienta estratégica del Estado, cuyas políticas pueden sofocar o impulsar el desarrollo tecnológico. La capacidad de una sociedad para apropiarse y dominar aquellas tecnologías que son relevantes en cada momento histórico, determina en buena medida su futuro.
- 2- La indispensable incorporación a la revolución informacional, como forma de integrarse a las corrientes más dinámicas del globo. Allí está la situación del África sub-sahariana para mostrar la situación de los territorios que han quedado por fuera de estas corrientes.
- 3- La necesidad de regular los procesos de incorporación a la Sociedad de la Información, de manera tal de hacerlos viables como así también de minimizar sus costos sociales y políticos.

No puede obviarse que en muchas de las regiones menos desarrolladas, los procesos de incorporación a la revolución informacional toman la característica de *modernización excluyente*, exacerbándose las diferencias entre una minoría que accede a sus ventajas y la gran mayoría que es excluida de casi todos los ámbitos y derechos.

En el caso de América Latina, este proceso se da en el marco de una oleada de recuperación de regímenes democrático constitucionales, donde el régimen político debe encargarse de sostener una forma de organización social que genera la declinación de vastos sectores de la sociedad.

Como se desprende de lo ya dicho, y como sostienen muchos analistas, estos temas no podrán ser resueltos rechazando los avances tecnológicos o ignorándolos. Por el contrario, de esa forma sólo se lograría profundizar la situación de rezago relativo y agravar las crisis y los conflictos existentes.

El desafío, entonces, es construir instituciones estatales que sean capaces de regular la actividad económica, mediar políticamente entre diferentes grupos e intereses y garantizar la integración en una comunidad nacional e internacional.

Al ponerse en juego estas capacidades, ingresa en la discusión el aparato del Estado -la administración pública- y la forma de gestión de los asuntos del sector público.

3.2. Sociedad de la Información y cambios en el Estado

El nuevo paradigma tecnológico, la globalización e internacionalización, la aceleración de los cambios, la crisis de históricos actores corporativos, por citar algunos de los elementos que en mayor medida se suelen resaltar, conforman un nuevo escenario político y social, al que el Estado no es ajeno.

Si bien ya se han producido cambios en la conformación del Estado Nación, todo parece indicar que habrá más transformaciones en el futuro. Prever las características del Estado hacia mediados del Siglo XXI –por poner una fecha– es una tarea difícil, máxime si se toma en cuenta que en el pasado fueron poco felices las previsiones que se realizaron sobre su rumbo futuro. Aun tomando en cuenta estas previsiones, es interesante observar lo que opinan al respecto algunos autores.

Rifkin, por ejemplo, sostiene que la alianza entre las multinacionales mediáticas y las mayores empresas de manufacturas y servicios es muy poderosa, y que su capacidad para controlar conjuntamente el flujo de comunicaciones, bienes y servicios supone una amenaza formidable para el poder político ejercido tradicionalmente por los Estados. Y agrega que el acuerdo internacional de telecomunicaciones firmado en 1997, propició el debilitamiento de los gobiernos nacionales al privarlos de una de sus competencias legislativas fundamentales: el derecho a establecer las condiciones en que se estructuran las telecomunicaciones y se accede a ellas dentro de sus fronteras (Rifkin, 2000).

Castells por su parte, explica que la crisis del Estado Nación como entidad libre y soberana es la causa fundamental de las transformaciones. Y que el Estado ya no puede cumplir con algunas funciones y promesas que garantizaban su legitimidad en el Estado de Bienestar por lo que su autoridad está siendo cuestionada. Habla del “Estado impotente” debido a que el control estatal sobre el espacio y el tiempo se ve superado cada vez más por los flujos globales de capital, bienes, servicios, tecnología, comunicación y poder.

Destaca asimismo, que el intento de reafirmar su poder en el ámbito global desarrollando instituciones supranacionales, socava aún más su soberanía, y que su esfuerzo por restaurar la legitimidad descentralizando el poder administrativo refuerza las tendencias centrífugas ya que acerca a los ciudadanos al gobierno local pero aumenta su desconfianza hacia el gobierno central (Castells, 2000, Vol II).

Negroponte utiliza la metáfora de la Nación Estado como una bolita de naftalina que se evaporará aun

antes de que un ciber Estado global comande la política. Toda nuestra historia está conectada a un lugar, a una geografía y a un cierto tipo de gobierno. Para este autor la Nación Estado es un trofeo totalmente físico, el ciberespacio no lo es, y esto cambiará absolutamente el rol de la Nación Estado ya que en el futuro no habrá lugar para los nacionalismos.

Aclara, que si bien esto no ocurrirá de la noche a la mañana, ya está sucediendo en algunas comunidades, no físicas, sino en comunidades como la financiera y académica que actualmente dirigen la naturaleza global y *on line* del mundo. Una computadora está tan cerca como la otra, no importa en que lugar del globo se encuentre, no hay límites ni fronteras más allá del contorno del planeta. La naturaleza global del mundo digital, sin duda, erosionará cada vez más las antiguas demarcaciones (Negroponte, 1995).

Por su parte, Aníbal Ford sostiene que la globalización vista como proceso histórico social conmueve los marcos de referencia sociales y mentales de individuos y colectividades, recrea el mapa mundial y da origen a nuevas formas de sociabilidad. Y si bien ya no se puede operar sobre la realidad manejándonos sólo con los conceptos de clase, Estado, Nación; esto no quiere decir que los Estados nacionales no tengan todavía un fuerte peso, ni que las tecnologías de la información vuelvan al Estado más vulnerable.

Afirma que nos encontramos ante una serie de problemas a resolver tanto en el conjunto de relaciones globales o internacionales, como regionales o nacionales. Y más allá del abuso en la creación de nuevos términos, estos procesos requieren de conceptos bisagra, como en este caso sería el de "glocalización", es decir, la adaptación nacional o local a temas globales (Ford, 1999).

En definitiva, aunque el nuevo escenario parece promover la progresiva desarticulación de un modelo de Estado, esto no implica necesariamente su desaparición. Como se dijo en el acápite anterior, especialmente en los países en vías de desarrollo, su intervención resulta vital para el diseño, la tematización y la democratización social del Proyecto de incorporación a la Sociedad de la Información.

Sin querer establecer parámetros absolutos, a continuación se reseñan tres características que están siempre presentes cada vez que se analizan los cambios que las nuevas tecnologías están induciendo en el Estado del nuevo siglo:

- **Participación.** Las nuevas formas de comunicación que posibilitan las TICs permiten intensificar la participación ciudadana al ofrecer mayor acceso a las decisiones de gobierno y facilitar su participación en la toma de decisiones. Asimismo, constituyen una vía crucial en el refuerzo del compromiso de los ciudadanos con el proceso democrático ya que permiten procesar una gran cantidad de opiniones e información. Igualmente, propenden a la participación, ya que multiplican las posibilidades (de tiempo, fecha, oportunidad, etc.) de la población en general. La alternativa, el manejo asambleario, o precisa de una estructura institucional difícil de construir o termina siendo intermediada por dirigentes territoriales.
- **Nuevo contrato elector – elegido.** Esta perspectiva de análisis es particularmente importante en el desarrollo de estrategias que coadyuvan a superar la crisis de las estructuras políticas en general y de las instituciones parlamentarias en particular. En efecto, a través de las TICs es posible reformular las características de la relación elector – elegido, teniendo estos la posibilidad de rendir cuenta y aquellos de contar con datos más fehacientes acerca del desempeño de cada uno de sus representantes.

- **Transparencia.** Al posibilitar poner a disposición de la población en tiempo real información referida a la gestión y acciones del gobierno las TICs elevan su nivel de transparencia. Reforzando asimismo, la eficacia y eficiencia de la función de gobierno.

3.3. El gobierno electrónico

Este entrecruzamiento entre las TICs y el Estado, nos conduce a uno de los ámbitos donde la repercusión y los cambios generados a partir de la incorporación de las nuevas tecnologías han sido más relevantes, se trata de lo que ha dado en llamarse e-gobierno o gobierno electrónico.

Si bien en otros capítulos de este libro el e-gobierno será objeto de un análisis más exhaustivo, cabe hacer aquí una suerte de introducción general a sus características principales.

Se conoce como "e-gobierno" o "gobierno electrónico" a la utilización de nuevas tecnologías en el ámbito del Estado y de la Administración Pública, considerándose uno de los pilares de la incorporación de las herramientas de la revolución informacional en toda la sociedad.

En general, la incorporación de tecnología en la Administración Pública se da como respuesta a una serie de reclamos que la ciudadanía realiza al Estado:

- Que tenga una relación más directa con los ciudadanos
- Que reduzca el tiempo de respuesta
- Que incremente su eficacia.

Debe resaltarse que estos reclamos se dan en el marco de la citada crisis político organizacional del sector público originada por la reducción de poder que implica el nuevo modelo postcrisis, a lo que debe sumarse, la escasez de recursos financieros por la crisis fiscal.

Así, la incorporación del gobierno electrónico se presenta como:

- La manera de reconstruir capacidad de regulación del Estado sobre los diferentes flujos que se despliegan en la sociedad. En este aspecto, cabe resaltar que debe existir algún tipo de simetría entre el desarrollo tecnológico con el que cuente el organismo regulador y el organismo regulado para que el primero pueda cumplir sus funciones.
- Una forma de responder a las crecientes demandas con recursos cada vez más escasos. En este caso la incorporación de las TICs está relacionada con la necesidad de un significativo incremento de la productividad para cerrar la brecha que se produce por la distancia entre objetivos y recursos.

Queda claro entonces, que buena parte de la posibilidad de respuesta al nuevo balance de poder y a las exigencias de la sociedad, estará dada por la capacidad que tenga el Estado de apropiarse de las nuevas tecnologías. En este sentido debe remarcarse que si bien Internet constituye la tecnología madre de e-gobierno, su rango de acciones dentro de esta temática supera por mucho la oferta de servicios *on line*.

No cabe duda de que el gobierno electrónico es una tendencia universal, y si bien es cierto que países en vías de desarrollo como la Argentina enfrentan para su despliegue múltiples desafíos de orden cultural, económico y tecnológico, el desarrollo del e-gobierno es de alguna manera inevitable. Al respecto, de la capacidad que se tenga para impulsar su implementación y de la forma en que se articule con los sectores sociales y económicos, dependerá en buena medida el tipo de sociedad de las próximas décadas.

3.4. Los niveles subnacionales del Estado. El caso de los países federales

Si bien en la actualidad la mayoría de los países –luego de superar un cierto tamaño– tienen alguna forma de descentralización territorial del Estado, lo específico de los países federales está relacionado con el alto nivel de diferenciación y autonomía de las provincias con respecto al gobierno central.

El objetivo último del gobierno federal es lograr una síntesis nacional entre regiones con importantes diferencias productivas, étnicas, culturales, etc. Para esto su estructura institucional se caracteriza por generar una situación dual, en donde el poder estatal se encuentra compartido entre el nivel federal y el nivel provincial.

Por lo menos hasta la segunda mitad del siglo XX, se verifica en casi todo el mundo una tendencia hacia la expansión de los gobiernos centrales, la mayoría de las veces, en detrimento de competencias reservadas para instancias locales y regionales.

Esto se reflejaba en la teoría que consideraba que el nivel federal tenía una cierta supremacía sobre el nivel provincial, originada en que, en última instancia, las provincias no pueden decidir *per se* el abandono de la unión (Vergottini, 1986). A favor de la prerrogativa que se combinaba con el control último de constitucionalidad, los gobiernos centrales tendían a restringir la autonomía de los gobiernos subnacionales.

En el plano concreto, los representantes de los gobiernos subnacionales, intermediarios entre las sociedades locales y el estado nacional, frecuentemente veían disminuidas sus posibilidades de acción frente a las estructuras de dominación nacional y global, donde los intereses de las elites nacionales concentraban cada vez más poder.

Esta situación cambia de plano en la Sociedad de la Información, en donde mientras se miniaturiza el Estado Nación, se observa a gobiernos subnacionales con una cuota creciente de poder y recursos. No debe perderse de vista que estos gobiernos son el punto de contacto más cercano entre el Estado y la sociedad civil, como así también de la expresión de sus respectivas identidades culturales.

Las transformaciones en los gobiernos locales y regionales se ven incrementadas por las políticas de descentralización que son inducidas por la crisis del Estado Nacional⁵. De la misma forma, la creciente incorporación de las TICs abre nuevos canales de comunicación que refuerzan los vínculos entre la sociedad civil y sus representantes y promueven un acercamiento a las instituciones políticas locales permitiendo que los ciudadanos se vinculen cada vez más a éstos ámbitos de gobierno.

Relacionado con esta situación, no debe perderse de vista que las nuevas tecnologías incrementan el potencial de la descentralización ya que permiten particularizar servicios a bajo costo. Esto es así pues con estas tecnologías se pueden generar servicios a medida, reduciendo la escala en que puede organizarse el sector público.

La flexibilidad e interconexión de los gobiernos subnacionales, les permite, además, sembrar el mundo con sus proyectos y negociar con los gobiernos nacionales, las empresas multinacionales y los organis-

⁵ La descentralización hacia instancias subnacionales, con especial énfasis en el caso Argentino, será tratada en el capítulo siguiente.

mos internacionales. Castells opina que los gobiernos regionales y locales serán los únicos con la capacidad de adaptarse al dinamismo de las redes globales y a los continuos cambios que se suceden en la Sociedad de la Información (Castells,*2000: Vol.II y III).

Es que estos fenómenos hacen de la competencia y la competitividad en mercados unificados en el ámbito mundial, una de las principales fuerzas motrices de la economía actual. Acompañar estos cambios implica revalorizar los niveles regionales y locales, ya que es en ellos en donde puede organizarse el tejido social que sostenga las ventajas competitivas para una inserción exitosa en el mercado mundial (Boisier, 1995).

Así, dentro de este fenómeno general, gana especial atención la forma federal de gobierno. Por otra parte, el nivel provincial de los países así organizados presenta las herramientas jurídico constitucionales, políticas, culturales, financieras, etc., ideales para aprovechar esta ola revalorizadora de los niveles subnacionales de gobierno.

No es casual, entonces, que el estudio de la organización federal ocupe un lugar de preeminencia como opción integradora de los niveles nacionales y provinciales. Este hecho se ve fortalecido por ser federalistas algunos de los Estados más avanzados del orbe: Estados Unidos, Alemania, Suiza, Canadá, (Aja, 2000) y porque, además, si bien son pocos los países federales (alrededor de 20 -de acuerdo con la definición de "federal"- sobre más de 250 reconocidos por la ONU) ellos comprenden varias de las organizaciones estatales de más peso en la arena política mundial, y en ellos vive más de la mitad de la población mundial (además de los ya citados: Rusia, Brasil, Nigeria, Argentina, México, Venezuela. etc.).

Lo que se ha venido expresando a lo largo de esta sección tiene su reflejo en la experiencia concreta de varios países.

En EE.UU. por ejemplo, la creciente desconfianza en el gobierno federal corre pareja con un resurgimiento de los gobiernos estadual=provincial locales como lugares de atención pública. Además, la misma dinámica de la sociedad red, otorga una creciente importancia y protagonismo a estos gobiernos, impulsándolos a participar en estrategias de desarrollo frente al sistema global.

En Europa, muchas de las regiones y ciudades se han unido en redes institucionales que sortean a los Estados nacionales. Estas redes, participan activamente en negociaciones directas con empresas multinacionales, convirtiéndose en agentes del desarrollo económico de sus respectivas regiones y constituyendo grupos de poder con la capacidad de intervenir no sólo en sus respectivos Estados nacionales sino también en las diversas instituciones europeas. Mientras tanto, los gobiernos del nivel nacional tienen dificultades para realizar tareas similares ya que se encuentran limitados por las reglamentaciones de la Unión Europea.

En América Latina, la reestructuración de la política pública que se pone en marcha a partir de la recuperación de las instituciones democráticas en varios países, dieron un nuevo ímpetu a los gobiernos subnacionales, cuyo papel estuvo tradicionalmente ensombrecido por su dependencia respecto del Gobierno nacional⁶. Este proceso lleva a una transformación de la geografía institucional no sólo de los

6 Varios autores han descrito este hecho. En el caso de América Latina ver Véliz (1984). En el de la Argentina ver: Pírez (1986), Frías (1993), Esteso y Capraro (1989), Cao y Rubins (1996), etc. Se volverá sobre el caso de nuestro país en el capítulo siguiente.

países sino de todo el continente a partir de una reasignación del poder y de una nueva legitimidad política a favor de los gobiernos locales.

En definitiva, la sociedad de la información revaloriza lo local y regional. Gracias al impulso de los gobiernos y de los empresarios locales muchas regiones se han fortalecido para competir en la economía mundial y han establecido redes de cooperación entre instituciones y empresas regionales aprovechando las ventajas de la revolución tecnológica y de la globalización. De esta manera, las regiones y localidades ganan importancia al quedar integradas en redes internacionales que conectan sus sectores más dinámicos gracias a las nuevas posibilidades que ofrece la revolución informacional (Castells, 2000, Vol. I).

Capítulo II

La reforma de las Administraciones Públicas Provinciales en la década del 90: actores, enfoques, instrumentos y el lugar de las TICs

1. Crisis de una modalidad de intervención estatal: etapas y fases de la reforma

La última década en América Latina está signada por el agotamiento de un modo de relación Estado – economía - sociedad, situación que ya venía siendo problematizada desde finales de la década del 60, con las modalidades que fijaban las peculiaridades de cada uno de los países.

Los diversos síntomas de estas tendencias se expresaban, entre otros elementos, a través de en una recurrente crisis fiscal de los Estados. Como respuesta a esta situación, se fueron planteando caminos alternativos para su superación, todos ellos con impacto en las distintas esferas de las organizaciones públicas, pero básicamente redefiniendo el papel que –durante casi medio siglo– había desempeñado el Estado.

Esta situación da lugar a un nuevo modelo, caracterizado por la retracción del sector público de ciertas actividades y funciones que había desarrollado desde la década del treinta, por la irrupción masiva de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, por el fortalecimiento del “prestigio”, en términos de la cultura política hegemónica, del rol del mercado como asignador de recursos sociales y, en general, por la liberalización de las relaciones sociales, incluidas las relaciones laborales.

Lo que en estos tiempos aparece como algo incontrastable es que la irrupción en forma convergente de este conjunto de factores económicos, tecnológicos, sociales, políticos y culturales, han dado lugar a un nuevo modelo de desarrollo, cuyo eje central pasa por el progresivo predominio del capital, en sus diversas expresiones, sobre el mundo del trabajo asalariado tradicional (Castells, 1995).

En forma esquemática este modelo se caracteriza por una mayor apertura a los flujos comerciales y financieros internacionales; una progresiva tendencia a la disciplina fiscal en lo referente a la gestión de los Estados nacionales y en lo político cultural por el desarrollo de visiones, con pretensiones hegemónicas, que enfatizan el lugar del mercado a la vez que descalifican toda posibilidad de intervención y gestión eficiente de lo público.

Como resultado de la implementación de políticas formuladas desde este paradigma, se debilitaron un conjunto de instituciones que tenían por objetivo garantizar un cierto nivel de empleo y de oferta de bienes sociales para toda la población. En la mayoría de los casos, el despliegue de políticas de este signo produjeron como resultado paradójicos contrastes entre el exitoso comportamiento de la economía global, medida por el incremento del PBI, y una creciente polarización social (Rofman, 2000).

En el caso argentino las políticas de reforma aludidas reconocen, desde una perspectiva sumamente simplificada, por lo menos tres etapas, con orientaciones, metodologías e instrumentos diferentes:

Una primera, que da señales de la llegada de la crisis al país, a mediados de los 70, que opera como telón de fondo de la crisis del Gobierno Constitucional (1973-76) y sobre la que se asienta la última dictadura y su intento de reestructuración económica y social a través del terror.

Una segunda, que va desde la recuperación de las instituciones democráticas (1983) hasta las explosio-

nes hiperinflacionarias de 1989 y 1990. En este lapso, se observan políticas contradictorias de rescate de instituciones castigadas por la crisis y de promoción del tradicional modelo industrial, acompañada por intentos estabilizadores.

Una tercera etapa, que va desde 1991 hasta el colapso institucional de fines del 2001, en donde se produce una profundización de las llamadas políticas de ajuste estructural. Estas políticas implican básicamente la apertura comercial y financiera; la desestructuración de los aparatos reguladores de la producción; las privatizaciones de las empresas públicas nacionales; la convertibilidad monetaria y los procesos de descentralización. Con estas políticas se pone coto definitivo al modo de articulación social y estatal vigente desde la década del treinta, limitando la capacidad de acción política y económica de los actores sociales de aquel modelo.

En particular, vinculado al tema de las Administraciones Públicas Provinciales, es notoria la tendencia al disciplinamiento, en el sentido de pérdida de la discrecionalidad decisoria de los actores político institucionales que trajo la convertibilidad. En efecto, en tanto desapareció la herramienta de la "ilusión monetaria", que permitía lubricar las relaciones Nación-Provincias, se acotó el espacio para las transferencias extraordinarias, dejando el endeudamiento, voluntario o forzoso, como el casi único mecanismo para financiar los déficit.

También referido a las provincias, desde la situación de sus estructuras productivas locales, tuvo especial significación la desaparición de los entes o de las regulaciones que bloqueaban la competencia o fijaban cupos y/o precios (Dirección Nacional del Azúcar, Comisión Reguladora de la Producción de Yerba Mate, etc.)

Este proceso adquiere una importancia vital pues como consecuencia del mismo, la referencia de los históricos actores sociales regionales en el gobierno central, pierde buena parte de su sentido. Así, como fruto de la desregulación y la descentralización, en el nivel federal dejan de tomarse decisiones clave para la economía provincial, pasando algunas de ellas a la órbita provincial. Como consecuencia de estos cambios, en igual medida, se redirecciona el interés de algunos actores económicos hacia esta última jurisdicción.

Desde el punto de vista conceptual, en los últimos años ha cobrado vigencia la diferenciación de los procesos de reforma en dos fases distintas, las que marcan procesos que tienen diferentes objetivos y distintos niveles de complejidad de implementación.

Dentro de este esquema, se denomina 1ª fase de reforma, o reformas de primera generación, a aquellas tendientes a adecuar el tamaño y nivel de intervención del Estado a las condiciones generadas por la "crisis fiscal del Estado" y a los cambios acaecidos en la relación Estado – Economía - Sociedad a escala internacional.

Por su parte, se entiende como 2ª fase, o reformas de segunda generación, a todas aquellas acciones e instrumentos que se dirigen no tanto operar sobre la relación recursos – gastos y/o el tamaño estatal, sino sobre el aparato administrativo del Estado y los productos que este desarrolla, es decir, sobre todo aquello que tiene relación con el Estado como organización compleja, sus estructuras, procesos, tecnologías, valores, etc.⁷. Obviamente, la problemática de las TICs ocupa un lugar sobresaliente en esta instancia.

⁷ Este razonamiento fue desarrollado sobre la base de Oszlak, 1999.

Ambas fases de reformas implican marcos teóricos y modalidades de acción diferentes, de hecho sucedió de ese modo en nuestro caso. A modo de ejemplo, no fue idéntica la estrategia que acompañó al Plan Austral de adecuación del Estado, a la que años después seguiría a la Convertibilidad. Igualmente, no son similares las propuestas de reforma de segunda generación que se proponen en el marco del paradigma gerencial que aquellas que se desarrollan dentro de esquemas más ortodoxos de la administración.

Se sobrentiende que una de las claves de éxito de cualquier proceso de Reforma y de su viabilidad está dada por la congruencia entre el tipo de Reforma que se emprende y la situación estructural. Así, emprender Reformas de "reducción del gasto público" en aparatos estatales con solvencia fiscal no tiene sentido, como tampoco parece tenerlo plantear esfuerzos organizacionales a aparatos estatales amenazados en el cumplimiento de sus obligaciones financieras básicas. El intento de realizar estas dos tareas de forma concomitante (ajuste + fortalecimiento) no tiene, desde la experiencia histórica, buenos resultados en ninguno de los dos objetivos buscados.

Una primera aproximación, casi apriorística y considerando las distintas experiencias internacionales y la opinión generalizada de los expertos, indica que resulta mucho más sencillo lograr cambios y transformaciones irreversibles cuando el objeto propuesto es solamente restablecer equilibrios fiscales y/o minimizar el Estado (1ª fase) que cuando se trata de mejorar su operación y la calidad de sus sistemas de planeamiento, ejecución y control (2ª fase).

Vinculado al rol de las TICs, en esta última fase intervienen, de modo a veces contradictorio, las demandas de la población requiriendo la incorporación de servicios electrónicos –de manera paralela a la que lo hacen algunos servicios privados- y la resistencia a la expansión de las TICs que está instalada en las estructuras político administrativas tradicionales.

Es que el desarrollo de estas tecnologías implica cambios en las relaciones de poder al interior de la burocracia estatal, trayendo aparejadas variaciones en las relaciones entre las estructuras políticas locales y el funcionariado público (lo que se conoce como la relación "señor" "aparato" en el esquema weberiano) y en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

La ola de reformas, iniciada en la década del 80 pero consolidada durante la del 90, se caracterizó por priorizar objetivos fiscales. En efecto, el agotamiento del modelo intervencionista y proteccionista indujo readecuaciones en el papel del Estado alterando la forma en que se relacionaba con la economía y la sociedad. Los cambios operados en ese ámbito han sido de tal magnitud que en la actualidad la estructura del Estado, sus modos de intervención, sus culturas, las relaciones entre instancias, etc. son totalmente diferentes a las que imperaron durante casi cinco décadas.

No obstante, es pertinente puntualizar que en el espacio provincial las reformas vinculadas a la fase uno, estuvieron muy vinculadas a los condicionamientos "externos", o a situaciones de "estado de necesidad" y que los intentos esporádicos de trabajar con instrumentos que impacten en la lógica de funcionamiento de las organizaciones, encontraron fuertes resistencia de los principales actores políticos locales.

Resumiendo, después de una década de reformas de 1ª fase, y a pesar de que muchas provincias todavía no han logrado un cierto piso fiscal, todo parece indicar que en la presente década, con las condiciones creadas por la salida de la convertibilidad, en tanto facilitan el equilibrio fiscal por la vía inflacionaria, la realización de actividades vinculadas con la optimización del aparato del estado ocuparán un lugar relevante dentro de la agenda pública, y entre ellas las que impliquen la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

2. Actores y visiones sobre la reforma provincial

Los tres principales actores que impulsaron las diversas visiones sobre la reforma fueron el Estado nacional, los propios Estados provinciales y los Organismos Financieros Internacionales.

Es necesario subrayar que la orientación hacia la reforma en el nivel provincial fue casi exclusivamente planteada desde el **Estado nacional**. Esto se dio así, no sólo por la escasez de recursos que la crisis fiscal hacía sentir sobre el tesoro del gobierno central, sino también por las características económicas, políticas y culturales de la relación Nación – Provincias, es decir, por las condiciones estructurales y tendenciales de funcionamiento del paradójal “federalismo centralista” argentino (Esteso y Capraro, 1989)⁸.

Las instancias receptoras de las orientaciones surgidas desde la Nación, **las Provincias**, jugaron diversos roles y asumieron distintas posiciones, como reflejo de su importante heterogeneidad. Esta tendencia, a su vez, se encontraba contrarrestada por la tensión hacia una respuesta única ante la presión Federal, que les demandaba un cambio del papel histórico que habían tenido en el pasado.

También, y como en todo el proceso de reestructuración que se desarrolló en la Argentina desde mediados de la década del 70, pero decididamente en la del 90, ocuparon un lugar importante los **Organismos Financieros Internacionales (OFI)**. Entre ellos, los que tuvieron mayor injerencia en el tema que nos ocupa fueron el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) y el BIRF (Banco Mundial)⁹.

2.1. Los organismos financieros internacionales

Tres ejes articulan la visión y las propuestas de política de los OFI. Tendencia al equilibrio fiscal; reducción del tamaño de la intervención estatal en la reproducción social y descentralización. Este último predomina en el enfoque aplicado en el caso argentino.

La descentralización político administrativa, como concepción vinculada con el funcionamiento de las organizaciones, reconoce múltiples antecedentes y enfoques¹⁰. Esquemáticamente se puede sostener que las propuestas en este sentido reconocen dos vertientes; una que podría denominarse “socialdemócrata” (en la Argentina signada por una fuerte marca del pensamiento español surgido del posfranquismo) y otra ligada a la llamada “visión neoliberal”. El ideario de los OFI, si bien reconoce matices, está más emparentado con esta última perspectiva, en la medida en que considera a la descentralización como un elemento estratégico, que implica cambiar los sistemas político institucionales y de gobierno, y así establecer nuevas instancias estatales en las que se depositan las funciones, se ejercen las responsabilidades y se producen las articulaciones Estado-Sociedad Civil.

En general la prédica descentralizadora, independientemente de su origen conceptual, se asienta en el argumento clásico a favor de la reducción de la distancia entre la conducción política y los ciudadanos, entre concepción y ejecución, entre decisión, implementación y control. Esto es visualizado como una forma de gestión que genera un conjunto de beneficios, tales como:

8 Paradójal, porque en el marco de instituciones que garantizaban una amplia descentralización, se llevaba adelante una práctica política y administrativa centralizada.

9 En particular, para describir la visión de los OFI sobre la Reforma de los Estados Provinciales se utilizarán los documentos de esta última Institución.

10 Al respecto ver, por ejemplo Esteso (1989).

- Mejora en las comunicaciones;
- Posibilidad de penalización de los malos gobiernos, o de las ineficaces conducciones en general;
- Mejor posibilidad de detección y por ende de corrección de desvíos por cercanía del control, y
- Tendencia, por confluencia de factores de esa índole, hacia el desarrollo de círculos virtuosos político - administrativos - organizacionales que a la postre conducen a la eficiencia.

Desde la perspectiva de los OFI, si bien se sostiene una visión general positiva de la descentralización, es necesario señalar que se admite que no es una solución mágica y que realizada sin un adecuado diseño puede empeorar la situación de partida. Por último desde esta visión se considera que en los procesos de descentralización es clave el fortalecimiento de las instituciones receptoras, aunque se reconoce que esta tarea es sumamente difícil (Banco Mundial, 1997) ¹¹.

Paralela a esta posición descentralizadora, se despliegan ideas que consideran a la expansión del sector público como uno de los principales factores que dificulta el desarrollo de la economía. Esto es, que la sociedad civil no puede desplegar su potencial creativo debido a que es "taponada" por una burocracia ávida por captar recursos, siendo estos los factores que impiden el surgimiento de un dinámico proceso de expansión económica.

Para superar estos problemas se planteaba como solución una importante reducción del tamaño y de la cantidad de funciones que cumplía el Estado, el que debería pasar a tener un rol subsidiario. Esta misma reducción le permitiría "especializarse" en tareas indelegables (salud, educación, justicia, seguridad) las que podría realizar en mayor cantidad y mejor calidad.

La falta de disponibilidad de capital para dar el impulso original, podía ser sustituida por los ingresos producto de las privatizaciones y por la posibilidad de acceso a fuentes nacionales e internacionales de financiamiento. En suma, la Reforma era un proceso "disparador" del crecimiento económico, el que se producía a partir de inducir el surgimiento de economías de mercado en el ámbito regional. La propia dinámica económica, más los ahorros producidos de la privatización de empresas deficitarias, mejorarían el perfil fiscal de las provincias.

En el caso concreto de nuestro país, la perspectiva del BIRF lo ubica como inmerso en un proceso de reforma de su estructura federal, proceso que se profundizó a inicios de la década del 90. Según su diagnóstico, las dificultades para superar la recurrente crisis provincial, se origina en la permanencia de conductas y modalidades de acción remanentes de etapas del Estado interventor y del pasado inflacionario, en donde las alzas generalizadas de precios y la ilusión monetaria producida por las constantes devaluaciones, permitían manejar las cuentas públicas con menores niveles de disciplina.

Atento a este diagnóstico, las medidas que se promueven son las de profundizar las reformas, en línea con lograr eliminar el déficit fiscal, fijar prioridades (para poder realizar recortes) y elevar la eficiencia del gasto y privatizar empresas públicas (Banco Mundial, 1996).

Hacia fines de la década del noventa el BIRF explicaba en cinco puntos la situación de mediano plazo del proceso de reforma en las provincias argentinas, en cuanto a las acciones por realizar (Banco Mundial, 1998):

¹¹ Existe una visión crítica acerca de la vigencia de estos conceptos en América Latina. Ver por ejemplo Coraggio (1989) y Cao y Rubins (1997).

- a) Dar los pasos finales para terminar de transferir o consolidar los baches fiscales producidos por los Bancos provinciales y los Sistemas Previsionales;
- b) Financiar los costos que implican incrementar en tres años la escolaridad obligatoria;
- c) Desarrollar políticas coherentes y modernas hacia el sistema de servicio civil, que permitan superar las traumáticas reducciones salariales realizadas por necesidades derivadas de la crisis del tequila, y la ola de expansión de salarios de las primeras etapas de la convertibilidad;
- d) Superar las dificultades que obstaculizan el total cumplimiento de los compromisos asumidos por las provincias en los Pactos Fiscales;
- e) Sortear las perturbaciones presupuestarias que producen los ciclos electorales. Según el diagnóstico, estos ciclos entorpecerían la posibilidad de fijar objetivos permanentes y plausibles de ser cumplidos.

2.2. Las Provincias

Es difícil y complejo presentar una visión de “las provincias”, ya que las mismas comprenden situaciones heterogéneas, involucrando actores con intereses y visiones diferenciados. Sin dejar de considerar estas disparidades, y reconociendo que se realiza una generalización que omite matices que en algunos casos pueden ser cruciales, en este acápite se trabajará sobre una visión desde la llamada “clase política” tradicional, por oposición a aquella que presentan los “cuadros técnicos”¹².

Esta visión se caracteriza por algunos contenidos clave, tales como el fuerte componente de “federalismo cultural”, la exaltación de situaciones de extrema pobreza de segmentos de la sociedad provincial, el recuento de las dificultades y de las necesidades de apoyo que requiere el aparato productivo regional. Alrededor de estos contenidos, se organiza un discurso que es, en términos generales, refractario a las políticas de reforma.

Por otro lado, desde las provincias, se dio una línea argumental muy sólida, que sostiene que si se hubieran respetados los marcos normativos que regulaban la relaciones fiscales Nación – Provincia, esto es, si la Nación no hubiera hecho detracciones a la coparticipación federal estatuida por la respectiva ley, vía de los sucesivos Pactos Fiscales a partir de 1992, la situación fiscal de las provincias sería desahogada. Asimismo, reafirmando su autonomía, en última instancia, los únicos que deben juzgar el comportamiento político del Estado provincial son los propios ciudadanos de la provincia.

A la crisis fiscal, que como se vio se consideraba inducida, se le agregaban presiones que el Gobierno nacional aplicaba sobre las autoridades provinciales para que éstas realizaran el ajuste. Por lo tanto –se sostenía– no hay autonomía para tener políticas propias, ni hay decisión provincial en las acciones de reforma desarrolladas.¹³

La visión más tradicional de este discurso –fuertemente asentada en las provincias de menor desarrollo relativo– no pudo armar una propuesta alternativa al enfoque nacional y de los OFI, operando sólo como factor de presión para obtener algunas concesiones a la hora de negociar los programas de reforma y de obtener algún recurso extraordinario.

Situación distinta es la que se da en las provincias avanzadas en la primera parte de la década del 90,

12 Ver al respecto Cao y Rubins, 1997. La visión de los cuadros técnicos se emparenta con la de los OFI.

13 Al respecto ver, por ejemplo, las opiniones de los Senadores Gioja y Gagliardi en la mesa redonda organizada por el INAP (1998).

es decir, en los años previos a la crisis del “tequila”. En efecto, en estas provincias se intenta desarrollar un modelo de Reforma con fuertes rasgos diferenciadores de los impulsados desde la Nación y desde los OFI. En algunos casos como Mendoza, ya desde fines de la década del 80 se impulsaba un proceso privatizador con otras características, o en otros como Córdoba se intentaba construir un enfoque global de reforma, asentado sobre ejes distintos: la descentralización, los procesos participativos de planeamiento y gestión, etc.

También se dio el caso de algunas provincias, como La Pampa, Santa Cruz, San Luis, etc., que asentadas sobre una sólida posición financiera transitaron la década sin aplicar ninguno de los enfoques de Reforma señalados.

Más allá de los matices señalados todas las provincias, manifestaron en el plano formal adhesión a los lineamientos de política explicitados desde la Nación a través de los sucesivos Pactos Fiscales, para luego diferenciarse en los hechos en función de circunstancias políticas o financieras particulares.

En ese entorno de condicionamientos y “adhesiones forzadas” se desarrollaron muchas políticas de “maquillaje” reformista, como por ejemplo múltiples cambios en el organigrama de las administraciones públicas, sin que esto significara nada más que un mero cambio en la nominación de diferentes unidades. También ocurrió que programas diseñados para complementar políticas de ajustes, terminaron financiando obras u otros rubros desvinculados de los objetivos, siendo esta situación el ejemplo más elocuente de hasta donde se forzaron las acciones de reforma.

Otro punto importante fue el desarrollo de acciones defensivas –de obstrucción de las reformas– en el plano organizacional. Uno de los casos más comunes en este sentido, son los casos de instrumentos de Reforma de probada calidad técnica, que terminaron en fracasos desde el punto de vista de resultados.¹⁴

2.3. La Nación

El Estado federal, en su carácter de primer receptor del impacto de la crisis fiscal y sus secuelas hiperinflacionarias, fue el primer y principal promotor de la reforma, aun de la que consideraba debía realizarse en las provincias. En términos generales la estrategia de la Nación, básicamente del Ministerio de Economía hasta 1996¹⁵, era complementaria a la que seguían los OFI. Esto se debe, entre otras causas a:

- a) la existencia de acuerdos firmados entre la Nación y los OFI, que involucran objetivos a cumplir por las provincias como parte de las condiciones asumidas por el Gobierno Central;
- b) el desarrollo de medidas que se hacen bajo el impacto de tendencias o condicionamientos globales, que llegan primero a la Nación (Vg. privatización, desregulación) pero que pasan a constituirse en parte del discurso político y por esa razón se proyectan al plano provincial, más allá de su pertinencia;
- c) la existencia de marcos conceptuales e ideológicos compartidos entre los cuadros técnicos del Ministerio de Economía y los OFI¹⁶.

14 Ejemplo de estos casos son los Proyectos de Modernización de los Catastros emprendidos por muchas jurisdicciones.

15 Desde la asunción del Ministro Roque Fernández, la Nación abandona un rol activo frente a las Provincias.

16 Estas coincidencias son analizadas en Cao y Rubins, 1997

Lo anterior hay que ubicarlo en el contexto de éxito que marcaban los indicadores macroeconómicos nacionales (importante incremento del PBI en la primera etapa del plan de convertibilidad). De esta manera tanto el peso de las acciones desde la Nación, como la baja resistencia provincial, estaba condicionada por un enfoque asentado sobre resultados exitosos.

Básicamente la Nación, en su relación con las provincias, tuvo dos tipos de objetivos explícitos:

- **Objetivos de corto plazo**
 - Evitar que los desequilibrios fiscales de las provincias amenazaran el equilibrio macroeconómico;
 - Descongestionar la jurisdicción nacional, descentralizando hacia las provincias funciones que consideraba serían realizadas más eficientemente en ese nivel.

- **Objetivos de largo plazo**
 - Generar condiciones para un mejor despliegue de las oportunidades de negocios en todas las regiones del país;
 - Elevar la calidad de los servicios que brinda el Estado, también como forma de expandir las condiciones para el funcionamiento del mercado.

Sin embargo, en su despliegue hacia las provincias, el Estado nacional no solamente desarrolló acciones en este sentido, sino que en muchos casos abrió espacios para la supervivencia de políticas y actores provinciales que tenían posiciones antirreformistas.

En concreto, en esta compleja trama, este tipo de acciones tuvieron como propósito, para el nivel federal, además de la obtención de los resultados de reforma esperados, mantener y consolidar mayores niveles de gobernabilidad y gobernanca¹⁷. Esto a partir de:

- Mantener y reforzar la tradicional estructura de alianzas regionales lubricadas por partidas del presupuesto nacional;
- Evitar situaciones de tensión social y política que podían afectar no sólo a las provincias en cuestión sino a la estabilidad del conjunto.

2.4. Las diferentes olas reformistas

Relacionado con las acciones defensivas desarrolladas en el ámbito organizacional por algunos actores que operan en las estructuras de las Administraciones Públicas Provinciales (APP) y a las diferentes coyunturas de la Nación frente a la cuestión federal, es interesante ver cómo se fueron conformando diferentes capas u olas de reformas.

Con respecto a las diferentes olas reformistas, las mismas están relacionadas –entre otros elementos– con dos escenarios claramente diferenciados. Una primera etapa, que llega hasta el “efecto tequila”, incluyendo el año 1995, en donde se logran importantes avances, alentados por el Estado Central que tensionó, a veces de manera crítica, las relaciones Nación - Provincias. Efectivamente, en 1995, en el marco de las restricciones financieras severas por las que pasaron algunas jurisdicciones, se implementa-

¹⁷ Se entiende por gobernabilidad la capacidad política de gobierno para intermediar intereses, garantizar la legitimidad y gobernar. Por gobernanca se entiende la capacidad financiera y administrativa de implementar las decisiones políticas (sobre la base de Bresser Pereyra, 1997).

ron importantes acciones de reforma, sobre todo en el campo de las privatizaciones, transferencias de sistemas previsionales, reestructuraciones salariales, etc.

Una segunda etapa que, bajo un escenario más restringido en lo político para la acción nacional, desde el Ministerio de Economía –debilitamiento y salida de Cavallo en 1996–, se busca avanzar por medio de la negociación y seducción de actores sociales, con el único límite de no permitir desajustes fiscales.

El inicio de los primeros programas de reforma provincial coordinados por el gobierno central tenía el supuesto de que algunos cambios de fondo en el Estado, aun los ligados a la reducción del gasto público, necesitaban financiamiento para su concreción. Este tipo Programas, insertos en diversos Ministerios, transitan por varias etapas que explican en parte sus resultados:

- Una primera, de preparación de los Proyectos, de formación de las Unidades Ejecutoras, de familiarización de los nuevos núcleos burocráticos con la lógica de los Proyectos con OFI, etc.
- Una segunda, que llega hasta fines de 1996, donde muestran una dinámica de ejecución e implementación con una articulación razonable con sus objetivos de reforma y de creación de condiciones institucionales para el desarrollo del mercado.
- Una tercera, en la que globalmente se abandonan desde el Estado nacional las políticas activas hacia las provincias, quedando los Programas progresivamente sujetos a la lógica tradicional de funcionamiento de las respectivas APP.

En cuanto a los resultados obtenidos, puede rescatarse como aspecto positivo el papel que cumplieron estos programas en la modernización de la APP. Así, la gran mayoría de los proyectos de fortalecimiento institucional (de diferentes áreas del Estado provincial, de los sistemas de salud, educación, finanzas, tributarios, catastro, etc.) significaron en los hechos la inversión de importantes sumas en hardware, software y capacitación, que permitieron la familiarización de importantes segmentos del Sector Público con las TICs. Pero, más allá de este impacto positivo, cabe reconocer que estos programas se mostraron insuficientes para producir la Reforma de fondo que estaba entre sus objetivos explícitos.

Por otro lado, entre 1994 y 1995 comenzaron a implementarse programas que no tenían la lógica de proyectos, sino la de resultados. El Banco Mundial recomendaba que los programas de este tipo, "... desarrollen objetivos fiscales, los que deberían ser acompañados por una serie de medidas necesarias para su obtención y con un cronograma de su despliegue" (Banco Mundial, 1996 – traducción propia). El razonamiento que sostiene este tipo de estrategia es que la única vía para obtener ciertos resultados fiscales es a través de desarrollar acciones de las conocidas como "ajuste estructural"¹⁸.

Un Programa con esta estrategia, financiado con fondos provenientes de algunas privatizaciones y del BIRF, es el Programa de Reforma del Estado Provincial (PREP). Para acceder a este programa las provincias se comprometían a aplicar una serie de medidas sectoriales o globales, para así acceder a desembolsos de libre disponibilidad.

¹⁸ Esto no siempre funciona así. Se corre el riesgo de que en algunas ocasiones no se hagan las Reformas y se lleguen a los resultados por medio de un ciclo económico particularmente positivo que impacte sobre la recaudación, se pospongan gastos importantes pero no urgentes (Vg. inversión en infraestructura), se reduzcan hasta límites mínimos gastos operativos del Estado, etc.

Posteriormente surgió una nueva generación de programas, que se diferenciaban de los anteriores por relacionar directamente a las provincias con el Banco Mundial. Estos programas tuvieron varias ventajas sobre la versión PREP:

- La contrapartida de los préstamos eran programas de Reforma bastante más completos, complejos y consistentes, casi programas de gobierno.
- El financiamiento comprometido era de mayor volumen.
- La relación directa Banco Mundial – Provincia evitó -aunque parcialmente- la presión política que tensionaba la auditoría de metas.
- El fuerte impacto que este tipo de programas tuvo sobre el espacio político, de las finanzas y de las empresas, no sólo a escala provincial. Por ejemplo, la firma de acuerdos de este tipo permitió a algunas provincias reformular sus estrategias de promoción de la inversión.
- Por primera vez el BIRF comienza a hablar de reasignación del gasto y no solamente de disminución.

Cabe destacar que la importancia del acceso directo a programas financiados por el BIRF excedía las ventajas de tasa y plazo de pago. La firma y cumplimiento de los mismos permite a la administración provincial exhibir un halo de eficiencia y seriedad, otorgándole una suerte de “certificado de calidad” a la estructura político - burocrática provincial.

Hacia el inicio de la nueva gestión del Gobierno nacional se firmó el llamado “Compromiso Federal” – Ley 25.400 que mantiene la lógica de dar financiamiento contra cumplimiento de programa. En este caso, lo que se brinda a las provincias es la oportunidad de mejores condiciones de tratamiento de sus deudas.

3. Los resultados

Los objetivos reformistas fueron, en el corto plazo, evitar que los desequilibrios fiscales de las provincias amenazaran el orden macroeconómico y descongestionar la jurisdicción nacional, descentralizando hacia las provincias funciones que consideraba serían realizadas más eficientemente en ese nivel.

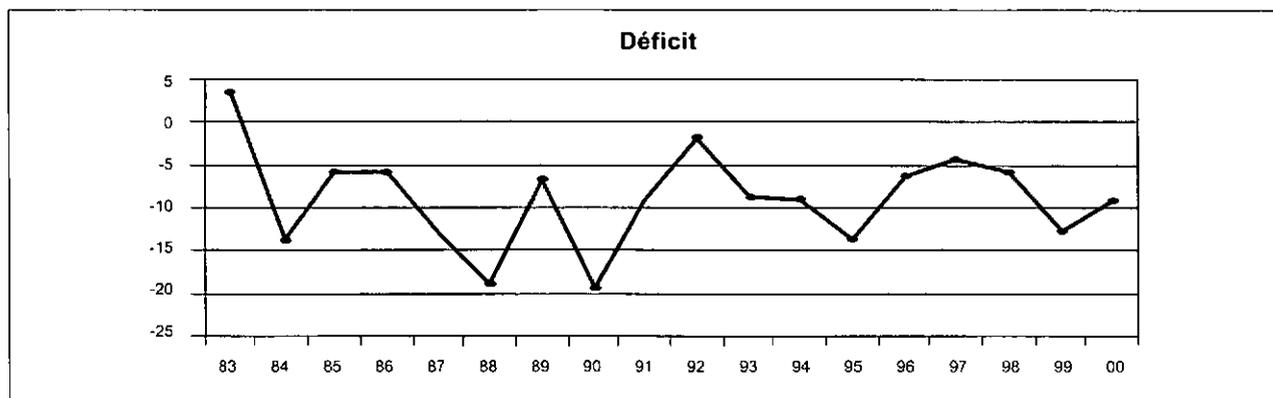
Paralelamente, en el largo plazo, se esperaba desplegar condiciones para el desarrollo económico, mejorando las oportunidades de negocios en todas las regiones del país y elevando la calidad y cantidad de los servicios que brinda el Estado. Es decir, objetivos de eficacia y eficiencia en la gestión pública.

En ese entorno de objetivos, veamos los resultados obtenidos:

3.1. Evitar impacto sobre el equilibrio macroeconómico

Este objetivo figuraba al tope de las prioridades nacionales y de los OFI. Como se observa en el Cuadro N° 1, a grandes rasgos, este objetivo se habría logrado: las provincias como un todo no fueron un actor particularmente peligroso para la estabilidad macroeconómica. Si bien el déficit no pudo eliminarse se mantuvo por debajo del 15% de los ingresos, y en las etapas de crisis (tequila y recesión entre 1998-2000) no llegó a los críticos niveles de 1988 y 1991.

**Gráfico N° 1 / Evolución del déficit fiscal
Consolidado 24 jurisdicciones como porcentaje del total de ingresos**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos Ministerio del Interior (2001)

De todas formas esta visión debería acotarse, ya que esta posición fiscal se da en el marco de un importante incremento de los recursos provinciales, que -en términos reales- se duplican en la década del 90 (Cuadro N° 1).

Cuadro N° 1 / Evolución de las erogaciones Consolidado 24 jurisdicciones
Promedios quinquenales 1981 - 2000 / En \$ (1)

	1981/1985	1986/1990	1991/1995	1996/2000
Erogaciones	13.990,9	15.425,3	25.095,3	33.667,3

Nota: (1) Años 1981 a 1990, en \$ de 1991. Años 1991 a 2000 en \$ corrientes.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio del Interior (2001)

Esta visión global de un déficit bajo relativo control, se desarticula en situaciones muy diversas cuando se analizan situaciones puntuales. La fortaleza del agregado provincial tiene que ver con el desempeño de las jurisdicciones de mayor tamaño relativo, quedando por lo tanto muy comprometida la situación fiscal de las provincias de menor desarrollo relativo¹⁹.

3.2. Descongestionar la jurisdicción nacional

La descentralización es uno de los pilares del modelo sostenido por los OFI. Si bien en el caso Argentino los procesos descentralizadores tienen una larga historia –sus primeros pasos datan de principios del 60– se observa una aceleración notable a partir del despliegue del plan de convertibilidad (año 1991).

¹⁹ Al respecto, ver el Ranking Fiscal de la Fundación Capital. (Fundación Capital, 2000).

Cuadro N° 2 / Evolución relativa del Gasto federal y provincial

Incluye administración, empresas públicas y sistema de seguridad social
Por quinquenio, 1960- 1999

	1961/ 1964	1965/ 1969	1970/ 1974	1975/ 1979	1980/ 1984	1985/ 1989	1990/ 1994	1995/ 1999
Nación	81,42	78,46	77,06	74,32	73,11	69,15	61,08	57,46
Provincias	18,58	21,54	22,94	25,68	26,89	30,85	38,92	42,54

Fuentes: Años 1961 a 1979: Ministerio de Economía (1982); años 1980 a 1997: MEyOySP (1999); y años 1998 - 1999: Estimación propia sobre la base de Ministerio de Economía (2000) y Ministerio del Interior (2001).

Cabe acotar que los registros de la década del 90 tienen algún nivel de distorsión con respecto a los otros años por el peso del sistema previsional en el gasto nacional²⁰. Así, mientras en el nivel nacional la participación de este ítem en el gasto total entre 1983 y 1997 pasó de 15% a 38%), en el nivel provincial se mantuvo estable en el orden de 11% (MEyOySP 1999). Si se comparara el gasto nacional y provincial neto de estas erogaciones para el año 1997 -antes de que la crisis distorsionara los resultados- los registros resultantes serían mayores para las provincias que para el Gobierno Federal la Nación (Cuadro N° 3).

Cuadro N° 3 / Gasto federal y de las provincias

Total y neto de gasto en previsión social y servicios de la deuda

En millones de \$ - Año 1997

	Gasto total	Neto de servicios sociales y deuda
Nación	46.310	21.703
Provincias	34.426	29.317

Fuente: MEyOySP (1999)

Desde lo fiscal debe recordarse que el Estado nacional transfirió los Servicios Educativos a las jurisdicciones provinciales con un acompañamiento parcial de las correspondientes partidas presupuestarias (Ley N° 24.049, Artículo N° 14). La Nación argumentó que el incremento de las transferencias fiscales a provincias había sido de tal envergadura que no eran necesarios aportes financieros adicionales. En efecto, fruto del crecimiento económico, las reformas impositivas y cambios en la gestión del organismo encargado del cobro de impuestos, las transferencias Nación - Provincias se incrementaron en términos constantes en más de 25% entre los años 1991 y 1993 (Ministerio del Interior, 2001).

Por último, y tal vez más importante que los otros dos aspectos tratados, las tareas de descentralización permitieron elevar los niveles de operatividad de la estructura burocrática nacional. En efecto, la múltiple presión social y sindical, la crisis fiscal y el deterioro organizacional habían terminado por colapsar la capacidad de acción del aparato administrativo del nivel federal, y los procesos descentralizados -entre otras cosas, al aliviar la carga de presiones y de responsabilidades organizacionales- coadyuvaron a reconstruirla.

20 Cabe acotar que una parte de este incremento se origina en la transferencia de catorce Cajas Provinciales al nivel federal.

Esa reconstrucción se dio de manera dispar en las distintas áreas. Mientras los avances en el sistema presupuestario y de ejecución del gasto fueron notables a partir de la implementación de la ley de administración financiera, en otras áreas como las vinculadas a las políticas sociales y los Programas de Asistencia, la dispersión, falta de información, superposición, etc. siguió siendo la regla.

Especial mención, por el significado social y por su peso en el total de gasto nacional merecen la AN-SEs y el PAMI. Estos organismos ejecutan entre ambos una porción sustancial del presupuesto nacional, y hasta el momento son áreas en las que el avance racionalizador ha sido escaso.

En resumen, luego del proceso de transferencias de facultades y funciones, el Estado Nacional quedó a cargo las funciones estatales esenciales (Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Justicia y Seguridad Federal) y el desarrollo de políticas globales que tienen que ver con la estabilidad macroeconómica (negociación de la deuda externa, la relación con los organismos multilaterales de crédito, la parte principal de la política tributaria, etc.). Las provincias, por su parte, quedan a cargo de la gestión de los complejos sistemas que dan cuenta de casi todas las relaciones entre la Administración Pública y los ciudadanos en su vida cotidiana, y en alguna medida de las funciones de promoción de la producción, sobre todo en lo que tiene que ver con la generación de condiciones "ambientales": seguridad jurídica, capacitación y calidad de la fuerza de trabajo, ambiente cultural, etc.

El proceso de transferencia, además de las implicancias financieras, significó un gran esfuerzo organizacional, sobre todo para los aparatos administrativos de las provincias de menor desarrollo relativo. Este esfuerzo no siempre pudo ser sobrellevado exitosamente, generándose así una reducción en la calidad y cantidad de los servicios públicos ofertados.

Contemplar esta dimensión del problema no significa dejar de lado la cuestión de la magnitud de recursos y la discusión sobre si las transferencias de servicios fueron acompañadas de las correspondientes partidas, si no que implica poner el acento en los aspectos organizacionales y de gestión, sin los cuales, aun resolviendo el problema del financiamiento, no se resolvería el problema de la oferta de servicios de educación, salud, justicia, etc.

3.3 Generación de condiciones para el funcionamiento del mercado

En cuanto al despliegue económico se observa una dicotomía entre las diferentes áreas que componen el país. Siendo el despegue económico -que en virtud de las características de la etapa fue segmentado- en algunas provincias, los sectores que lograron insertarse en las corrientes más dinámicas arrastraron a buena parte del aparato productivo regional, mientras que en otras regiones los segmentos dinámicos no cumplieron tal función.

En particular, en las áreas de menor desarrollo relativo, no se observan resultados positivos. En efecto, en un marco de crisis generalizada, son pocos los segmentos que puedan mostrarse como exitosos, sólo puede catalogárselos de tales a los tienen la característica de enclave (minería, petróleo) o su despliegue tiene que ver con subsidios estatales (diferimentos impositivos)²¹.

21 Al respecto ver, por ejemplo, Rofman (1999).

El objetivo explícito de la reforma fue generar condiciones para un mejor funcionamiento del mercado promoviendo cierto dinamismo y crecimiento en el país. Los resultados parecen mostrar que esto no ocurrió en buena parte del territorio.

Podría sostenerse que la reforma no dio frutos debido a que la misma no se implementó con la profundidad necesaria. Si esto es así, se tendría que aquellas jurisdicciones que tuvieron un mayor avance en las Reformas deberían haber logrado una mayor fortaleza fiscal y/o un mayor avance en su desarrollo económico.

Para considerar esta hipótesis, se analizó el avance en las reformas a partir del cumplimiento del Pacto Federal en cuestiones que tenían que ver con la desregulación, las privatizaciones y la cuestión impositiva.

Se tomó este pacto para analizar el avance en la reforma en virtud de considerárselo el esfuerzo de reforma más sistemático y de mayor envergadura que llevaron adelante de manera homogénea las 24 jurisdicciones. La importancia del pacto está demostrada en que:

- Los objetivos de varios programas posteriores (por ejemplo, el *Programa de Reforma Económica Provincial* - PREP, Convenio 3836 AR/ Anexo II) estuvieron supeditados al cumplimiento provincial del Pacto Federal.
- La existencia de unidades en el Ministerio de Economía encargadas de seguir al Pacto Federal. Hacia fines de 2001, la página ministerial www.mecon.gov.ar/pro-eco/ aún mostraba el estado de cumplimiento del Pacto, y la publicación seriada *Situación de Provincias*, editada por la Secretaría de Asistencia para la Reforma Económica Provincial, incluía un acápite que analizaba el cumplimiento del Pacto por parte de cada jurisdicción.
- La atención que diferentes centros de estudios prestaron al tema. Por ejemplo, la Fundación Capital no sólo incorporó un análisis referido al cumplimiento del Pacto en su ranking provincial anual de situación económica (Fundación Capital 1996, 1999 y 2000), sino que publicó un estudio específico de su seguimiento (Fundación Capital, 1998). El IERAL-Fundación Mediterránea dedicó varios trabajos al tema. Sólo en 1994, su revista mensual, *Novedades Económicas*, lo trató en sus números 157, 158, 159, 160, 162, 166, 168 y 169.
- La biblioteca del Ministerio de Economía del Gobierno nacional cuenta con 95 informes, estudios y trabajos que lo analizan desde diferentes perspectivas.

Como se observa en el Cuadro N° 4, que sigue una metodología desarrollada por la Fundación Capital para analizar el avance en la implementación del Pacto Fiscal y en la situación económica de las provincias, es más común la inconsistencia que la equivalencia entre ambas situaciones.

**Cuadro N° 4 / Ranking económico y desarrollo de la reforma
Resultado y equivalencia por provincia**

Provincia	Ranking económico	Desarrollo Reforma	Consistencia (1)	Inconsistencia (2)
Buenos Aires	MB	ND		Z
Catamarca	MM	ND	X	
Chaco	M	RD		
Chubut	B	PD		Z
Córdoba	B	PD		Z
Corrientes	MM	RD		Z
Entre Ríos	R	D		
Formosa	MM	RD		Z
Gob. Cdad de Bs. As.	MB	ND		Z
Jujuy	MM	D		Z
La Pampa	MB	MD	X	
La Rioja	M	MD		Z
Mendoza	B	RD		
Misiones	R	D		
Neuquén	R	PD		
Río Negro	B	MD		
Salta	M	RD		
San Juan	R	PD		
San Luis	MB	D		
Santa Cruz	MB	ND		Z
Santa Fe	MB	PD		Z
S. del Estero	M	MD		Z
T. del Fuego	M	ND		
Tucumán	R	MD		Z

Notas: (1) X= Consistencia de escalas

(2) Z= Inconsistencia de escalas con más de una categoría de diferencia

Referencias

Ranking económico

MB = Muy Buena	MD = Muy Desarrolladas
B/R = Buena/Regular	D/RD = Desarroll. / Regularmente Desarroll.
M/MM = Mala / Muy Mala	PD/ND = Poco Desarroll. / No Desarroll.

Avance de reformas

Fuente: Ranking económico = sobre la base de Fundación Capital (1998) / Avance en la reforma = sobre la base de Fundación Capital, (1998)²²

22 El avance en los procesos de reforma fue analizado a partir de datos recopilados por la Fundación Capital. Las categorías referidas al nivel de avance en las reformas que se muestran en la referencia fueron tomadas de Fundación Capital, que las utiliza como una subclasificación dentro del Ranking económico que produce. Como el armado del ranking económico consideraba los avances en las reformas, los resultados que se tomaron en cuenta no consideraron estos registros para no caer en un modelo autodeterminado.

Dado que no es posible encontrar correspondencias significativas entre avance de los procesos de reforma, en el sentido señalado, y desarrollo económico²³, se hace necesario explorar en temas vinculados con la calidad de la gestión, como aspecto central de la reforma, y su relación con el desarrollo, más que quedarse en los aspectos fiscales, de desregulación, privatizaciones, etc.

3.4. Mejora en la calidad de los servicios y en la eficiencia estatal

En cuanto a la eficiencia organizacional y a la mejora de los productos generados por los Estados provinciales, consistente con el bajo nivel de prioridad que se le ha dado a este objetivo en comparación con los referidos a reformas de 1ª fase, son pocos los avances que pueden mostrarse como consolidados.

Es de destacar que en algunas provincias la salida de la crisis fiscal restituyó autoridad al Estado²⁴ y, derivada de esta situación, se restablecieron ciertas capacidades mínimas del aparato administrativo.

Vinculado a la problemática de las reformas de 2ª fase hay que señalar, que los resultados están en consonancia con la baja prioridad que tuvieron con relación a los objetivos fiscales. Así, y con excepción de la citada incorporación de TICs conectada con los Programas con financiamiento de los OFI, no se observa innovación importante ni en plano de los recursos humanos, ni en el de las tecnologías organizacionales, ni en los procedimientos y rutinas de trabajo.

Un dato muy significativo al respecto, tiene que ver con la gestión de la planta de empleados públicos. Si bien en la década del 90 se observa un desaceleramiento de la tendencia expansiva del empleo público provincial manifestada en la década anterior, no han existido políticas consistentes de transformación del esquema de relaciones laborales en las provincias.

Más aún, en términos generales, se puede observar que la brecha entre las condiciones generales de funcionamiento del mercado de trabajo –tendencias hacia la flexibilización, polivalencia y remuneraciones vinculadas al desempeño- se amplía abismalmente, llegando hasta el extremo de funcionar el mercado de trabajo, sobre todo en las provincias rezagadas, como dos sistemas que no se tocan.

Desde el punto de vista de la organización, procedimientos y procesos de trabajo, salvo las innovaciones introducidas como condición de acceso a los Programas con financiamiento externo, como los nuevos sistemas de Administración Financiera, las innovaciones son muy pocas.

Por otro lado, y como se observa en el Cuadro N° 5, el gasto de Capital se incrementó en menor medida que el gasto total. En efecto, fruto de los compromisos de equilibrio fiscal y los consecuentes ajustes, la inversión en infraestructura nueva o mantenimiento de la existente no acompañó el incremento de recursos, razón por la cual no se asistió a un aumento ni mejora sustancial de la infraestructura soporte del desarrollo, situación que se torna en una verdadera restricción hacia el futuro.

23 En Esteso y Cao (2002) se analiza con más profundidad esta relación avance de reforma – situación económica, haciéndola extensiva también a la relación avance de reforma – situación fiscal, llegando a las mismas conclusiones que aquí.

24 Sobre todo a partir de recomponer su capacidad de asignar recursos, lo que le brinda una cierta capacidad de disciplinamiento social que había perdido.

Cuadro Nº 5 / Gasto de Capital y Gasto Total, Años 1990 - 1999
En millones de \$ y para 1990= 100

Año	Capital	1990=100	Total	1990=100
1990	2.165,0	100,0	14.100,80	100,00
1991	2.188,1	101,1	16.246,50	115,22
1992	2.399,9	110,8	22.340,20	158,43
1993	3.345,7	154,5	27.264,70	193,36
1994	3.976,9	183,7	29.619,00	210,05
1995	4.251,1	196,4	30.005,90	212,80
1996	4.442,3	205,2	30.074,26	213,28
1997	4.383,8	202,5	32.521,31	230,63
1998	5.208,3	240,6	35.025,93	248,40
1999	4.638,1	214,2	36.364,80	257,89

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos Ministerio del Interior (2001)

4. Los determinantes del proceso reformista

Muchos instrumentos de reforma no cumplieron con los objetivos para los que fueron diseñados. Ya se vio la poca potencia de las acciones de reforma para impactar sobre la economía. En lo que hace a los resultados fiscales, del conjunto de instrumentos inducidos desde la Nación, únicamente aparecen como relevantes la inducción de los procesos de transferencia de los Sistemas Previsionales a la órbita de la Nación y los procesos de privatización de los Bancos provinciales en crisis. En el resto de los casos, los resultados o son contraproducentes o tienen efecto neutro.

Mención especial merece la transferencia de los Sistemas Previsionales. Por un lado, si bien el resultado fiscal fue muy relevante, el impacto sobre los mercados de trabajo será decisivo hacia el futuro, en tanto generará una tendencia a la homogeneidad de regímenes.

Como se desprende de lo dicho en las primeras secciones de este capítulo, una de las principales debilidades de los enfoques predominantes fue la distancia existente entre el contenido de los documentos conceptuales, en los que se ponía énfasis en Reformas de 2ª generación, con aquellos en donde se realizan recomendaciones factuales, que se dirigen al desarrollo de Reformas de 1ª generación.

Esto puede deberse a que muchas provincias no han logrado establecer un piso fiscal lo suficientemente firme como para poder acceder a reformas de 2ª fase. Pero aun en el caso de provincias con una situación fiscal desahogada (La Pampa, San Luis, Santa Cruz, y otras en algún período) no se indujo el desarrollo de programas de este tipo, sino que, desde la Nación o desde los OFI, se mantuvo como oferta la misma receta. Asimismo, desde las propias provincias tampoco hubo avances significativos hacia reformas de 2ª generación.

Esta situación, es en apariencia un error crucial, ya que el propio desarrollo de los objetivos de las Reformas de primera generación induce los de segunda fase²⁵.



25 Esto es, para que el Estado pueda mantenerse en el tiempo como agente de la estabilización fiscal y desarrollo económico, se requiere que realice acciones para las que se precisan reformas del 2º tipo (Guiñazú, 1999).

A poco de adentrarnos en el análisis de la problemática provincial, se cae en la cuenta de que esta paradoja constituye el nudo central del conflicto político administrativo de la década. En efecto, la reforma vista como ajuste y equilibrio fiscal es condición para avanzar en la mejora en la calidad de la gestión. Mientras no se cuenta con esos equilibrios mínimos los problemas de gestión aparecen opacados o subalternizados, pero una vez alcanzados esos pisos se pone en escena el problema de fondo.

De ahí que, sin minimizar los problemas técnicos de diseño e implementación de acciones reformistas de las llamadas de “segunda generación”, hay que poner de relieve con suficiente énfasis el principal obstáculo que este tipo de acciones tiene y que está situado en la forma en que se utiliza la Administración Pública como un elemento de construcción política, más que en los enfoques o instrumentos.

Otro punto que debe resaltarse, es que, independientemente de la fase de la reforma a la que se aluda, el discurso reformista de los OFI y la Nación tuvieron la debilidad de realizar idénticas recomendaciones para regiones estructuralmente muy diferentes, para condiciones muy diversas como son las que conforman la República Argentina.

En virtud de lo anterior y de la conexión entre resultados y tipo de provincia, se podría alegar que se está ante una verdad de perogrullo: esto es que las provincias que tienen un mayor desarrollo son, a su vez, las que se muestran como más fuertes en lo fiscal y lo económico. Si esto es así ¿Para qué se llevan adelante costosos planes de reforma, que tensionan la relación Nación Provincias, que agreden a actores sociales locales con fuerte impacto social y amenaza de la gobernabilidad?

La respuesta podría estar en una equivocada selección de los instrumentos de reforma. Esto es, la disciplina fiscal y la optimización del funcionamiento del aparato del estado podrían ser condiciones necesarias para el desarrollo, pero el tipo de instrumento utilizado para ello no es neutro con relación al objetivo. Por lo tanto lo erróneo del enfoque estaría en confundir objetivos con instrumentos para lograrlo.

En definitiva el intento de aplicación del “modelo nacional” –privatizaciones, desregulación, descentralización, etc.- no siempre resultó adecuado, sobre todo porque el Estado nacional, a partir de la reforma fue quedando cada vez con menos instancias de relación directa con los ciudadanos. En tanto que esta “receta” aplicada en las provincias, a veces sirvió para debilitar este nivel de la Administración que pasó a concentrar, junto con los municipios, la casi totalidad de las funciones estatales que tienen relación directa con los ciudadanos.

En síntesis, un tipo de reforma, que en la órbita nacional algunos pudieron ver como exitosa, en el ámbito provincial no siempre constituyó un instrumento adecuado, ni en el plano fiscal ni en el organizacional, por lo que el desafío principal está en diseñar instrumentos que permitan desmontar la trama político administrativa que impide la mejora de la relación APP-ciudadanos, en términos de cantidad y calidad de servicios.

Capítulo III

Aparato de Estado y TICs

1. Una primera aproximación a la cuestión tecnológica

1.1. Tecnología: una primera aproximación

Comencemos por dar una definición operativa del término tecnología y de lo que entendemos por cambio tecnológico. Una primera aproximación al tema la puede considerar en su acepción restringida, es decir, tomando en consideración únicamente al tipo de maquinaria que se utiliza para transformar materias primas en producto. Pero teniendo en cuenta el impacto que ocasiona en las organizaciones la incorporación de equipos, podemos ampliar el concepto y hacer referencia a los métodos de concepción y diseño de productos, a las formas de gestionar la producción y los procesos de trabajo. Es decir que, cualquier modificación en los productos o procesos, sean o no novedosas, estarían constituyendo un cambio tecnológico en sentido amplio. En este estudio se hará referencia al cambio tecnológico bajo esta última acepción.

Concretamente, entendemos por tecnología a un conjunto de conocimientos sobre relaciones causa efecto que habrán de producir un resultado deseado. Esta aproximación al tema involucra dos elementos:

- la posibilidad de utilizar el conocimiento, y
- el carácter transformador de esta aplicación.

Ahora bien, en toda organización coexisten diferentes procesos que involucran distintos elementos tecnológicos. Llamaremos **tecnología central** a aquella que, dentro del conjunto de tecnologías que se utilizan, ocupa el lugar clave en el carácter transformador que tiene como objetivo la organización como un todo.

Las diferentes tecnologías no tienen igual probabilidad de alcanzar el resultado deseado en todos los casos. De esta manera, nos encontramos con aplicaciones tecnológicas cuyas posibilidades de lograr los resultados deseados no están o están menos aseguradas que otras o aun peor, ni siquiera garantizan transformación alguna. En suma, dada una cierta intensidad de la necesidad de transformar estados actuales en estados deseados, se aplica una cierta tecnología con el objeto de provocar dicha transformación, aun cuando la experiencia empírica nos muestre que no hay seguridad de obtener los resultados esperados.

Una tecnología perfecta desde el punto de vista instrumental sería aquella en la que alcanzamos el resultado deseado luego de su aplicación. Este tipo de resultados se logra sólo en algunas organizaciones donde el proceso es conducido mediante el control de un número acotado de variables con gran impacto sobre el resultado. Por ejemplo, esta perfección es alcanzada en el caso de la fabricación continua de productos químicos o en las producciones en serie.

Una tecnología menos perfecta es el caso de aquellas en que el resultado depende de un gran número de variables que pueden alejar el producto final de lo que se espera y sólo esporádicamente lograr la coincidencia entre ambos o bien un acercamiento aceptable. El ejemplo arquetípico de este tipo de tecnología es el de un hospital psiquiátrico en donde el deseo del resultado posible es lo suficientemente intenso como para aceptar el desafío, aun cuando se sepa que existen pocas probabilidades de éxito.

En el caso que nos ocupa, las tecnologías de reforma administrativa si bien no tienen la labilidad de las que se utilizan en los hospitales psiquiátricos, de ninguna manera puede decirse que aseguren resultados como en el caso de la producción en serie.

Por otro lado, en cuanto a la forma en que se aplica la tecnología, esta puede ser:

- Secuencial, esto es, que existe una interdependencia en la serie de procesos que involucra la tecnología. El acto “z” sólo puede realizarse después de haber desplegado el acto “y” y este luego de haberse realizado el “x”. Ej. Producción en serie a gran escala.
- Intensiva: se denomina así pues el orden de aplicación de la tecnología sobre algún objeto específico está determinado por retroalimentación del mismo objeto. Ej. técnicas aplicadas en la industria de la construcción.

Con esta caracterización, se puede establecer una tipología tecnológica, construida a partir de tener en cuenta que en todo proceso de aplicación tecnológica se observa un elemento transformador y un elemento transformado (Suárez y Felcman, 1975).

El elemento transformador, ofrece dos variantes:

- Certeza en cuanto a su capacidad transformadora.
- Incertidumbre en cuanto a su capacidad transformadora.

El elemento transformado puede asumir características diferenciales en cuanto a su transformación:

- Puede ser transformado con un orden específico de aplicación de la tecnología.
- Puede ser transformado con un orden indeterminado o inespecífico de aplicación de la tecnología.

Si combinamos ambos tenemos:

		Elemento transformado	
		Orden determinado	Orden indeterminado
Elemento transformador	Certeza de transformación	Fabricación en serie (Tipo I)	Técnicas de construcción (Tipo II)
	Incertidumbre de transformación	Investigación científica (Tipo III)	Psiquiatría (Tipo IV)

En términos generales, hay cierta coincidencia en afirmar que el despliegue de las TICs significa una creciente complejidad en el carácter de la tecnología utilizada, observándose una migración del tipo más extendido de tecnología desde el Tipo I, principalmente, hacia el Tipo III y, en menor medida, hacia el Tipo II. Se volverá sobre este tema cuando analicemos el despliegue de las TICs en la Administración Pública.

1.2. Determinantes del cambio tecnológico en las organizaciones

La relación entre tecnología, organización y cambio social es una preocupación de larga data en las ciencias sociales y la epistemología. Así, autores como Schumpeter y Marx, tuvieron y tienen una importante influencia en las perspectivas de análisis y en la selección de los ejes de discusión²⁶.

26 Con respecto a este tema, la obra más citada del primero suele ser “Miseria de la Filosofía”, mientras que del segundo, “La teoría del desarrollo económico”. Existen múltiples versiones de ambos trabajos, varias de ellas en castellano.

Sintetizando las diferentes posturas en dos polos dicotómicos, puede decirse que los ejes de discusión planteados giran alrededor de un paradigma que sostiene una suerte de determinismo tecnológico, esto es, que postula una relación causal entre el tipo de tecnología; la estructura de empleo y la naturaleza del trabajo; y un enfoque de tecnología como producto social e histórico.

El primer paradigma citado, que considera que el cambio tecnológico proveniente de los avances científicos, es atribuible a procesos internos del desarrollo de la ciencia, siendo este un proceso inevitable, neutral y generalizable. Concretamente, considera que la tecnología evoluciona según su propia racionalidad interna, más allá de los procesos sociales y políticos.

Los principales conceptos de este enfoque giran alrededor de la determinación de la organización por parte de la tecnología, es decir que, cada tecnología tiene asignada una forma de organización. Por lo tanto, este modelo está limitado a buscar las relaciones causales entre tecnología y organización, sosteniendo como planteo previo general, que organizaciones que utilizan similares dotaciones tecnológicas, poseen similares estructuras organizativas.

El otro enfoque, considera al desarrollo tecnológico en función de factores históricos, culturales y sociales. Es decir que no existiría una tecnología óptima universal debido a la existencia de estos factores no tecnológicos. Aunque la innovación tecnológica depende del avance científico, las modalidades de aplicación resultan de un conjunto de relaciones complejas entre factores de varios tipos.

Un aporte crucial de este enfoque, está dado por el hecho de que al aceptar que la tecnología es una variable social, se tienen también que asumir las dificultades inherentes a su medición o a la predicción de los resultados de su aplicación.

Este enfoque lleva a considerar que la tecnología no es el único elemento que determina la estructura organizacional, lo que tiene un alto grado de confirmación empírica, ya que en muchos casos estructuras diseñadas para adecuarse a la tecnología fracasan en virtud de factores sociales y organizacionales.

En los últimos años se ha logrado romper la posición dicotómica "determinismo tecnológico – determinismo social" a partir de una serie de enfoques que buscaron captar en toda su complejidad los procesos de cambio, sosteniendo el carácter social de la tecnología y el carácter tecnológico de la sociedad. Así, estos enfoques parten de considerar que es imposible –e inconveniente– realizar distinciones a priori entre lo "social", lo "tecnológico", lo "económico", lo "científico", etc., abandonando la representación analítica de tecnología y sociedad como dos entidades equivalentes de existencia independiente (Hughes, 1986).

Dentro de esta perspectiva, se considera que cada organización puede verse como **un sistema socio-técnico** en cuanto que la tecnología, los elementos que componen la organización y el medio social se encuentran sistemáticamente interconectados. En consecuencia ninguna de estas variables puede modificarse con pretensiones asépticas en cuanto a sus efectos sobre las otras.

Esto significa que en el análisis y en el desarrollo de operaciones en cada organización, se debe trabajar sobre las tres dimensiones citadas de manera concomitante, sin considerar a alguna de ellas como determinante absoluta de las demás. Se quiere remarcar -porque es fuente de cotidianos problemas organizacionales- que existe abundante evidencia empírica de procesos de incorporación de tecnología que, al no tomar en cuenta el contexto social y de la organización, resultan fallidos.

2. Despliegue de TICs y cambio organizacional²⁷

Siguiendo los conceptos vertidos en la sección anterior, el entrelazamiento entre la aplicación de las tecnologías de la información y comunicación y las diferentes organizaciones, tiene las peculiaridades propias de cada sociedad y de cada organización.

Sin dejar de lado la importancia del análisis referido al sistema socio técnico en el ámbito de cada organización, en esta sección comentaremos algunos de los principales impactos que, desde una visión global del contexto social y de los avances tecnológicos, está generando el despliegue de las TICs en las organizaciones.

Como en todo proceso de instalación de un nuevo modelo económico y social, estamos ante un aumento significativo del potencial de productividad de la mayoría de las actividades existentes.

Esto último no tuvo lugar inmediatamente, sino tras un cierto periodo donde se hacen sentir las inadecuaciones (o contradicciones) entre aspectos técnicos, aspectos sociales y aspectos organizacionales. En esta perspectiva, la crisis estructural abierta hacia mediados de la década del 70, puede verse como la transición a una nueva etapa en la cual la tecnología se basara en productos y procesos "intensivos en información", tal como la crisis estructural de la década del 30 habrá marcado la transición a un sistema de producción en masa y en serie.

Los avances dentro del campo de la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones son ampliamente reconocidos como el núcleo de este avance. Sin embargo, y si el marco teórico que venimos desplegando es adecuado, estos avances científicos tienen que ser concomitantes con cambios que se observen en el ámbito de las sociedades y con innovaciones que se producen en el ámbito organizacional.

Esta situación es efectivamente así. En cuanto al orden social y político, remitimos al Capítulo I en donde se hizo un rápido paneo alrededor de los cambios que involucra la sociedad de la información. En cuanto al espacio organizacional, todo parece indicar que se verifica la existencia de una transformación que es la otra cara de la revolución tecnológica: el cambio organizativo o, más exactamente, el desmoronamiento del viejo sentido común gerencial y su reemplazo gradual por un modelo organizacional de nuevo tipo (Pérez, 1990).

En este sentido, Freeman (1987) comenta que "[...] la mayor parte de las ventajas económicas y técnicas que la revolución tecnológica hace posibles, dependen de cambios en la organización y el desempeño de la gestión. Muchas de ellas dependen de cambios estructurales de largo alcance, incluyendo cambios institucionales e innovaciones sociales en una escala más amplia".

Cada vez es más claro que el éxito competitivo tiende a vincularse con el énfasis puesto en la transformación organizativa, que es por cierto bastante más difícil que el cambio en el equipamiento. Es que, como vimos, se estaría produciendo una variación en el tipo de tecnología central de las organizaciones, que están migrando desde el tipo I hacia los tipos II y III. Dado que estos tipos tecnológicos son más complejos, el aparato organizacional necesario para poder obtener toda la potencialidad de la revolución de las TICs es, consecuentemente, más sofisticado y difícil de implementar.

²⁷ Esta sección fue desarrollada sobre la base de Arocena (2001).

Existen diferentes elementos que permiten confirmar que estamos ante el surgimiento de una nueva forma de diseñar y gestionar organizaciones. En primer lugar, asistimos al decaimiento de las estructuras piramidales, jerárquicas y cerradas, modelo organizativo centralizado y vertical, con compartimentación de las diversas especializaciones, que predominó durante largo tiempo en todo tipo de instituciones, generando crecientes rigideces y lentitudes. Esta estructura tiende a ser sustituida por un sistema de redes planas, interactivas y abiertas, dotadas de autonomías, en las que se reúnen competencias diversas para un trabajo interdisciplinario en función de objetivos no parcelados.

Paralelamente, y conforme va dejando de ser efectiva la producción estandarizada en gran escala y tecnología tipo I, cobran fuerza las estructuras flexibles y adaptables a condiciones rápidamente cambiantes. Ello tiene que ver con la capacidad para diversificar la producción, para impulsar una formación polivalente de los trabajadores y para llevar adelante cambios tecnológicos.

La llamada organización científica del trabajo se basó en la premisa de que la gerencia posee todo el conocimiento necesario para la organización óptima de la producción, por lo cual, dado un buen diseño de la planta y de los puestos de trabajo, acompañados de manuales bien escritos y un adecuado sistema de disciplina, es posible moverse hacia un sistema de operación óptimo y mantenerse allí. Independientemente de si esto funcionaba así en la práctica o no, el hecho es que esas han sido las ideas guía de la ingeniería industrial y la gerencia de operaciones (Pérez, 1990).

Estos elementos son consistentes con el esquema organizativo de inspiración tayloriana, la autoridad concentrada en el vértice tiene un papel central que signa las relaciones entre capital y trabajo, mientras que en la nueva etapa la cooperación pasaría a ser clave. Esta última se extendería también a las relaciones entre las empresas, las que tienden a ser más estables y en las que la calidad, la predictibilidad y la capacidad para la innovación se van haciendo más importantes que los precios a la hora de escoger proveedores.

Dadas las características generales que va adquiriendo la sociedad de la Información, la cuestión del cambio y la innovación fue cobrando creciente importancia en las organizaciones, fundamentalmente en las económicas. En todas las latitudes parece buscarse o reclamarse un cambio para mejorar la productividad, incrementar la rentabilidad o adecuarse a las demandas.

Esto ha hecho que en las organizaciones ocupen espacios cada vez más importantes las tareas y unidades vinculadas al cambio, siendo esencial generar el espacio adecuado para el despliegue del potencial innovador, sin desechar proyectos, procesos, productos, técnicas y procedimientos no utilizados hasta el momento.

En este sentido las organizaciones que propugnan el cambio tienen directivos que escuchan, estimulan y reciben todas las nuevas ideas, estudiándolas seriamente y analizando su viabilidad.

Hay que considerar –dentro del marco teórico descrito en el presente capítulo– la naturaleza compleja del proceso innovador y la relación entre innovación y tecnología. La innovación no es sólo la aplicación de los resultados de investigación (creatividad de alto nivel), sino que también es el resultado de capacidades emprendedoras, estratégicas, de decisión, organizativas e imaginativas. La tecnología es el soporte, el andamiaje por donde transita el cambio.

En tal sentido cuando se habla de innovación tecnológica, se está haciendo referencia a dos procesos conjuntos simultáneos y conexos, que explican la incorporación a una organización de un elemento

fruto del desarrollo científico, sumado a la decisión y capacidad de, mediante esa incorporación, modificar el modo de producción de la organización.

Ahora bien, este proceso de instalación de reglas de juego bajo modalidades conocidas como post fordistas, no alcanza a todas las organizaciones ni a todos los territorios. Siguiendo un patrón común a todas las fases de despliegue del capitalismo, las formas más avanzadas de sistemas socio técnicos se despliegan en un segmento acotado, conformando los sectores y territorios más dinámicos.

Se generan así una serie de patrones híbridos desde lo social, lo económico, lo territorial. Este fenómeno es particularmente profundo en el tercer mundo, en donde se combinan diferentes modos de funcionamiento, superponiendo lógicas de distinto tipo tayloriano con otras que adquieren la lógica más moderna.

Esto es particularmente claro en el mundo del trabajo. Comencemos el análisis de este aspecto, describiendo la nueva estructura de trabajo que está surgiendo a partir de la revolución tecnológica (Reich, 1993):

- Sector Primario. Integrado por trabajadores de baja calificación ocupados en las diferentes tareas que se realizan en el desarrollo agrícola y minero.
- Servicios rutinarios de producción. Abarca el conjunto de tareas más o menos repetitivas que se realizan bajo la modalidad tayloriana (trabajo manual poco calificado; supervisión y gerencias rutinarias; etc.).
- Servicios en persona. Comprende servicios también simples y repetitivos, que se proporcionan de persona a persona, no requieren demasiada formación y están estrechamente supervisados (vendedores minoristas, cajeros, servicios de limpieza, etc.).
- Analistas simbólicos. Incluye las actividades de los expertos en intermediación estratégica, identificación y resolución de problemas, e involucra un alto nivel de capacitación y de capacidad de toma de decisiones.

La gestión de las organizaciones tiende a presentar como recursos humanos clave a trabajadores que cumplen funciones de analistas simbólicos. Es que la gestión de tecnologías tipo II y III, que como dijimos han devenido en centrales, precisan de trabajadores con capacidades muy desarrolladas.

En efecto, la gestión de espacios organizacionales en donde se han implantado las nuevas tecnologías, realza el valor de la cooperación, la creatividad, la capacitación múltiple de cada trabajador, se aparta de la fragmentación de las tareas y requiere de cierta estabilidad en el empleo, sin lo cual los citados aportes de los trabajadores no pueden realizarse.

Por otro lado, cuando el cambio se hace permanente, un sistema de producción es eficiente si es a la vez, un sistema de aprendizaje permanente y colectivo. Ello demanda una transformación en lo que se relaciona con la estabilidad, la participación y el estímulo a la innovación de los trabajadores.

A la larga, todo parece indicar que la forma de alcanzar y mantener competitividad estará anclada en una sólida base organizativa, y en recursos humanos cada vez más calificados, cada vez más creativos y nutridos de experiencia práctica. Gradualmente se va comprendiendo que en la sociedad de la información la clave del éxito será el factor humano (Pérez, 1990).

Ahora bien, este último aserto implica contar con muchos trabajadores que cumplan funciones de analistas simbólicos, pero ello involucra a una fracción no demasiado grande de la población del planeta.

Como comenta Reich (1993), en la mayor potencia mundial –los Estados Unidos– los analistas simbólicos cubren no más del 20% de los puestos laborales.

En este sentido, sigue siendo importante para el éxito organizacional –dada la presión por el incremento de la competitividad que se da en el mercado mundial– la capacidad de asegurar que un número mayoritario de los trabajadores acepten realizar un conjunto de tareas rutinarias y/o poco agradables –desde la limpieza hasta la seguridad– a cambio de retribuciones bastante magras. En esta dimensión de la organización se mantiene la estructura conflictiva del fordismo sostenida en la puja salarial, con una fácil salida y entrada en las diferentes fuentes de trabajo.

Esto abre un espacio sugestivo de análisis, ya que significa que la “adecuación” –cultural, institucional, educativa– a las nuevas tecnologías puede ser económicamente exitosa y, a la vez, socialmente excluyente. Desde el punto de vista del desarrollo, este es uno de los núcleos problemáticos que plantea la economía de la innovación, sobre todo si observamos este proceso desde una situación nacional periférica.

3. La Administración Pública

Empecemos esta sección delimitando lo que entendemos por Estado y por Administración Pública. Definimos al **Estado** como un complejo de instituciones que participan en la organización del poder en la sociedad. Específicamente, lo entendemos a partir de una doble perspectiva (Oszlak, 1978):

- Garante y “co-constituyente” de relaciones entre particulares, en el sentido de poder ser invocado para que éstas se desarrollen con normalidad.
- Aparato institucional que desarrolla acciones concretas: **la Administración Pública**.

Esquemáticamente hablando, la Administración Pública desarrolla actividades estatales destinadas a producir las condiciones que faciliten la perpetuación de la sociedad y a crear las capacidades para el desarrollo de sus elementos constitutivos (Guerrero, 2002). Concretamente la entendemos como la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que constituye, por tanto, su faz visible (Stein, 1981). Comprende esta definición a todos los organismos comunmente llamados estatales de los tres poderes de Gobierno –Ejecutivo, Legislativo y Judicial– tengan estos una administración centralizada o descentralizada.

La doble perspectiva desde la cual definimos al Estado nos es útil para hacer una distinción entre lo que llamamos Reforma Administrativa y Reforma del Estado. La primera se puede caracterizar como circunscrita a modificar las estructuras burocráticas que llevan adelante la administración de gobierno, en tanto que la segunda abarcaría, en principio, las demás funciones del sistema político. La primera sería intraburocrática, vinculada con el hacer del Estado; la segunda extraburocrática relacionada con el ser mismo del Estado. Por lo tanto, la reforma del Estado sí bien afecta las instituciones administrativas, tiene alcances más vastos (Oszlak, 1999).

El enfoque de reforma administrativa tiene muchos puntos de contacto con los enfoques que analizan las organizaciones en general, pero al menos desde mediados del siglo XX existe cierto consenso alrededor de la idea de que la Administración Pública tiene características específicas que hacen imprescindible tratarlas desde un corpus teórico ad hoc (Henry, 1999).

Como en todos los órdenes de las ciencias sociales, existen diferentes posiciones y escuelas en el estudio de la Administración Pública, cada una de ellas derivadas de diferentes formas de entender el Estado y la sociedad. Sintetizamos, a continuación, algunos de los principales enfoques al respecto.

La teoría de la elección pública ubica al gobierno representativo contra la burocracia en una lucha respecto a la utilización de los dineros públicos. Intenta demostrar que los burócratas han tratado de perseguir sus propios intereses (o su percepción de lo que es el interés público) en contraposición a los fines planteados por los representantes electos. Esta posición pone el énfasis en las mínimas capacidades que poseen los representantes electos para liderar los aparatos burocráticos estatales, situación que se materializa en la débil y desdibujada frontera entre la administración y la política, y en la puja entre los técnicos y los políticos.

La teoría de la elección pública ha centrado el problema en el poder burocrático, por lo que requiere que los políticos en un gobierno representativo, procuren dominar la burocracia por la vía de la concentración del poder en manos de los representantes electos, ayudados en la medida de lo necesario por los asesores y designados políticos a las posiciones de gerencia de línea o bien prestando mayor atención desde la política a la conformación de la carrera burocrática.

El enfoque gerencial surge de la experiencia lograda en administraciones privadas complejas y de gran tamaño. La experiencia recogida en este tipo de organizaciones –en algún sentido asimilables a las Administraciones Públicas– se reconstruye buscando que pueda utilizarse en el aparato burocrático estatal. Este enfoque tiende a considerar necesario fortalecer el poder de la línea burocrática de forma tal que estos actores puedan desarrollar prácticas gerenciales que permitan alcanzar los objetivos de manera más eficiente.

Este enfoque centra principalmente su atención sobre el exceso de regulaciones y controles prescrita por el ala política. En este sentido el problema no radica en el poder burocrático sino en un sistema saturado de mecanismos de control que promueve una administración alrededor de normas y regulaciones en vez de una gerencia para la obtención de resultados.

El paradigma participativo desarrolla sus enfoques a partir del carácter particular que tiene la relación entre la Administración Pública y los ciudadanos. Su principal preocupación es la de incorporar la participación de los ciudadanos a la gestión de la Administración Pública, en la inteligencia de que tal factor es el elemento crucial para evitar los desvíos que pudieran originarse tanto en el ala política o como en la línea burocrática.

Esta perspectiva –principalmente desarrollada por usinas de conocimiento ligadas a la socialdemocracia– presta especial atención a garantizar mecanismos y escenarios que permitan el control y la participación de todos los ciudadanos, aun cuando el despliegue de actividades con esta orientación pueda significar algún grado de ineficiencia en la utilización de recursos escasos de la Administración Pública.

Paralelamente a la discusión en torno al paradigma burocrático se han venido ensayando “nuevos” modelos de cambio organizacional, surgidos desde las organizaciones privadas empresariales con alguna influencia en el sector público. Es el caso de la gestión de calidad total, que propugna “... un sistema de gestión integrada estratégico dirigido a la satisfacción del cliente/usuario, a través del involucramiento de todos los empleados y la mejora continua de todos los procesos de la organización y de los usos de los recursos” (Mizaur, 1992).

Otro enfoque novedoso es la “orientación hacia el cliente usuario”, basado en la noción de mejora continua de los procesos, el compromiso y el *empowerment* de los empleados lo que reduce funciones de supervisión, redefine la gerencia como liderazgo, pone énfasis en la integración cultural de la organi-

zación y la visión estratégica, la preocupación por la eficiencia en el uso de los recursos y la medición de resultados.

Otro modelo surgido al calor de la misma coyuntura es el de la Reingeniería de la Organización, que surge en principio como respuesta a los problemas de competitividad y fórmula de adaptación a los cambios que se plantearon en las relaciones económicas. El objetivo es un “volver a empezar arrancando de cero”, reconstruyendo los procesos que conducen a un resultado valioso para el cliente-usuario y eliminando todo lo que no agrega valor. Si bien esta visión logra anclar en las organizaciones públicas, hay coincidencia en el análisis de que la reingeniería en tanto plantea organización base cero es desde lo fáctico no aplicable al sector público.

Derivado del paradigma gerencial, surge recientemente el *New Public Management* que pone su preocupación central en la eficiencia y calidad cuestionándose como reorganizar los recursos públicos para mejorar la prestación de bienes y servicios. Este enfoque se preocupa centralmente por maximizar el valor público sujeto a una prestación eficiente. En general, los enfoques desde el *management* tienen una visión práctica, orientada a la búsqueda de soluciones. Emplea conceptos diversos como calidad, *outsourcing*, *empowerment*, misión y visión organizacional, liderazgo y motivación (Peters, 1996), y si bien este enfoque es particularmente útil para analizar casos específicos e identificar soluciones puntuales, presenta ciertos déficits ya que a veces es insuficiente el esfuerzo por adaptar parámetros de lo privado a lo público, subestimando la complejidad de este último sector y careciendo de capacidad para dar respuestas a preguntas esenciales, como por ejemplo, el rol del Estado.

Desde el enfoque participativo las novedades tienen que ver con el despliegue exitoso del presupuesto participativo que, inicialmente desarrollado en la ciudad de Porto Alegre (Brasil), se convirtió en un modelo de gestión que fuera incorporado en diferentes lugares de América Latina y el mundo. Esta herramienta, basada en la incorporación de la acción directa de la población a los procesos de presupuestación y de control de gestión es considerada como un instrumento de “[...] planificación y control sobre la administración [...] una herramienta de lucha contra el clientelismo y el intercambio de favores [...] y un medio idóneo para agilizar la máquina administrativa” (Harnecker, 1999).

De esta síntesis extrema de las posiciones, surge claramente que existe una diferente percepción del problema en lo que refiere a la aplicación del ideal burocrático de gestión pública y, por lo tanto, también han sido distintas las prescripciones de incorporación de las TICs al sector público.

4. Reforma administrativa y TICs

4.1. La especificidad del sector público

Antes de pasar al análisis de implementación de las TICs en la Administración Pública, es necesario pasar revista a algunas especificidades del aparato burocrático estatal.

En primer lugar, debe recordarse que en virtud de garantizar el control y la publicidad de sus actos ante los ciudadanos, la Administración Pública debe necesariamente desarrollar ciertos procedimientos burocráticos. Esto es, ciertos procesos deben sostenerse teniendo en cuenta ciertas garantías que hacen a la esencia de la forma democrática de gobierno, que busca que la gestión del Estado se encuentre normada para posibilitar el control y el seguimiento por parte de los ciudadanos (los llamados principios de “legalidad” y “publicidad” de los actos de gobierno”).

Otro elemento a tomar en cuenta es la obligatoriedad de realizar ciertas acciones. Esto es, en virtud de cláusulas constitucionales –y también por la presión de la ciudadanía– la Administración Pública deber realizar cierto conjunto de tareas, aun en los casos en que éstas son desaconsejables en virtud de sus capacidades organizacionales.

Por último, también cabe destacar que muchas veces la intervención del aparato burocrático público se realiza como parte de su accionar como articulador del poder de los diferentes actores sociales. Esto es que algunas de sus funciones tienen que ver con articular actores sociales, cumpliendo las funciones de herramienta estatal.

De todas formas, de todos estos elementos no debe deducirse que el Estado deba quedar preso del modelo administrativo conocido comúnmente como “burocrático”²⁸. Esta forma de funcionamiento del sector público pareciera ser que no es la más apropiada para permitir que la Administración Pública se adecue a los cambios producidos en el contexto social, por lo que muchos teóricos están planteando que esta llegando a la fase final de su existencia.

Esto obligaría a la búsqueda de un nuevo paradigma organizacional para el Sector Público que, respetando las citadas notas específicas, permitiera nexos más ágiles, que posibiliten una comunicación rápida y fluida y con reciprocidad, situación que favorecería la innovación. La fragmentación y subordinación que implica el modelo burocrático paraliza las comunicaciones y por ende, restringe la innovación.

4.2. Perspectivas de análisis de las administraciones públicas e implementación de las TICs

Como ya vimos, la incorporación de tecnologías de información y comunicación ha sido durante las últimas décadas del siglo pasado el paradigma de la competitividad de las organizaciones modernas. Empresas y gobiernos iniciaron procesos de reforma, modernización, reingeniería, etc., como marco de la incorporación tecnológica.

Por otro lado, se ha visto que existen diferentes enfoques para el análisis de las administraciones públicas. De todos ellos se han desarrollado análisis acerca de la situación de despliegue de las TICs en el aparato burocrático del Estado. Veamos un ejemplo.

Todos los enfoques han hecho notar –con diferente énfasis– la sobrecarga que significa la profusión de normas que regulan la articulación de la organización pública con los ciudadanos, y las relaciones internas de la organización, ya sea a nivel micro, entre agentes o a nivel macro, entre unidades organizativas. Los obstáculos que son producto de la complejidad de este entramado normativo, además de significar sobrecostos y mermas de productividad, crean incentivos para la aparición de caminos alternativos que son funcionales a los comportamientos prebendarios o clientelares.

28 En el contexto de este trabajo se utiliza el concepto “burocracia” en el sentido de comportamiento rígido, rutinario, formalista, etc., es decir como concepto teórico de “burocratismo” y no como tipo ideal en el marco del análisis weberiano. Por lo tanto cuando se plantean los modos superadores de las formas burocráticas no se está aludiendo a la superación de la burocracia como forma histórica de mediación Estado-sociedad, sino a la superación de las deformaciones llamadas “burocracia”.

En efecto, este tipo de comportamientos se ven favorecidos por la complejidad y obsolescencia del sistema normativo. De esta manera, mientras más lento, complejo e ineficiente sea el camino correcto (normativamente hablando), mayor valor tendrá el favor de la excepción. La posibilidad de otorgar excepciones, genera una cadena de favores que se retroalimenta generando un circuito que termina por ocupar toda la organización.

Por último, la propia complejidad reglamentaria inutiliza el control; por un lado porque la falta de capacidad de gestión que produce llega hasta la propia instancia controladora; por otro porque al ser muy numerosas las excepciones, el control mismo pasa a ser arbitrario y quedar enredado en los circuitos irregulares.

Avanzar en la desregulación tiene múltiples efectos, comenzando por el de adecuar la velocidad de respuesta a los reclamos de un ciudadano que, crecientemente, solicita que los servicios estatales tengan características similares a los que brindan empresas privadas que han incorporado masivamente tecnologías de información y comunicación.

Accesoriamente, al hacerse más fluidos los procedimientos, disminuyen las penalidades de tener que transitar el camino formal (normado), ya que éste se convertirá en uno más simple, rápido, cómodo, etc.; reduciendo de esta manera la demanda de excepciones por el menor beneficio comparativo entre ambos procesos (el normado y el de excepción).

En resumen, reestructurar el entramado normativo, incorporando las posibilidades que generan la introducción de nuevas tecnologías informáticas y de gestión, puede significar un vuelco en la capacidad de gestión y control. Es que la incorporación de estas tecnologías a los procedimientos permiten generar sistemas normados de manera centralizada y de ejecución descentralizada con lo cual pueden ser minimizadas las operaciones discrecionales. Por otro lado, la posibilidad que otorgan estos sistemas para exigir la solicitud de autorizaciones antes de conceder excepciones, validar datos, etc., significa poder contar con una herramienta de control extremadamente poderosa.

Hasta aquí existe un consenso unánime en el análisis. Ahora bien, cuando debe desarrollarse la implementación concreta de un plan de desregulación, cada escuela presenta una estrategia diferente.

El paradigma de gerencia pública considera que las sobrerregulaciones se originan en las necesidades del ámbito político por sostener el control sobre el espacio burocrático, por lo que propone una desregulación que ponga el énfasis sobre la libertad de acción del ámbito managerial. En este caso el eje de la desregulación estará puesto en la gestión.

Diferente es el análisis desde la teoría de la elección pública. Según este enfoque, la profusión de normas se origina en el hecho de que mientras más complejo es el entramado normativo, mayor es el poder del burócrata, ya que él es el que conoce todos sus laberínticos secretos. En este caso la propuesta desregulatoria tendrá el objetivo de que el ápice estratégico de la organización pública recupere la capacidad de control, lo que significa que el eje de la desregulación estará dirigido a incrementar el poder del segmento político sobre el burocrático.

Por último, el paradigma participativo, considera que –en muchos casos– las distorsiones en las regulaciones se originan en la puja entre diferentes actores sociales o en la captura de oficinas por parte de intereses “privados”. En este caso, las reformas deben dirigirse a transparentar ante los ciudadanos los entramados de intereses que existen en cada punto de contacto entre el Sector Público y la Sociedad y en aprovechar la potencialidad de las TICs para permitir la participación ciudadana.

4.3. Aplicación de TICs en las administraciones públicas

Las TICs involucran una serie de tecnologías que se han mostrado lo suficientemente dúctiles como para impactar en todos los aspectos organizacionales.

En el ámbito administrativo, las TICs permiten incrementar la capacidad de procesamiento de los aparatos burocráticos, al posibilitar (Laudon, 1999):

- reducir el número de niveles de las organizaciones al incrementar la capacidad de procesamiento de información y, por ende, de supervisión;
- independizar el espacio físico a través de Internet, el correo electrónico y la videoconferencia;
- reducir el acarreo, archivo y, en general, el uso de papeles;
- reorganizar los flujos de trabajo reemplazando procesos manuales;
- incrementar su flexibilidad y de esta manera su habilidad para responder a los cambios;
- redefinir las fronteras organizacionales creando nuevas relaciones con proveedores y clientes a partir de las tecnologías para la publicación y distribución de información;
- cambiar el proceso de gerenciamiento proveyendo nuevas capacidades para planear, organizar, liderar y controlar;
- incrementar la capacidad de provisión y procesamiento de información para la toma de decisiones.

Como podemos observar, existe una amplia gama de motivos por los que las organizaciones incorporan nuevas tecnologías. Aunque tratar de categorizarlos no es el objetivo de este trabajo, intentaremos agruparlos poniendo énfasis en las funciones más conocidas que cumplen las TICs en las organizaciones que las incorporan (Neffa, 1988), y relacionarlas con la experiencia de las Administraciones Públicas Provinciales:

Optimización: los procesos modernos de producción tienden a unir la ejecución de tareas con las actividades de supervisión. De esta forma, estas herramientas se han convertido en el medio más apropiado para lograr, de manera regular, el estricto cumplimiento de los estándares establecidos. Permiten diseñar una red de sensores que alertan las desviaciones de las normas de control de los procesos de trabajo, eliminando los sobrecostos que provendrían de su incumplimiento.

Para el caso del sector público, la ausencia de estándares y controles de calidad, prácticamente neutralizan la incorporación de TICs que tienen este objetivo. En este sentido, la neutralización de estos elementos tienen como justificación la forma en que la administración pública se articuló con la esfera política (Ver Capítulo II).

En este aspecto, no debe perderse de vista que carencias en los controles resultan funcionales a acciones de tipo clientelar por parte del Estado, ya que un orden aséptico y limpio de discrecionalidades obstaculiza su funcionamiento (Cao y Rubins, 1996).

Integración: crean las condiciones necesarias para que se planifiquen y controlen los objetivos y tareas de las distintas áreas funcionales de la organización. Es decir que, el volumen de información, las distancias o la complejidad de la organización, han dejado de ser excusas valederas para continuar trabajando en compartimentos estancos que neutralizan cualquier intento de acción conjunta y coordinada.

Un ejemplo de aprovechamiento de este tipo de posibilidades lo encontramos en la creación del SIDIF (Sistema Integrado de Información Financiera) de la Nación. La incorporación de tecnología, permitió la realización de una transformación sustancial en el funcionamiento del sistema de contabilidad del

gobierno central. Este está compuesto por un sistema contable y un sistema informático en línea, cuyo objetivo es proveer información oportuna y apta para el análisis y las decisiones macroeconómicas. Su implantación fue uno de los elementos que permitió que la Contaduría de la Nación pase a ser el órgano rector del sistema de contabilidad gubernamental y desde ahí diseñe las normas para asegurar el sistema financiero integrado al de Presupuesto, Tesorería y Crédito Público con centralización normativa y descentralización operativa. "Este sistema de Contabilidad Gubernamental, es integrador del resto de los Sistemas de Administración Financiera definidos en la Ley 24.156. El procesamiento de estos datos implica institucionalmente relacionar directa e indirectamente las acciones del conjunto de unidades administrativas, con responsabilidad en el suministro de información financiera a través de los órganos ejecutores" (Las Heras, 1996).

Asimismo, cabe acotar que varias provincias que, siguiendo el modelo SIDIF, han logrado desarrollar un sistema de administración financiera de alto nivel de eficiencia y eficacia (Unidad Ejecutora Central, 1999).

Sustitución: estas son incorporadas con el objeto de reemplazar mano de obra. Generalmente su inclusión provoca la reformulación de procesos eliminando puestos manuales o mecánicos e indefectiblemente reduciendo los tiempos de producción. Estos cambios se han visto justificados con la caída de precios de los equipos electrónicos, producto de la madurez lograda por estos bienes en los mercados y en el caso particular de nuestro país por haber tenido periodos sin barreras arancelarias a la importación de bienes de capital y las políticas tendientes a conceder facilidades en el financiamiento para su adquisición. Esta modificación de los precios relativos ha ido provocando en el sector privado una lógica sustitución de la fuerza de trabajo por bienes de capital.

Para el caso del Sector Público Provincial, este objetivo tiene, por lo general, una baja prioridad debido al carácter estable del empleo provincial, el tipo de procesos que comúnmente desarrolla el Estado (mano de obra extensivas como salud, seguridad o educación), la elevada tasa de desocupación que hace poco aconsejable que la Administración Pública lleve adelante procesos de sustitución de mano de obra, etc.

Siguiendo con esta lógica, no se observan en las Administraciones Provinciales cambios de este tipo. Si consideramos la evolución desde 1983 se observa una primera etapa de crecimiento de los agentes provinciales y luego una tendencia hacia el estancamiento del total de personal (Luque, Vaca, 2000), evolución que no tiene correlato con la innegable incorporación de estas nuevas herramientas informacionales.

Flexibilización: el gigantismo y la rigidez propios de las grandes organizaciones burocráticas amenazaron las economías de escala logradas mediante la producción en línea de un gran número de unidades homogéneas. Actualmente, el cambio en los mercados requiere respuestas más ligadas a la posibilidad de realizar pequeñas series de productos heterogéneos reprogramables en plazos más cortos.

La propensión a la flexibilidad en el sector público, en tanto organización concebida desde una perspectiva burocrática, presenta fuertes limitaciones. Una forma de superar tal escollo es a través de los procesos descentralizadores, que pueden concebirse desde dos perspectivas:

1. A nivel de unidades organizativas, esto es descentralización como incremento de autonomía y en la capacidad de gestionar recursos;
2. En el ámbito jurisdiccional, traspasando la función a una instancia más descentralizada, esto es, la transferencia de una actividad desde la Nación a las provincias o desde una provincia a los municipios.

Los resultados obtenidos abren un interrogante sobre la efectividad de las estrategias descentralizadas (ver Capítulo II).

Competencia: la competencia entre empresas provoca que, para mantenerse en el mercado, deban sostener una oferta superior o al menos similar a la de sus competidores en calidad y variedad de productos o servicios. Es decir que cuando una de las empresas que comparte el espacio de demanda, se diferencia a través del agregado de valor a su producto o servicio como resultado de la incorporación de nuevas TICs, provoca que las demás, si no quieren perder participación, deban incorporar iguales o similares tecnologías. Uno de los sectores donde este comportamiento es más evidente es el de capitales (acceso desde el hogar a las cuentas bancarias o participación en mercados remotos donde oferta y demanda acuerdan en tiempo real sin compartir el mismo espacio físico). El sector público al estar en su mayoría fuera de esta competencia o con demandantes cautivos, no está vinculado de manera directa a la incorporación de TICs con vistas a su competitividad.

El Estado como organización que presta servicios, y como ya dijimos aunque no participe de manera directa de mercados de competencia, no está libre de ser comparado en su funcionamiento o calidad de sus servicios con el resto de las organizaciones, por eso cuando hacemos referencia a organizaciones se incluye a las públicas.

De todas maneras existe una excepción parcial a este último punto y que resulta interesante de analizar. Este es el caso del Banco de la Nación Argentina, que combina la necesidad de mantenerse competitivo dentro de su condición de ser parte del Sector Público Nacional. Al respecto cabe acotar que desde la apertura verificada en los noventa, se han incrementado las exigencias sobre la banca estatal en virtud de que el ingreso al mercado nacional de la banca extranjera pone en juego algunas de sus características más competitivas, tal como el respaldo financiero (estatal en este caso) o la presencia de la institución en todo el territorio nacional.

Las nuevas circunstancias han provocado que esta empresa, de propiedad del Estado nacional, deba fortalecer otros aspectos para mantener su porción de mercado. En este sentido, se enfrenta a una competencia caracterizada por su alta tecnificación, servicio orientado al cliente, expansión geográfica, variedad de productos y servicios, alto nivel de integración, etc. El Banco Nación tuvo en 1994 un intento de tecnificación cuyo fracaso lo obligo a sufrir esta competencia en condiciones de desventaja tecnológica. Actualmente, está impulsando un cambio hacia tecnologías que le permitirán colocarse en niveles medios de mercado, no sólo mediante la incorporación de elementos electrónicos (tecnologías duras) sino también con la adopción de nuevos diseños organizacionales (tecnologías blandas) que le permitan alcanzar niveles adecuados de servicio.

5. Las TICs en la Administración Pública argentina

En cuanto a la situación concreta de la Administración Pública de la Argentina, antes de analizar los diferentes aspectos y características implicados en la incorporación de nuevas tecnologías, cabe destacar un aspecto diferencial con respecto a la situación que primaba antes del inicio de los procesos reformistas.

En tal etapa, los análisis de la Administración Pública remarcaban su condición de caja de resonancia de los conflictos políticos al ocupar un lugar crucial como gestora directa de procesos, incorporando buena parte de las tensiones que existían en la sociedad.

En la nueva etapa, la Administración Pública se retira de franjas en donde antes participaba de manera

directa. Ya no introyecta los conflictos, sino que apoya selectivamente algunos segmentos y actores sociales, dejando que formas mercantiles –no necesariamente competitivas- regulen buena parte de la dinámica social.

En suma, la incorporación de una nueva lógica gerencial es parte del retiro del Estado de amplios espacios en donde antes operaba de manera directa. Así, si bien a primera vista las Reformas Administrativas son una cuestión “técnica” dirigida a adecuar el aparato burocrático a la nueva etapa, su implementación está ligada a una serie de hechos.

Por ejemplo, si se utilizan herramientas de estudio del estilo “Costo / Beneficio” en la aplicación de políticas sociales, las políticas universales sólo pueden resultar en beneficios negativos. Esto está implícito en el aumento exponencial de los costos que la difusión de políticas universales genera -por ejemplo, en lugares territorialmente dispersos, con usuarios difícilmente cuantificables, subutilización de instalaciones, etc.- y la minimización de los beneficios en algunas poblaciones sobre las cuales es arduo aplicar las políticas. En suma, es el complemento en la faz administrativa de los procesos de reforma del Estado que se comentaran en el Capítulo II.

5.1. Tecnología en las organizaciones públicas: La Argentina ¿innovó?

Durante la década del noventa, el Sector Público argentino ha realizado procesos de cambio estructurales, influidos por la incorporación de nuevos diseños organizacionales y una importante incorporación de herramientas tecnológicas. Estas situaciones han motivado numerosas investigaciones, algunas de las cuales, pueden poner algo de luz a la pregunta acerca del nivel de innovación tecnológica de las Administraciones Públicas.

En primer lugar abordaremos un trabajo de investigación que toma veinte casos del Sector Público Nacional durante la década del 90 (Schweinheim, 1998).

Esta investigación trató de identificar el grado de innovación original en el marco del proceso general de modernización del Estado, considerando como tal a las experiencias de cambios estructurales en la gestión, a las tecnologías y las políticas públicas, con un alto contenido de soluciones creativas más o menos endógenas.

Luego se analizan dos categorías consideradas menores: “modernización” es decir la adopción de políticas, procesos, sistemas y tecnologías gerenciales originadas en los modelos administrativos, políticos y de gestión de los países del capitalismo avanzado; y “adaptación” considerada como variaciones, re-combinaciones y fertilizaciones cruzadas entre los modelos gubernamentales del capitalismo avanzado (información externa) y las dimensiones gubernamentales existentes (de la memoria interna).

La principal hipótesis del trabajo suponía que luego de una década de modernización deberían comenzar a verificarse importantes proporciones de casos de cambios estructurales caracterizados por adaptaciones, así como algunas tendencias en materia de innovación original.

El cambio estructural en el Sector Público argentino, según este estudio, se ha caracterizado por un proceso generalizado de modernización de la administración, la gestión y las políticas públicas. Durante los noventa se han manifestado progresivamente casos de adaptación o recombinación de experiencias propias del Sector Público Nacional con innovaciones del sector privado, de otros sectores públicos y con modelos organizacionales de gestión y de políticas promovidos por los organismos multilaterales

de crédito o asistencia técnica. Identifican además en el estudio, un conjunto de cambios con carácter de innovación original.

Una de las pautas predominantes observada en el estudio, es la tendencia a la recombinación adaptativa de soluciones exógenas al contexto institucional. Estas adaptaciones en materia de procesos, servicios, sistemas y diseños organizacionales son las que permitieron sostener el proceso de cambio.

Por otro lado, se observó que cuando los problemas encontrados presentan esquemas poco comparables en niveles internacionales, se genera una mayor cantidad de innovaciones debido, justamente, a esta escasez de soluciones. Más allá de la razón enunciada previamente, dentro del mismo trabajo, se han tratado de identificar algunas variables explicativas de las innovaciones observadas que se sintetizan en:

- Un efecto conjunto de liderazgo con visión estratégica y orientado a resultados, vinculación tecnológica, climas organizacionales de alta satisfacción con la tarea, culturas organizacionales con fuertes valores de servicio al usuario y al ciudadano, diseños organizativos flexibles y orientación al desarrollo de recursos humanos.
- Un proceso general de modernización, y en particular la implantación de tecnologías de información y comunicación combinada con una fuerte orientación al cliente/usuario. Es decir que el crecimiento de la demanda como producto de la incorporación de las TICs en una organización orientada al cliente presiona hacia innovaciones de proceso que logren mayor eficiencia para enfrentar la escasez de recursos.
- La adopción de soluciones innovadoras originadas en “tanques de pensamiento” nacionales parece tener una oportunidad de éxito frente a la presencia de crisis estructurales muy profundas. La implantación de la novedad así originada, parece requerir de un liderazgo orientado a resultados pero sin contenido participativo, una vez consolidada la primer etapa del cambio, el liderazgo tiende a adoptar un carácter más participativo, dando lugar a innovaciones endógenas a la organización.
- El aprendizaje organizacional de carácter creativo e innovador se potencia en organizaciones vinculadas en una misma área de política pública.
- La falta de parámetros de comparación en el ámbito internacional, de problemas locales, impulsa por necesidad a una mayor innovación.

Otro estudio en este sentido es el realizado por la Dirección de Estudios e Investigaciones del INAP dentro de la iniciativa del Observatorio de Innovaciones en la Gestión (INAP, 1998).

El estudio se realizó sobre los datos obtenidos a través de formularios elaborados por el Observatorio y autoadministrado por los organismos. Las comunicaciones enviadas por 25 organismos que respondieron positivamente, indicaron que los responsables de las respectivas unidades administrativas consideraban haber efectuado o iniciado innovaciones organizacionales asociadas con la mejora del rendimiento y la calidad de los servicios.

Los ítem más destacados en cuanto a su aparición en los formularios fueron, en orden descendente de importancia, los relacionados con la incorporación de equipos y nuevas tecnologías informáticas (76%), mejoras en la calidad de los servicios (68%), formulación de objetivos de mejora del producto y programas de capacitación específica para la organización (64%).

Sobre esta base, se seleccionaron algunos organismos que presentaban innovaciones de importancia relevando las principales experiencias de cambio. En todos los casos abordados por el estudio, se destaca la importancia cualitativa y cuantitativa, no sólo de la incorporación masiva de computadoras sino por la conformación de redes que permiten mayor rapidez y eficiencia.

La incorporación de las TICs ha permitido el establecimiento de líneas de atención directa organismo - ciudadano, así como la aplicación de modelos de descentralización y gestión participativa.

Si bien este estudio no aborda las innovaciones por su originalidad como lo hace el anterior, podemos ver que gran parte de las innovaciones están basadas en conceptualizaciones que tienen su origen en el sector privado. En este sentido se destaca la unión entre la incorporación de tecnología informática y las necesarias transformaciones ocurridas en los procesos de trabajo, reformulando la organización para adaptarla a los nuevos modelos.

5.2. Factores que condicionan la incorporación de tecnología en el Sector Público Provincial

El despliegue masivo de las TICs en el sector público argentino comenzó hacia los inicios de la década del noventa, casi totalmente focalizada en el nivel central. El "derrame" de esta tendencia hacia el ámbito subnacional estuvo influido por coyunturas específicas y por la capacidad que mostró cada Administración para aprovechar condiciones financieras favorables y organizacionales.

De la mano del financiamiento externo, el Gobierno nacional en primera instancia y los niveles subnacionales después, inician un proceso de incorporación tecnológica al calor de los programas de fortalecimiento institucional.

El Gobierno nacional impulsó en las provincias programas de financiamiento para la modernización del Sector Público. Con resultados diversos, en algunos casos significó la única posibilidad de incorporación tecnológica, muchas organizaciones públicas se informatizaron con estos mecanismos, pero en su mayoría los proyectos no tuvieron impacto cualitativo en los productos y servicios públicos. En términos generales, todos los análisis coinciden en destacar que el despliegue de las nuevas formas organizacionales ha sido menor en el nivel provincial que en el nivel central.

Si bien la realidad muestra muchas situaciones diferenciales, tanto entre provincias como hacia dentro de cada administración, existe un cierto consenso en diagnosticar que los procesos de reforma administrativa han sido menos profundos en el nivel subnacional, en virtud del lugar que ocuparon dentro de los procesos de ajuste estructural (Ver capítulo II).

Para considerar las burocracias de los Estados provinciales, debemos tener en cuenta que la diversidad de desarrollo de sus aparatos administrativos dificulta la realización de conclusiones generales sobre diagnósticos o sobre prescripciones. Así, basándonos en una de las numerosas clasificaciones existentes, podemos dividir al conjunto de provincias en avanzadas, rezagadas, intermedias y despobladas (Ver Anexo III).

De acuerdo con la evidencia empírica disponible, y consistente con el principio de equiparación²⁹, en las provincias de menor desarrollo relativo, los aparatos públicos poseen limitadas capacidades de funcio-

²⁹ El "principio de equiparación" sostiene que un país o región atrasado en un factor muy probablemente estará atrasado en otros y viceversa (Dhal, 1983)

namiento (Cao y Rubins, 1996). Así, es dable pensar que sus aparatos administrativos sean muy rudimentarios en cuanto a su funcionamiento general, desde la velocidad de respuesta hasta la efectividad de los controles y a medida que nos vayamos acercando hacia los aparatos administrativos de las provincias avanzadas deberían encontrarse funcionamientos más ordenados y controles más efectivos.

La incorporación de las TICs en los aparatos burocráticos provinciales fue paralela a reestructuraciones de varias de las unidades de organización de mayor volumen (por ejemplo, Vialidad Provincial cuya tecnología central era del tipo I) y que hoy son unidades menores en términos de recursos y gastos.

Por el contrario, están ganando importancia relativa dentro de los Estados, funciones cuyo desarrollo requiere de tecnologías caracterizadas como de mayor incertidumbre hacia los resultados y una menor determinación en el orden de transformación (ver sección 1.1. de este capítulo). Así, las unidades de Educación (tecnología central tipo III) y de salud, seguridad y justicia (tecnología central tipo III y IV) son claramente preponderantes en la gestión de las Administraciones provinciales. Esta situación da una idea del desafío al que desde lo organizacional se debe responder.

No son ajenos a este cambio, en el peso relativo de los distintos tipos de tareas, los procesos de transferencias de funciones desde el Estado nacional. En este aspecto no debe perderse de vista que el grueso de las transferencias tuvieron su eje en servicios de Salud y Educación.

Ahora bien, aunque las Administraciones Provinciales poseen una heterogeneidad que inutiliza las generalizaciones, podemos decir que en lo organizacional se observa una caída en lo que hace a la cantidad y calidad de los productos que ofrece.

Pero ¿por qué a pesar de los esfuerzos, los recursos y los compromisos políticos asumidos con la modernización e incorporación de tecnología el Estado Argentino no muestra señales de eficiencia y calidad, sino por el contrario, aparece sumergido en un proceso de deterioro organizacional creciente y acelerado?. Analizaremos algunos aspectos que intentarán ayudar a explicar en general este fenómeno:

Alta Complejidad: Algunas causas de la neutralización de aquellos efectos esperados de la incorporación tecnológica, pueden estar basadas en la complejidad adicional que poseen las organizaciones públicas en comparación con las privadas (Iasuani y Suárez, 1998).

Formalización: la relación entre la falta de innovaciones y el formalismo es directa debido a que este tipo de regulaciones constituye generalmente un *corset* que restringe cualquier procedimiento o práctica alternativa.

Nivel de estratificación: mientras más vertical y estratificada se disponen las organizaciones, sobre todo cuando el paso entre los niveles está automatizado, es mayor la resistencia al cambio.

Énfasis en el volumen: la cantidad ahoga la visión de calidad. Son muy fuertes las resistencias a cualquier cambio que dificulte o interrumpa la posibilidad de alcanzar el volumen esperado. La falta de estándares vinculados a la calidad favorece la propensión a ubicar este indicador por de bajo del de cantidad.

Énfasis en la reducción de costos: las organizaciones públicas perciben como peligrosos los cambios ya que éstos representan entre otras cosas, complicaciones para predecir costos y temor por la reducción en la eficiencia que pueda generar un desvío de las rutinas. A ello se deben sumar las recurrente

necesidades de reducción de gastos, fruto de los continuos desfases financieros. Esta situación se convierte fácilmente en un círculo vicioso ya que las necesidades financieras impiden el cambio y justamente es un cambio el que podría, en muchos o la mayoría de los casos, descomprimir presiones de este tipo.

Cientelismo: Existe un amplio consenso en considerar que en las últimas décadas ha habido un incremento en la utilización del Estado para desarrollar acciones clientelares, entendiéndose por tales a la captación de fidelidades y consensos en virtud de favores y concesiones. El empleo público está visualizado como la forma más extendida y eficaz para el armado de estructuras de poder clientelar. Claro está que en un contexto de este tipo, cualquier mecanismo que prometa un sistema de respuestas único y con estándares similares para todos los ciudadanos, independientemente de su relación con los dirigentes políticos clientelares, no es visualizado como necesario, sino como peligroso.

Estrategia de implementación: se tuvo una estrategia que priorizó inversiones en megaproyectos de tecnología "dura", situación favorecida por la política cambiaria que hacía accesibles artefactos de alto nivel de sofisticación y modernidad. Como ya se dijo, cuando la introducción de la tecnología informática no desarrolla simultáneamente nuevas formas de organización del trabajo y de gestión, se genera un proceso de modernización aparente. En tales casos, la informatización se adapta a la estructura sin modificar los procedimientos administrativos, se mecanizan o automatizan tareas que antes se realizaban manualmente sin analizar sus objetivos y las necesidades de información del usuario o sin modificar los obstáculos normativos que entorpecen la fluidez del proceso y, por lo tanto, la informatización es absorbida por la lógica burocrática de la organización. Se pueden obtener algunos resultados, pero como la incorporación tecnológica no está articulada con el proceso de cambio de las relaciones internas y de la cultura organizacional, se pierde buena parte del impacto potencialmente accesible (Korinfeld 1998).

En el capítulo V veremos el correlato que estas situaciones tuvieron en el despliegue de las TICs en las Administraciones Públicas Provinciales.

SEGUNDA PARTE

HACIA UN SISTEMA
DE INFORMACION DE LA SITUACION DE LAS TICs
EN LAS ADMINISTRACIONES PROVINCIALES

Capítulo IV

Propuesta estándar de medición (PEM) del fenómeno de las TICs en las provincias

1. Características generales

Al comenzar a diseñar el relevamiento nos encontramos que para lograr el objetivo había por lo menos dos preguntas por responder:

- ¿Cuál es el grado de avance de los Gobiernos provinciales en cuanto a la adopción de un conjunto de procesos o de métodos electrónicos basado en las TICs para mejorar la manera en que realiza sus operaciones?
- ¿Cuál es el grado de inserción de la población de cada jurisdicción al mundo interconectado?

Para responder la primera era necesario empezar por la segunda, ya que la efectividad del e-gobierno dependerá fundamentalmente del nivel de conectividad entre los individuos y las organizaciones, de la penetración de las TICs en la educación y en la economía, de la infraestructura disponible y de las condiciones del mercado.

Esta propuesta de medición requiere, para que sus datos e indicadores adquieran finalmente la calidad requerida, un marco que brinde precisión a los criterios de recolección de información, elaboración y actualización.

En tal sentido, se ha creído fundamental establecer los principios a tener en cuenta en el diseño, relevamiento y administración de la información de las TICs en las provincias. Para esto se tomarán en cuenta los clásicos elementos que se utilizan para evaluar la calidad de indicadores:

- **Comparabilidad:** los indicadores deberán permitir comparaciones en tiempo y espacio. Al efectuar la actualización es necesario corroborar que las variables que los conforman mantengan su identidad. De la misma manera, para comparar un mismo indicador aplicado a organismos o jurisdicciones distintas, se debe garantizar en cada caso la homogeneidad en los conceptos y en las metodologías utilizadas.
- **Continuidad:** implica disponer de series que permitan analizar en el tiempo la evolución de los indicadores, lo cual hace a la dinámica del fenómeno.
- **Pertinencia / Precisión:** los indicadores deben estar claramente definidos, ser de fácil comprensión y reflejar los aspectos que se intentan relevar de la manera más cercana posible.
- **Legitimidad:** es importante tratar de evitar la utilización de indicadores que estén demasiado cuestionados como tales, tratando de seleccionar aquellos sobre los que exista el mayor grado de aceptación y consenso posible.
- **Confiabilidad:** los indicadores deben estar sustentados por la veracidad de la información.
- **Oportunidad:** se debe contar con los indicadores en tiempos razonables, para obtener información lo más cercana posible a la ocurrencia del fenómeno.
- **Objetividad:** cada dato obtenido debería poderse constatar con la realidad, y así, minimizar las valorizaciones de fenómenos a través de opiniones subjetivas.

Con el objeto de aportar no sólo una visión puntual del fenómeno TICs en las provincias, sino una metodología permanente, homogénea e integral, se ha trabajado en el diseño y la selección de un conjunto de indicadores articulados que constituyen una Propuesta Estándar de Medición (PEM).

La construcción de la PEM se realizó sobre la base de la Guía CID de Harvard (Harvard University 2001), sistema de indicadores que muchos expertos consideran como el producto más acabado para captar el despliegue de las TICs en países de menor desarrollo relativo.

Además de trabajar sobre esta guía, se realizó un rastreo bibliográfico con el objetivo de incorporar otras perspectivas y de perfilar hacia el sector público el producto resultante. Así se tomaron otros modelos, muchos de ellos dirigidos a analizar la situación de los Sistemas de Ciencia y Tecnología, como por ejemplo, entre otros, el trabajo de la RICYT (1999), el Manual Frascati (OCDE, 1981), el Manual de Oslo (OCDE, 1996), trabajos de la UNCTAD (1991) y el de la National Ciencia Board de los EE.UU. (1998), SEDISI (1999-2000).

Paralelamente, se desarrolló una búsqueda de trabajos que hubieran realizado experiencias de medición del fenómeno TICs en la Argentina, y se encontraron algunos, como por ejemplo CICOMRA 2000 y 1998, y Revista Mercado 1998 y 1999. Esta búsqueda tuvo como objetivo detectar indicadores en uso, cuya importancia estaba dada, por un lado, por la confirmación de posibilidad de medición y, por otro, por el hecho de que otros investigadores o consultoras habían encontrado relevante realizar la tarea que implicaba la recopilación de datos con estos instrumentos.

De la combinación que surge de los objetivos de trabajo y esta tarea de recopilación bibliográfica y de análisis de experiencias, se construyó una PEM compuesta por 100 indicadores agrupados en seis rubros. Esta división tiene el objetivo de facilitar su utilización y análisis por sector, aunque debe resaltarse que no puede ser taxativa en virtud de que la pertenencia a uno u otro ítem puede resultar por demás difusa.

Los rubros en que se divide la PEM son:

- Sociedad interconectada
- Educación interconectada
- Economía interconectada
- Gobierno electrónico
- Infraestructura
- Mercado

Como vimos, la selección de estos rubros tuvo que ver con la perspectiva que se sigue en todo el trabajo, en el sentido de considerar las múltiples dimensiones involucradas en el desarrollo de las TICs. La estructura de indicadores resultantes tiene la siguiente distribución absoluta:

Rubro	Cantidad
Sociedad interconectada	14
Educación interconectada	15
Economía interconectada	14
Gobierno electrónico	29
Infraestructura	10
Mercado	17
Total	99

Se considera necesario hacer algunas aclaraciones acerca de los contenidos de cada ítem. En primer lugar, comentar la separación que se ha hecho entre los rubros “economía interconectada”, “mercado” e “infraestructura”. El primero de ellos analiza el grado en que el uso de las TICs ha sido incorporado en el mundo empresario, el comercio y en las transacciones financieras, mientras que el segundo rubro hace referencia a la oferta de TICs que se desarrolla en la sociedad. A su vez, en el rubro “infraestructura”, se tiene el objetivo de analizar algunos elementos de base que condicionan la expansión de las tecnologías de la información y la comunicación.

Por último, no es casual que el rubro “gobierno electrónico” sea el que más indicadores concentra, ya que se vio que una de las dos preguntas que dan origen al desarrollo de la PEM tiene el objetivo de aprehender las dimensiones del fenómeno de las TICs en el sector público, lo que es consistente con la dirección general de este libro, desarrollado desde una perspectiva que hace especial hincapié en la situación del Estado y la Administración Pública.

También es necesario remarcar el carácter diferenciado con que están pensados hacia su obtención. Así, por ejemplo, en muchos de ellos se trabaja sobre encuestas a diferentes actores acerca del uso de las TICs (gobiernos, empresas, ONGs, etc.), en otros, sobre consultas que deberán responder diferentes generadores de servicios (empresas de telecomunicación, servicios de Internet, Ministerios de Educación Provinciales, etc.), en otros, el trabajo se realiza sobre la propia web. En este último caso, para la obtención de algunos indicadores se hace necesario trabajar con métodos automáticos de relevamiento mientras que en otros solo se requiere de operadores.

Obviamente, en el momento de transformar la PEM en un sistema de información, se deberán evaluar estas características, y la ecuación costos versus atributos, que hace a la calidad de cada indicador, a los fines de alcanzar la combinación más eficiente posible.

En este aspecto, el planteo de construcción de la PEM se hizo bajo la lógica de trabajar sobre una propuesta ambiciosa, en la inteligencia de que es más fácil -en el caso de puesta en marcha del citado sistema de información- dejar de lado ciertos indicadores que se consideran sobreabundantes, que construir nuevos indicadores para cubrir faltantes.

Por último, se quiere remarcar la poca experiencia sedimentada en el tema como así también la poca existencia de ofertas metodológicas como la desarrollada, situación que resalta su originalidad y a la vez obliga a ser cauteloso en su eventual utilización.

2. La propuesta estándar de medición

2.1. Sociedad interconectada

1	Densidad de hosts: computadoras con número IP por habitante.
2	Cantidad de teléfonos celulares, pagers y tracking por habitante.
3	Cantidad de nombres de dominios registrados por habitantes de la jurisdicción.
4	Sitios web locales por habitante. ³⁰
5	Cantidad de páginas web locales cuyo titular está domiciliado fuera de la jurisdicción / Páginas web locales.
6	Páginas web locales por tipo de actor social (gubernamental, empresario, organizaciones de la sociedad civil, etc.).
7	Cantidad de usuarios de Internet no abonados con número IP pero que han accedido a Internet en un período reciente (última semana o mes), por habitante.
8	Accesibilidad de los sitios web locales: respuesta promedio de los servidores.
9	Accesibilidad de los sitios web locales: frecuencia promedio de actualización.
10	Cantidad de PCs por habitante.
11	Cantidad de hogares con PCs / Total de hogares.
12	Cantidad de hogares con PCs conectados a la red / Total de hogares con PCs.
13	Cantidad de hogares con PCs conectados a la red por tipo de acceso (Dial Up, ADSL, VDSL, etc.).
14	Cantidad de PCs que disponen de software y hardware adecuado para Internet.

2.2. Educación interconectada

1	Cantidad establecimientos educativos con PCs / Total establecimientos educativos.
2	Cantidad de PCs disponibles para los estudiantes en establecimientos educativos / Total estudiantes.
3	Cantidad de PCs disponibles para los estudiantes en establecimientos educativos / Total estudiantes en establecimientos con PCs.
4	Cantidad de PCs disponibles para los docentes en establecimientos educativos / Total docentes.
5	Cantidad de establecimientos educativos con PCs con acceso a la red / Total establecimientos.
6	Cantidad de sitios web escolares locales / Total establecimientos.
7	Cantidad de sitios web escolares locales en los que participan docentes y alumnos en la organización de sus contenidos / Total sitios web escolares locales.
8	Cantidad de establecimientos educativos en los que los docentes y estudiantes usan las TICs como apoyo del trabajo pedagógico / Total establecimientos (Discriminado por nivel educativo).
9	Cantidad de establecimientos educativos en que se encuentran integradas las TICs en la currícula escolar / Total establecimientos educativos (Discriminado por nivel educativo).
10	Cantidad de cursos de nivel medio con orientación en TICs / Total de cursos de nivel medio.
11	Cantidad de carreras de enseñanza superior no universitaria relacionadas con las TICs / Total de carreras de enseñanza superior no universitaria.
12	Cantidad de carreras universitarias relacionadas con las TICs / Total de carreras universitarias.
13	Alumnos egresados del nivel medio con orientación en TICs / Total alumnos egresados del nivel medio.
14	Alumnos egresados en establecimientos de enseñanza superior con títulos relacionadas con las TICs / Total alumnos egresados de establecimientos de enseñanza superior.
15	Alumnos egresados de carreras universitarias relacionadas con las TICs / Total alumnos egresados de carreras universitarias.

³⁰ Se considera local si tiene sentencias Meta Tag para "descripción del sitio" y para "palabras claves" que remitan a la jurisdicción.

2.3. Economía interconectada

1	Cantidad de empresas conectadas a Internet / Total empresas.
2	Cantidad de empresas con redes de conectividad entre sus PCs local area network (LAN) / Total empresas.
3	Cantidad de empresas que hacen uso del correo electrónico / Total empresas.
4	Cantidad de empresas con sitios web / Total empresas.
5	Cantidad de empresas con intranet / Total empresas.
6	Cantidad de empresas que requieren habilidades en TICs como requisito para ingreso laboral / Total empresas
7	Cantidad de empresas que presentan su catálogo en línea / Total empresas.
8	Cantidad de empresas que procesan los pedidos de compra en línea / Total empresas.
9	Cantidad de empresas que procesan las transacciones monetarias en línea / Total empresas.
10	Cantidad de empresas que han incorporado la red en sistemas ERP (Enterprice Resource Planning) en línea / Total empresas.
11	Relación cajeros automáticos (ATM) por habitante.
12	Participación de las ventas de e-comercio / Total ventas.
13	Transacciones en cajeros automáticos / Total transacciones.
14	Transacciones de banca on line / Total transacciones bancarias.

2.4. Gobierno electrónico

1	Existencia, en las organizaciones, de algún régimen de promoción, capacitación y entrenamiento en TICs.
2	Las capacidades en TICs están ponderadas y/o reconocidas en el escalafón de la organización.
3	Existencia de algún régimen de promoción para el empleo de personas capacitadas en TICs.
4	Existencia de algún marco legal de los sitios web de las entidades públicas provinciales.
5	Existencia de alguna estrategia explícita respecto del Gobierno en línea.
6	Existencia de normativa o directiva interna del Gobierno provincial a sus organismos para incorporarse en la web.
7	Existencia de algún organismo provincial que centralice las políticas del Gobierno en cuanto a su conectividad.
8	Existencia de sitio web de los Poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales Provinciales (PEP, PLP y PJP).
9	Evaluación de los sitios web de PEP, PLP y PJP: Accesibilidad <ul style="list-style-type: none"> ▪ Respuesta del servidor ▪ Velocidad de acceso • Compatibilidad con servidores de búsqueda, si tiene sentencias en el código HTML que faciliten información a los robots de búsqueda (Meta Tag) para "descripción del sitio" y para "palabras clave". • Popularidad del sitio (cantidad de páginas en las que se menciona el sitio como links). ▪ Cantidad de visitas en un período reciente (última semana o mes).
10	Evaluación de los sitios web de los PEP, PLP y PJP: Contenido <ul style="list-style-type: none"> • Con información en línea. • Con acceso a servicios y trámites en línea. • Con acceso a transacciones en línea.
11	Evaluación de los sitios web de los PEP, PLP y PJP: Actualización (tiempo que media entre dos revisiones del contenido).
12	Disponibilidad en los web gubernamentales para los contratistas y proveedores: <ul style="list-style-type: none"> • Publicación de las compras realizadas. • Publicación de las compras que están siendo licitadas. ▪ Posibilidad de mantener interacciones en línea.
13	Gastos en TICs con relación al presupuesto total.
14	Cantidad de PCs existentes en la Administración Pública provincial, por empleado.

15	Conectividad de la Administración Pública provincial: Porcentaje de PCs de la Administración Pública provincial autónomas. Porcentaje de PCs en LAN. Porcentaje de PCs en world wide area network (WAN).
16	Cantidad de direcciones de correo electrónico / Total empleados.
17	Cantidad de sitios web "punto gov".
18	Existencia de normativa que valida de los actos administrativos por firma electrónica.
19	Existencia de expediente virtual.
20	Consulta, en la web, por parte del usuario o tercero interesado del estado de un expediente.
21	Plataforma TICs compartida entre la administración provincial y los municipios.
22	Administración financiera provincial en soporte electrónico.
23	Registro Provincial de las Personas en soporte electrónico.
24	Registro Provincial de la Propiedad en soporte electrónico.
25	Impuestos locales (provinciales y/o municipales) aplicados a algún nivel de las empresas de TICs.
26	Impuestos locales (provinciales y/o municipales) aplicados a la utilización de las TICs.
27	Existencia de regulaciones locales a las TICs.
28	Regímenes de promoción a las empresas del sector de las TICs.
29	Promoción a la inversión en TICs de empresas de otros sectores de actividad.

2.5. Infraestructura

1	Número de líneas telefónicas por habitante.
2	Cantidad de líneas de telefonía pública por habitante.
3	Número de celulares por habitante.
4	Cantidad de abonados a TV por cable por habitante.
5	Porcentaje de llamadas telefónicas exitosas.
6	Máxima velocidad de transferencia del módem de discado que soporta la infraestructura de telecomunicaciones existente.
7	Velocidades máximas de transferencia de los otros tipos de acceso (VDSL, ADSL, línea punto a punto, inalámbrico, etc.).
8	Demora en la instalación de una línea telefónica para uso comercial (en días).
9	Demora en la instalación de una línea telefónica para uso residencial (en días).
10	Demora en la solución de desperfectos en líneas telefónicas (en horas).

2.6. Mercado

1	Cantidad de proveedores de servicios de Internet (PSI) por habitante.
2	Costo promedio del servicio de Internet por tipo de acceso.
3	Cantidad de proveedores de servicio técnico de mantenimiento de TICs por habitante.
4	Cantidad de puestos de acceso público a Internet por habitante (telecentros, cybercafé, centros de acceso comunitario, etc.).
5	Cantidad de alternativas existentes de acceso a Internet: dial up (acceso telefónico con llamada larga distancia, local o 0610); líneas punto a punto; acceso inalámbrico (celular, satelital, microondas), etc.
6	Empresas de desarrollos de software, por habitante.
7	Empresas de desarrollos de hardware, por habitante.
8	Participación de la publicidad en línea sobre el total del gasto en publicidad.
9	Cantidad de servidores web por habitante.
10	Cantidad de empresas consultoras en e-business./ Total de empresas.
11	Cantidad de empresas de logística para e-business./ Total de empresas.
12	Participación del mercado de TICs en el Producto Bruto Geográfico.
13	Participación del mercado de TICs por rubros (bancos, grandes empresas, pymes, hogares y Estado).
14	Porcentaje de crecimiento del parque de PCs (bruto y neto de reposición).
15	Porcentaje de crecimiento del parque de módem (bruto y neto de reposición).
16	Participación del mercado de telecomunicaciones por rubros (básica, internacional, celular, trunking y paging, datos e Internet).
17	Gasto per cápita en TICs.

Capítulo V

Relevamiento de las TICs en las provincias

1. Criterios generales adoptados

A partir de la Propuesta Estratégica de Medición (PEM), desarrollada en el Capítulo IV, se seleccionaron algunos indicadores para realizar un relevamiento que tuvo, como objetivo principal, una primera aproximación a la situación de las TICs en las provincias, con especial énfasis en el estado de avance del e-gobierno en las administraciones públicas.

La selección de indicadores se realizó en virtud de la relevancia que estos tenían en función de los objetivos planteados, de que estos cumplieran con las características deseables de toda información (pertinencia, confiabilidad, claridad, etc.) y de su disponibilidad o posibilidad de construcción ad hoc.

En este sentido, hay que tener en cuenta que si bien trabajar con estadísticas ya existentes es un método simple de obtener datos, la heterogeneidad de las metodologías utilizadas en cada caso por las distintas fuentes se traduce finalmente en la baja calidad de los datos y, por ende, restringe la posibilidad de hacer comparaciones. Por otro lado, si se accede a información de fuentes homogéneas, se restringe el universo de datos disponible o se accede a información de cierta antigüedad, lo que atenta contra la oportunidad de su utilización.

Con el objeto de minimizar estos efectos, y teniendo en cuenta las características de lo que se pretende medir en este caso, se estimó necesario combinar la simple recolección de fuentes secundarias, con tareas de recolección de información propia.

Por esta razón, en un esfuerzo por obtener la mayor cantidad de datos básicos de manera uniforme, se apeló a la Red de Información y Conectividad del CFI con la que se recolectaron datos del avance del gobierno en línea y de las regulaciones locales respecto de las TICs en cada jurisdicción, de manera homogénea a través de un formulario cuyo diseño fue concebido exclusivamente para tal fin y cuyos resultados pueden considerarse totalmente comparables.

Con el mismo objetivo que impulsó la utilización de esta herramienta, se llevó a cabo una investigación sobre cada jurisdicción a través de Internet; de ella se obtuvieron datos con similares características en cuanto a su comparabilidad.

Los datos secundarios utilizados sobre la inserción de cada jurisdicción en el mundo interconectado, se obtuvieron de diversas fuentes, tales como la Comisión Nacional de Comunicaciones, las compañías telefónicas y las cámaras del sector.

Con la información obtenida, se calcularon los indicadores y se calificaron 62 sitios web detectados en las 24 jurisdicciones.

Finalmente, se trabajó sobre la clasificación de provincias del Banco Mundial elaborada en 1996, que agrupa las jurisdicciones en avanzadas, intermedias, rezagadas y despobladas (la clasificación de Provincias se transcribe en el Anexo III). Esta clasificación se utiliza con el objeto de observar la correlación entre el avance en e-gobierno y demás indicadores socioeconómicos y para permitir su comparación futura con otros indicadores de desarrollo.

El hecho de que este fenómeno sea de reciente aparición, hace que los indicadores considerados hasta ahora como necesarios para su medición no cuenten, en todos los casos, con la totalidad de los datos como insumos necesarios para la aplicación de una metodología estándar y para obtener un completo análisis de su dimensión.

Esto no se ha podido alcanzar debido a que en muchos casos su medición no fue siquiera considerada como parte de los relevamientos tradicionales, lo que hizo fundamental la realización de encuestas e investigaciones propias, las que aportaron la mayor parte de los insumos de la medición.

Como ya se adelantó, los criterios utilizados para el relevamiento han tratado de respetar en general las características deseables de toda información, en cuanto a su utilidad, pertinencia, confiabilidad, claridad, comparabilidad, oportunidad, objetividad y sistematicidad en su obtención.

De estos, la característica de comparable fue clave en la consideración de que se pretende observar un fenómeno que tiene lugar en jurisdicciones por demás heterogéneas, y cuyo principal resultado es el de acceder al grado de penetración relativo que mantiene en cada una.

Por otro lado, se ha considerado especialmente a la objetividad en el sentido de que, cada dato obtenido es factible de ser constatado con la realidad, lo que permitiría trazar tendencias que resulten consistentes entre mediciones.

Por todo lo dicho debe considerarse el presente trabajo como un aporte a la medición del fenómeno TICs en las provincias, sustentado en el análisis y observación de las diferentes metodologías de medición existentes, y en información generada específicamente para este efecto, articulada con información de fuentes secundarias.

2. Metodología

2.1. Indicadores de conectividad

Se calcularon seis indicadores referidos a la difusión de Internet, telecomunicaciones y de las TICs en la educación. Todos ellos fueron considerados en términos relativos; los cuatro primeros, en función de la población de la jurisdicción, y los dos restantes, en función de la cantidad de establecimientos. Si bien en estos últimos subyace el supuesto de homogeneidad de los establecimientos, su utilización se ha considerado apropiada a la luz de la confiabilidad y disponibilidad de los datos alternativos (Vg. Matrícula).

Para cada uno de los ratios que se detallarán a continuación; se calculó la brecha como la distancia de cada valor particular respecto del valor para el total del país.

$\text{Valor País} / \text{Valor Jurisdicción} * 100 = \text{Brecha de la Jurisdicción.}$

Finalmente, mediante la media aritmética de estos valores (brechas) se llegó a un único valor que representa el "indicador de conectividad" para cada jurisdicción.

a. Difusión de Internet

- Cantidad de páginas web cada 100 habitantes

Este indicador intenta aproximar una idea de la difusión que tiene Internet en la jurisdicción, entendiendo que la densidad de páginas existentes contribuye en la medición del grado de difusión de tal herramienta.

b. Penetración de las telecomunicaciones

- Líneas de telefonía básica en servicio cada 100 habitantes
- Cantidad de locutorios y telecentros cada 100 habitantes
- Líneas de telefonía pública cada 100 habitantes

Estos indicadores permiten medir el grado de disponibilidad de infraestructura telefónica en general, y comprenden y discriminan la telefonía semipública y pública. Los indicadores se realizaron en función de la población, lo que permite análisis comparativos entre jurisdicciones.

c. Las TICs en la educación

- Cantidad de establecimientos educativos primarios con computadoras, porcentaje sobre el total.
- Cantidad de establecimientos educativos primarios con Internet, porcentaje sobre el total.

Estos indicadores permiten observar el despliegue de las TICs en el segundo nivel educativo mediante la medición de la presencia de elementos básicos, como la computadora y el servicio de conexión a Internet en las escuelas.

2.2. Indicadores de e-gobierno

Se relevaron las variables en ocho grupos que hacen referencia a diferentes aspectos del *e-government* como así también a la penetración en cada uno de los tres poderes.

Para su valoración, se le asignó un punto por cada aspecto positivo y se penalizó con cero punto la ausencia del aspecto considerado como positivo. Las excepciones a esta regla se observan en los casos en que el sitio web se encuentre desactualizado por más de un mes y en los casos en que existan regulaciones locales que afecten a las TICs, en ambos casos la penalización se transforma en un punto negativo.

De esta manera, en los aspectos relevados relacionados con el gobierno electrónico, cada jurisdicción alcanzará una calificación dentro de un rango que va desde los dos (2) puntos negativos hasta los veintiocho (28) puntos positivos.

a. Normativas

- Existe algún marco que reglamenta los sitios web de los entes públicos provinciales – 1 punto
- Existe alguna directiva interna del Gobierno provincial para incorporarse a la web – 1 punto
- Existe alguna estrategia respecto del gobierno en línea – 1 punto
- Existe algún organismo que centralice las políticas de TICs – 1 punto

La existencia de estas normativas permite determinar en que medida los gobiernos están marcando las pautas dentro de las que desarrollarán este fenómeno hacia la propia organización. Permite, además, medir la existencia de marcos jurídicos y políticas que conduzcan al cambio o, simplemente, a la adaptación de sus efectos.

b. Disponibilidad de recursos del gobierno en línea para el ciudadano

Existe algún sitio web del Gobierno provincial:

- con información en línea a disposición de los usuarios – 1 punto
- que ofrezca servicios y trámites en línea a los ciudadanos – 1 punto
- que posibilite la contratación en línea – 1 punto

El grado de disponibilidad de estos recursos permiten ver en que medida los gobiernos están incorporando las TICs en sus procesos y productos organizacionales y a lograr otro tipo de ámbito de relación con los ciudadanos.

c. Evaluación del sitio web del Gobierno provincial

- Tiene sitio web – 1 punto
- Accesibilidad (Ver acápite 2.3.) – 1 punto
 - Acceso
 - Velocidad
 - Compatibilidad con los buscadores
 - Popularidad del sitio

Actualización

- On line: por los organismos de la red y los usuarios – 3 puntos
- Diaria: una vez al día por un responsable del sitio – 2 puntos
- Semanal: una vez a la semana – 1 punto
- Mensual: una vez al mes – 0 punto
- Desactualizada: más de un mes – (-)1 punto

El hecho de que el gobierno posea un sitio en la red es de por sí un indicador, pero se ha creído importante medir bajo algún estándar la calidad del mismo. La valorización de los puntos seleccionados genera una idea clara y comparable del sitio en términos de accesibilidad y actualización.

d. Disponibilidad del gobierno en línea para los contratistas y proveedores

- El gobierno publica las compras ya realizadas – 1 punto
- El gobierno publica las compras que están siendo licitadas – 1 punto
- Las gestiones del gobierno y sus interacciones con contratistas y proveedores ocurren totalmente en línea – 1 punto

Si bien estos datos son parte de los indicadores de gobierno en línea, han sido abordados en forma separada para aproximar una imagen de la medida en que los gobiernos están aprovechando las TICs para optimizar las relaciones con sus proveedores.

f. Existencia de algún sitio web del Poder Legislativo Provincial

- Tiene sitio web – 1 punto
- Accesibilidad (ver acápite 2.3.) – 1 punto
 - Acceso
 - Velocidad
 - Compatibilidad con los buscadores
 - Popularidad del sitio

Contenido

- Información general: cámaras, bloques, comisiones, reglamentos internos – 1 punto
- Bases de datos: proyectos, legislación, versiones taquigráficas – 1 punto
- Compras y licitaciones – 1 punto

Al igual que para el sitio del Poder Ejecutivo, se mide con este indicador la existencia, accesibilidad y actualización del sitio del Poder Legislativo.

g. Nivel de conectividad del Poder Judicial de la provincia

- Tiene sitio web – 1 punto
 - Accesibilidad (Ver acápite 2.3.) – 1 punto
 - Acceso
 - Velocidad
 - Compatibilidad con los buscadores
 - Popularidad del sitio

Contenido

- Gestión de la oficina judicial: registro y seguimiento de causas – 1 punto
- Grandes registros: de peritos, de abogados, el público de comercio – 1 punto
- Bases de datos documentales: jurisprudencia, dictámenes, acordadas, leyes, decretos, doctrina – 1 punto
- Compras y licitaciones – 1 punto

h. Regulaciones locales que afectan las TICs

- Existen impuestos locales específicos – (-)1 punto
- Existen entes del Estado provincial y/o regulaciones locales a las TICs – (-)1 punto.

Estos datos permiten observar si existen elementos regulatorios dentro del gobierno que estén operando sobre el desarrollo de las TICs mediante la intervención del gobierno en el mercado, generando un indicador por aproximación de políticas públicas sobre TICs.

i. Políticas locales de estímulo del uso y desarrollo de las TICs

- Existen regímenes de promoción sectorial a las empresas de las TICs – 1 punto
- Existe algún régimen local o de incentivo o promoción a la inversión en TIC por parte de las empresas – 1 punto.

Estos datos nos permiten observar si existe algún elemento de promoción que procure de acelerar el avance de las TICs mediante la intervención del gobierno en el mercado, siendo al igual que el anterior una indicador por aproximación de políticas públicas sobre TICs.

2.3. Metodología de accesibilidad

Se diagnosticaron los 63 sitios web detectados de las 24 distintas jurisdicciones provinciales mediante un testeador automático (Watson Addy), y mediante un chequeo personal de cada uno de ellos para medir la accesibilidad por medio de cuatro variables.

1. La respuesta del server a la dirección correspondiente: podía resultar positiva o negativa.
2. Velocidad de acceso a la página: tiempo en segundos con una conexión *dial up* de 56 Kbps.
3. Su compatibilidad con los servidores de búsqueda: la que podía ser buena, regular o mala en la medida que tenga etiquetas (*Meta tags*) de descripción de la página y de palabras clave que faciliten ser encontradas por los buscadores (*browsers*).
4. La popularidad del sitio: cantidad de páginas que mencionan la página (*links*). Se diseñaron intervalos diferentes para sitios gubernamentales, legislativos y judiciales y se clasificaron en de popularidad alta; media y baja.

Se valorizaron las respuestas de modo de poder calificar la accesibilidad de cada sitio:

1. Respuesta del server: Sí=1; No=0
2. Velocidad: un segundo = 3; menos de 10 segundos = 2; más de 10 segundos = 1
3. Compatibilidad: buena = 3; regular = 2; mala = 1
4. Popularidad: alta = 3; media = 2; baja = 1

Respecto del cuarto punto se valorizaron las respuestas a la popularidad con escalas diferentes de acuerdo a que el sitio pertenezca al Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial de la provincia. La escala es la que se muestra en el siguiente cuadro:

	Puntos asignados		
	1	2	3
Poder Ejecutivo	Menor a 100	de 101 a 1.000	más de 1.000
Poder Legislativo	Menor a 10	de 11 a 50	más de 50
Poder Judicial	Menor a 10	de 11 a 20	más de 20

Con los cuatro aspectos valorizados como se expuso, los sitios web pueden obtener un puntaje máximo de 10 puntos. Finalmente, se obtuvo el puntaje de cada sitio y se le otorgó un punto en accesibilidad a los que tuvieran un puntaje igual o superior a cinco; a los que no alcanzaron ese puntaje se los penalizó con cero puntos en este aspecto.

3. Principales características del despliegue de las TICs en las provincias

Se acompañan como anexos al presente documento la totalidad de los cuadros que exponen el resultado del relevamiento y del cálculo de los indicadores. A continuación se transcriben tan sólo los cuadros resumen.

3.1. Conectividad

a. Difusión de Internet

Este indicador compara la cantidad de páginas web de origen provincial con la población estableciendo la brecha para cada jurisdicción. Se repite que el indicador de brecha nos indica la situación relativa de la provincia con respecto al total nacional. Es un indicador inverso: cuanto menor es el porcentaje de brecha, mayor es el avance relativo de la provincia en el indicador en cuestión.

Provincia	Población (2000)	Páginas web	Páginas web C/ 100 habitantes	Brecha
Buenos Aires	14.214.701	2.492	0,01753	117%
Capital Federal	3.046.662	2.566	0,08422	24%
Córdoba	3.090.803	517	0,01673	123%
Mendoza	1.607.618	221	0,01375	149%
Santa Fe	3.098.661	529	0,01707	120%
Total avanzadas	25.058.445	6.325	0,02524	81%

Entre Ríos	1.113.438	111	0,00997	206%
Salta	1.067.347	103	0,00965	213%
San Juan	578.504	30	0,00519	396%
San Luis	363.345	24	0,00661	311%
Tucumán	1.293.349	94	0,00727	283%
Total intermedias	4.415.983	362	0,00820	251%

Catamarca	318.147	58	0,01823	113%
Chaco	951.795	56	0,00588	349%
Corrientes	921.933	43	0,00466	440%
Formosa	504.185	4	0,00079	2589%
Jujuy	604.002	25	0,00414	496%
La Rioja	280.198	13	0,00464	443%
Misiones	995.326	88	0,00884	232%
Sgo. del Estero	725.993	20	0,00275	745%
Total rezagadas	5.301.579	307	0,00579	355%

Chubut	448.028	159	0,03549	58%
La Pampa	306.113	39	0,01274	161%
Neuquén	560.726	60	0,01070	192%
Río Negro	618.486	239	0,03864	53%
Santa Cruz	206.897	46	0,02223	92%
Tierra del Fuego	115.538	68	0,05886	35%
Total despobladas	2.255.788	611	0,02709	76%

Total	37.031.795	7.605	0,02054	100%
--------------	-------------------	--------------	----------------	-------------

Son muy destacables los niveles que muestra Capital Federal, pero aun más, provincias despobladas como Río Negro y Tierra del Fuego con 53% y 35% de brecha, respectivamente.

Si comparamos los valores por grupo de provincias, las despobladas muestran el mejor valor con 76% de brecha sobre el total país, lo que indicaría un muy buen estándar de difusión de Internet a pesar de los bajos valores poblacionales que las caracterizan.

Se debe suponer que la presencia de páginas web o sitios son un indicador indirecto o de aproximación de la presencia y conectividad en la actividad institucional y económica, ya que en su mayoría se vinculan a estos temas. En este sentido, se observa la coincidencia de altos valores de brecha, 355%, para el grupo de provincias con menor presencia en el agregado económico nacional.

b. Penetración de las telecomunicaciones

Este indicador permite medir la infraestructura telefónica en general, y la semipública y pública en relación con la población. El cuadro siguiente muestra las brechas para cada uno de los casos por provincia.

Provincia	Líneas en servicio c/100 hab.	Locutorios y telecentros c/100 hab.	Teléfonos públicos c/100 hab.	Promedio
Buenos Aires	87%	125%	86%	99%
Capital Federal	41%	60%	46%	49%
Córdoba	110%	69%	115%	98%
Mendoza	137%	135%	95%	123%
Santa Fe	106%	73%	136%	105%
Total avanzadas	81%	95%	84%	87%
Entre Ríos	150%	90%	157%	132%
Salta	242%	96%	221%	186%
San Juan	147%	90%	99%	112%
San Luis	157%	90%	97%	115%
Tucumán	216%	98%	199%	171%
Total intermedias	183%	94%	158%	145%
Catamarca	218%	112%	157%	162%
Chaco	281%	129%	231%	214%
Corrientes	246%	150%	237%	211%
Formosa	335%	143%	301%	260%
Jujuy	248%	109%	248%	201%
La Rioja	186%	121%	193%	167%
Misiones	274%	173%	292%	246%
Sgo. del Estero	332%	95%	247%	224%
Total rezagadas	267%	129%	241%	212%
Chubut	115%	142%	92%	116%
La Pampa	102%	103%	87%	98%
Neuquén	138%	146%	106%	130%
Río Negro	133%	122%	97%	117%
Santa Cruz	116%	91%	129%	112%
Tierra del Fuego	89%	136%	69%	98%
Total despobladas	121%	124%	97%	114%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los cuadros 2, 3 y 4 del Anexo 1

La infraestructura telefónica muestra en líneas generales una brecha muy significativa para las provincias rezagadas, con valores muy por encima de la media nacional. No obstante, son muy destacables los guarismos generales de Catamarca, que se alejan del promedio de las rezagadas y se ubican más cerca del grupo de intermedias. Nuevamente, las despobladas se acercan a las avanzadas al obtener valores por debajo de la brecha en telefonía pública. Tierra del Fuego, por ejemplo, comparte el rango de brecha con la provincia de Buenos Aires en telefonía general.

La brecha de telefonía semipública -como telecentros y locutorios- se mueve en un rango de entre 95% y 129% para avanzadas y rezagadas, respectivamente, lo que permite inferir que es el sector de infraestructura telefónica más homogéneo en todas las provincias.

c. Las TICs en la educación

Este indicador mide la relación de establecimientos con computadoras incorporadas al proceso de enseñanza y los establecimientos con Internet en función de la totalidad de establecimientos y establece la brecha por provincia y grupo de provincias sobre el promedio nacional.

Provincia	Total de establecimientos	Total con computadoras	Con computadoras / Total en %	Brecha
Buenos Aires	12.708	6.092	48%	76%
Gob. Ciudad Bs. As.	1.750	1.105	63%	58%
Córdoba	3.762	1.384	37%	100%
Mendoza	1.196	636	53%	69%
Santa Fe	2.929	1.207	41%	89%
Total avanzadas	22.345	10.424	47%	79%
Entre Ríos	1.620	462	29%	128%
Salta	1.036	202	19%	188%
San Juan	528	181	34%	107%
San Luis	430	172	40%	92%
Tucumán	896	268	30%	122%
Total intermedias	4.510	1.285	28%	129%
Catamarca	713	97	14%	269%
Chaco	1.491	175	12%	312%
Corrientes	1.199	195	16%	225%
Formosa	767	85	11%	330%
Jujuy	535	101	19%	194%
La Rioja	520	71	14%	268%
Misiones	1.124	167	15%	246%
Sgo. del Estero	1.530	118	8%	475%
Total rezagadas	7.879	1.009	13%	286%
Chubut	471	153	32%	113%
La Pampa	491	240	49%	75%
Neuquén	505	127	25%	146%
Río Negro	639	203	32%	115%
Santa Cruz	198	117	59%	62%
Tierra del Fuego	99	42	42%	86%
Total despobladas	2.403	882	37%	100%
Total	37.137	13.600	37%	100%

En este caso el indicador mantiene la tendencia de los anteriores posicionando en primera instancia las provincias avanzadas seguidas de las despobladas, intermedias y rezagadas. Son destacables los resul-

tados de Santa Cruz los segundos mejores del país después de Capital Federal. También Mendoza muestra estándares muy significativos.

Provincia	Total de establecimientos	Total con Internet	Con Internet / Total en %	Brecha
Buenos Aires	12.708	948	7%	82%
Gob. Ciudad Bs. As.	1.750	289	17%	37%
Córdoba	3.762	213	6%	108%
Mendoza	1.196	149	12%	49%
Santa Fe	2.929	262	9%	68%
Total avanzadas	22.345	1.861	8%	73%

Entre Ríos	1.620	30	2%	330%
Salta	1.036	24	2%	264%
San Juan	528	22	4%	147%
San Luis	430	28	7%	94%
Tucumán	896	39	4%	140%
Total intermedias	4.510	143	3%	193%

Catamarca	713	7	1%	623%
Chaco	1.491	15	1%	608%
Corrientes	1.199	26	2%	282%
Formosa	767	8	1%	586%
Jujuy	535	29	5%	113%
La Rioja	520	7	1%	454%
Misiones	1.124	23	2%	299%
Sgo. del Estero	1.530	9	1%	1039%
Total rezagadas	7.879	124	2%	388%

Chubut	471	26	6%	111%
La Pampa	491	18	4%	167%
Neuquén	505	29	6%	106%
Río Negro	639	40	6%	98%
Santa Cruz	198	14	7%	86%
Tierra del Fuego	99	15	15%	40%
Total despobladas	2.403	142	6%	103%

Total	37.137	2.270	6%	100%
--------------	---------------	--------------	-----------	-------------

Para el caso del uso de Internet -de obvia vinculación al anterior- los resultados son similares en posicionamiento de grupo de provincias; se destaca el rango de San Luis, Tierra del Fuego y Jujuy. Esta última, por ejemplo, tiene una brecha 13% por encima del promedio nacional, está por debajo del rango promedio de las intermedias (193%) y muy alejada de los 388% de brecha promedio que muestra su grupo.

El peso de la educación pública en estas jurisdicciones hace pensar en el desarrollo de políticas específicas que permitieron alcanzar estos guarismos positivos, a la vez que demuestra que a través de acciones concretas pueden revertirse algunos elementos de la brecha digital.

3.2. Brecha digital

El siguiente cuadro muestra el consolidado de los resultados de las brechas para cada uno de los indicadores trabajados en términos comparativos por provincia y grupo de provincias.

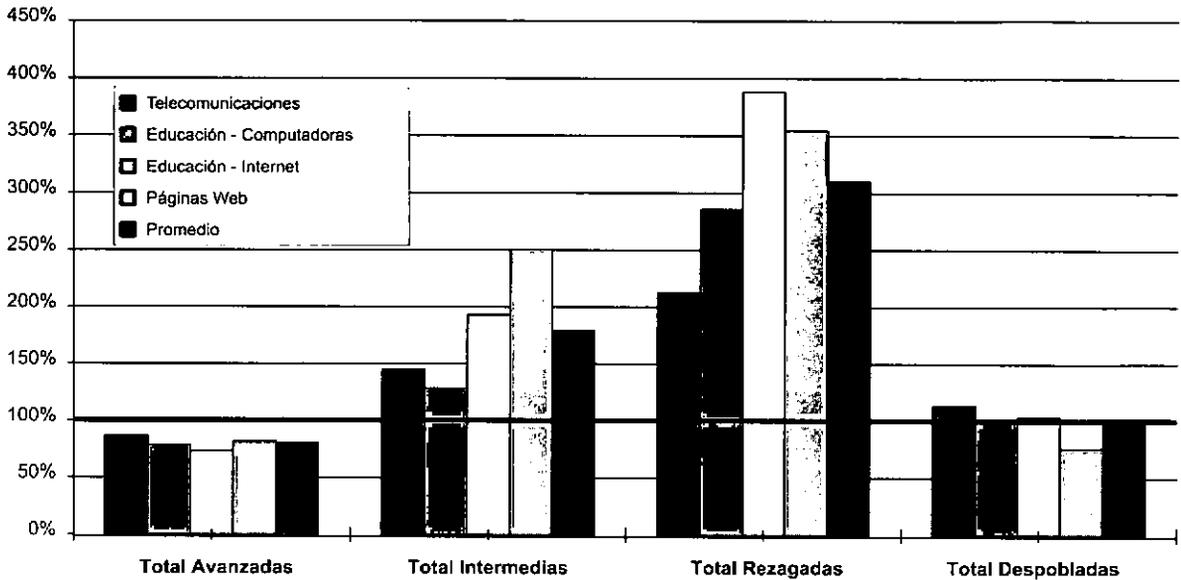
Provincia	Telecomunicaciones	Educación Computadoras	Educación Internet	Páginas web	Promedio
Buenos Aires	99%	76%	82%	117%	94%
Gob. Ciudad Bs. As.	49%	58%	37%	24%	42%
Córdoba	98%	100%	108%	123%	107%
Mendoza	123%	69%	49%	149%	97%
Santa Fe	105%	89%	68%	120%	96%
Total avanzadas	87%	79%	73%	81%	80%
Entre Ríos	132%	128%	330%	206%	199%
Salta	186%	188%	264%	213%	213%
San Juan	112%	107%	147%	396%	190%
San Luis	115%	92%	94%	311%	153%
Tucumán	171%	122%	140%	283%	179%
Total intermedias	145%	129%	193%	251%	179%
Catamarca	162%	269%	623%	113%	292%
Chaco	214%	312%	608%	349%	371%
Corrientes	211%	225%	282%	440%	290%
Formosa	260%	330%	586%	2589%	941%
Jujuy	201%	194%	113%	496%	251%
La Rioja	167%	268%	454%	443%	333%
Misiones	246%	246%	299%	232%	256%
Sgo. del Estero	224%	475%	1039%	745%	621%
Total rezagadas	212%	286%	388%	355%	310%
Chubut	116%	113%	111%	58%	99%
La Pampa	98%	75%	167%	161%	125%
Neuquén	130%	146%	106%	192%	143%
Río Negro	117%	115%	98%	53%	96%
Santa Cruz	112%	62%	86%	92%	88%
Tierra del Fuego	98%	86%	40%	35%	65%
Total despobladas	114%	100%	103%	76%	98%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los cuadros 5, 6 y 7 del Anexo I

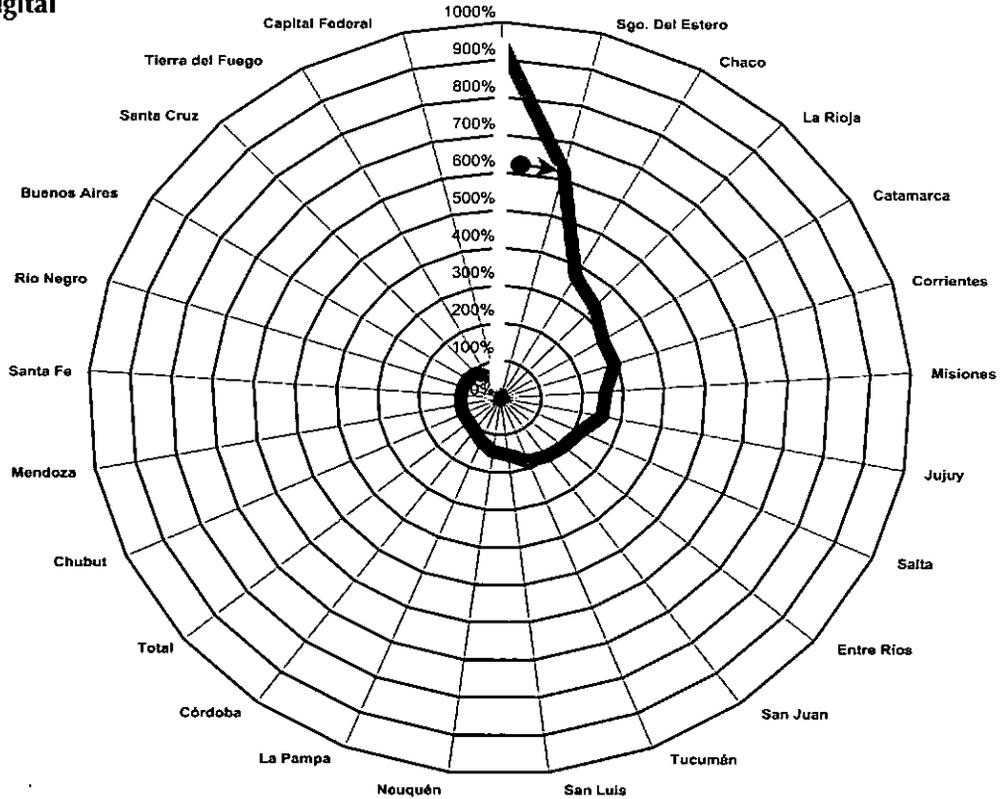
En líneas generales, la tendencia que ubica a las provincias avanzadas seguidas por las despobladas, las intermedias y las rezagadas, se mantiene. No obstante, es de destacar cuánto se aleja Córdoba del promedio de su grupo, ya que es la única jurisdicción avanzada que presenta una brecha positiva respecto al total nacional. Igual comportamiento muestran La Pampa y Neuquén en el grupo de despobladas.

Nuevamente es muy destacable San Luis, Jujuy y Tierra del Fuego, ya que cada una en su respectivo grupo muestra las menores brechas.

Brecha respecto del total provincias



Brecha digital



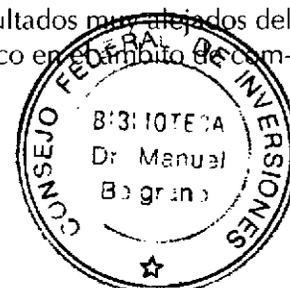
El cuadro muestra una serie de indicadores seleccionados de gobierno electrónico, por provincia y grupos de provincias y su relación con el óptimo, en este caso 28 puntos, y el promedio nacional.

Jurisdicción	Normativa	E-gov	Sitio web	Contrataciones	Sitio PL.	Sitio PJ.	Regulaciones y promociones	Total
Buenos Aires	4	3	2	1	5	5	1	21
Capital Federal		2	2		5	3		12
Córdoba	4	3	2	1	4	4		18
Mendoza	3	3	3	1	3	4		17
Santa Fe		2	3	1	1	4		11
Total avanzadas	2,2	2,6	2,4	0,8	3,6	4,0	0,2	15,8
Entre Ríos	1	1			2			4
Salta		1			3	1		5
San Juan	2	2	1	1	1	2		9
San Luis	4	2	2	1				9
Tucumán	3	2	1		3	3		12
Total intermedias	2,0	1,6	0,8	0,4	1,8	1,2		7,8
Catamarca		2	3		4			9
Chaco	4	2	3	1	5	1		16
Corrientes					2	4		6
Formosa		1	-1					
Jujuy	1	1	2			2		6
La Rioja	4	2	1	1	2		1	11
Misiones	4	4	4	1	3	3		19
Sgo. del Estero	3					2		5
Total rezagadas	2,0	1,5	1,5	0,4	2,0	1,5	0,1	9,0
Chubut	2	2	-1		4	4		11
La Pampa	2	2	2		3	3		12
Neuquén		2	3			3		8
Río Negro	4	2	2		4	4		16
Santa Cruz	1	2	3	1	3			10
Tierra del Fuego	2	3	2		3	1		11
Total despobladas	1,8	2,2	1,8	0,2	2,8	2,5		11,3
Promedio general	2,0	1,9	1,6	0,4	2,5	2,2	0,1	10,8

De una manera similar que los indicadores de conectividad, los correspondientes al e-gobierno mantienen en general el estándar de las avanzadas a la punta, seguidas luego por los demás grupos. Pero, a diferencia con el primer caso, en este, las rezagadas mantienen una posición mejor que las intermedias. Esta situación se da fundamentalmente por efecto de los altos guarismos que presentan Chaco y Misiones sobre el promedio. En el caso de esta última, su puntaje la coloca como segunda jurisdicción en el consolidado nacional con 19 puntos sobre 28.

Los bajos puntajes del indicador regulaciones y promociones estaría indicando que a excepción de Buenos Aires y La Rioja ninguna jurisdicción posee sistemas impositivos, entes reguladores, regímenes de promoción sectorial a las empresas y/o de régimen local de incentivo o promoción a la inversión de las TICs.

Similar análisis le cabe al indicador "Contrataciones" que arroja en general resultados muy alejados del óptimo, lo que hace pensar en un bajo nivel de difusión del gobierno electrónico en el ámbito de compras y contrataciones del Estado.



4. ¿Qué puede inferirse del relevamiento?

4.1. Conectividad

Existen jurisdicciones que están en niveles de conectividad cercanos a los de países más desarrollados. Por ejemplo, la penetración de telefonía básica de 253 cada mil habitantes es similar a la española.

Las provincias llamadas despobladas muestran una brecha negativa (-2%) debido a su actividad turística, la que ha impactado favorablemente en su presencia en la web; a la dispersión poblacional que ha provocado que se alcanzara una infraestructura de comunicaciones proporcionalmente mejor que la del resto del país; y a una mejor inclusión de las TICs en la educación.

Es evidente la relación de la brecha con el resto de los indicadores socioeconómicos que explican la división de las provincias en sus respectivos grupos; y, si bien sería muy apresurado vincular directamente estándar socioeconómico a conectividad, esta última al menos está fuertemente influenciada por aquél. En otras palabras, se observa una correspondencia entre el nivel de desarrollo de las provincias con los guarismos referidos a conectividad escolar, institucional y económica y la infraestructura telefónica.

4.2. E-gobierno

Si bien la Argentina está en una muy buena posición a nivel internacional en cuanto a *e-government* - número 19 entre 196 países según el World Markets Research (2001)-, se puede concluir, en general, que se está haciendo un uso mínimo del enorme potencial de las TICs debido a limitaciones de penetración de las comunicaciones, difusión de Internet y brecha digital, y a la relativa escasa presencia de gobierno digital.

Un 30% de las jurisdicciones tiene normas internas de la Administración Pública provincial respecto del uso de las TICs y del gobierno en línea, pero aún se observa mucha heterogeneidad inter e intra jurisdiccional.

Todas las jurisdicciones tienen su sitio web de la Administración Pública provincial, con excepción de Corrientes y de Santiago del Estero, pero el 71 % son meramente "informativos" (contenidos estáticos) y/o de "interacción básica" (intercambio de información por e-mail); el 25% son de "interacción avanzada" (seguimiento de trámites, impresión de impuestos); solo un sitio permite transacciones en línea. Esto estaría indicando que, en general, las provincias argentinas se encuentran en una primera etapa de *e-gov*, y que si bien se registran instancias de interacción avanzadas no son mayoritarias.

Los niveles de accesibilidad son buenos para el 75% de los sitios según el testeo, pero no así el nivel de actualización ya que el 25% se actualiza con una periodicidad superior al mes. Esto podría indicar la débil vinculación a los procesos administrativos y de gestión cotidianos.

Un 40% de los sitios publica las licitaciones en marcha pero en ningún caso se advirtió la posibilidad de tramitarlas electrónicamente.

Los Poderes Legislativos tienen su sitio web en el 70% de las jurisdicciones, con una buena accesibilidad en el 54% de los casos. No obstante, en su mayoría son meramente informativos; la mitad tiene acceso a bases de datos informativas; el 17% incluye compras y contrataciones, y no se advierte ninguno

que permita el seguimiento *on line* ni la participación o seguimiento de debates, como tampoco la posibilidad de consulta popular electrónica.

El Poder Judicial muestra mejores estándares que el Legislativo, ya que el 78% de las jurisdicciones tienen un sitio web Judicial; el acceso es bueno en el 67% de los casos; sólo uno de cada cinco permite algún tipo de gestiones *on line*; la mitad tiene bases de datos de legislación y jurisprudencia; el 15% tiene registros de abogados y peritos, y sólo el 12% incluye compras y contrataciones.

En general, tanto en el análisis de brecha digital como en el de gobierno electrónico están muy diluidas las políticas públicas al respecto. Los estándares de incorporación a la educación formal de los elementos básicos como la computadora e Internet que responderían a una política de penetración de TICs, son bajos, en particular para las rezagadas.

Por otro lado, los indicadores de regulaciones y/o promociones de las TICs muestran puntajes significativamente bajos, lo que también indicaría ausencia de programación estatal.

Tampoco se detecta, en general, la incorporación de las TICs en la gestión de servicios o a la producción de bienes públicos siendo en la mayoría de los casos simple soporte de información o publicidad de la acción gubernamental.

Es destacable el posicionamiento de las provincias rezagadas que con una brecha digital muy por encima del resto, mantienen estándares de e-gov de mejor nivel que las provincias intermedias y muy poco por debajo de las despobladas. En general, puede decirse que esto muestra el esfuerzo dentro de las provincias rezagadas por neutralizar su retraso relativo en diferentes aspectos a partir de la aplicación de las TICs a la gestión de gobierno.

En este sentido, cabe observar que si se ordenara las provincias de acuerdo con los resultados obtenidos en la medición de gobierno electrónico, la secuencia avanzadas, despobladas, intermedias y rezagadas, tan marcada en la brecha digital, se desdibujaría, y se ubicarían dos rezagadas entre las cinco primeras.

Parecería que a diferencia de lo mostrado en la brecha digital, el posicionamiento socioeconómico de las provincias no es un indicador tan directamente proporcional con la aplicación de TICs a la gestión del Estado. Puede concluirse que las políticas dirigidas hacia el gobierno electrónico tienen una determinación menos poderosa en las condiciones socioeconómicas que otros aspectos de la vida provincial.

Finalmente: las provincias argentinas, en su mayoría, están en condiciones, desde el punto de vista de su conectividad e infraestructura básica, de transitar hacia estadios de gobierno digital más avanzados que los alcanzados hasta el momento.

Conclusiones

Una agenda tentativa en línea con fomentar la incorporación de las TICs a la vida provincial

En los capítulos que anteceden se han desarrollado una serie de perspectivas convergentes en el análisis del despliegue de las TICs en el ámbito provincial. En la primera parte del trabajo, se profundizó en el estudio de las TIC's desde varias dimensiones diferentes: la relacionada con el despliegue de la Sociedad de la Información; la referida a sus articulaciones con el ámbito de lo público, específicamente con el espacio de la Administración pública.

Así, se comenzó viendo como las innovaciones que se desarrollan están dando lugar a una serie de acontecimientos de trascendencia histórica y de alcance mundial, que implican, sin pretender dar mayores precisiones, por lo menos el inicio de una nueva era: la de la Sociedad de la Información.

Estas innovaciones, en su despliegue, replantean problemas para el análisis de la sociedad y para la gestión de lo público y generan inmensos desafíos para países como la Argentina con un nivel intermedio de desarrollo. En estos países, se debe procurar por todos los medios no quedar fuera de las tendencias más dinámicas del sistema mundial, a la vez que intentar neutralizar algunos "efectos colaterales" particularmente nocivos (polarización del ingreso, desocupación, marginalización de segmentos sociales y territorios, etc.) que están involucrados en los cambios.

Paralelo a este proceso de escala global, se suceden otros que tienen que ver con la adecuación del Sector Público a las nuevas condiciones económicas, políticas y sociales: es lo que en las últimas décadas se conoció como la reforma del Estado, que tuvo entresus actores principales a los Estados provinciales, a pesar de que, como vimos, el ajuste estructural en estos ámbitos presentó un despliegue acotado.

En este sentido, de la experiencia de reforma del último decenio emerge con nitidez como imperativo para los aparatos provinciales la necesidad de garantizar cierto nivel de equilibrio y la disciplina fiscal. De igual forma, surge con igual claridad que el equilibrio fiscal es insuficiente *per se* para ser el disparador de procesos de modernización y crecimiento; para lograr estos objetivos el Estado debe recuperar su carácter de articulador político y social, de gestor racional y eficiente de recursos públicos, de esa manera poder dinamizar los procesos económicos y sociales.

En este esquema, las TICs deberán jugar un papel crucial, en términos de facilitar la modernización de las estructuras de poder local y de permitir el incremento de la productividad del Estado. Ambos elementos son necesarios para que puedan cumplirse, de manera simultánea los objetivos estatales señalados.

Sobre estas cuestiones, se sostuvo a lo largo del trabajo que la recuperación organizacional de las Administraciones públicas provinciales aparece ligada a la incorporación de las TICs. De todas formas, como se enfatizó reiteradamente, el aspecto tecnológico de esta recuperación constituye sólo una de las dimensiones a tener en cuenta; pues está claro que en la esfera organizacional de los Estados provinciales se condensan muchas de las contradicciones y los intereses contrapuestos que están en el centro de la estructura y del conflicto de la sociedad regional.

Analizado este punto se han detectado y esquematizado en su funcionamiento los diferentes tipos de actores intra y extraorganizacionales que funcionan como elementos que impulsan o contrarrestan las políticas de cambio e incorporación de TICs en las Administraciones públicas provinciales.

Después de presentarse estas dimensiones de análisis del impacto del despliegue de las TICs, en la segunda parte del libro se presentaron dos productos concretos.

Primeramente se desarrolló una Propuesta Estratégica de Medición (PEM), realizada sobre la base de la Guía CID de Harvard y complementada con elementos tomados de otras experiencias nacionales e internacionales. Esta propuesta metodológica tiene, la pretensión de aportar a la definición de un sistema de información, dirigido a seguir la evolución de las TICs en el ámbito provincial.

Se trata, por lo tanto, de una propuesta ambiciosa, en la inteligencia de que es más fácil -en el caso de puesta en marcha del citado sistema de información- dejar de lado ciertos indicadores que puedan resultar sobreabundantes, que construir nuevos indicadores para cubrir faltantes. Las carencias y las limitaciones que la PEM pudiera tener se explican por la escasa experiencia sedimentada en el tema, como así también por la poca existencia de ofertas metodológicas, con las pretensiones y el alcance de la desarrollada aquí. Estos hechos sirven para resaltar su originalidad, pero a la vez, obligarían a ser extremadamente cuidadosos en su eventual utilización.

El segundo producto presentado es un relevamiento de la situación de las TICs en las provincias hacia mediados del año 2001. Tal relevamiento se realizó a partir de la selección de algunos indicadores específicos tomados de la PEM. El carácter parcial de la medición realizada, hace que las conclusiones alcanzadas tengan un carácter provisorio, y deban ser confirmadas con trabajos posteriores.

De todas formas cabe acotar que, de los datos del relevamiento, algunas tendencias aparecen muy marcadas y que, además, tales datos fueron confirmados a través de una ronda de consultas a expertos en el tema y a conocedores de la realidad de las administraciones provinciales.

Sin querer agotar, ni mucho menos, la importante variedad y cantidad de observaciones que puedan hacerse, resaltaremos las que, nos parece, son las conclusiones más interesantes que pueden extraerse de la información obtenida:

1. La Argentina en general, y cada una de las regiones en particular, presenta altos niveles de conectividad y de desarrollo de las comunicaciones. Este elemento significa una importante base a partir de la cual desplegar las TICs, sin que en el corto plazo sea un obstáculo insalvable la escasa disponibilidad de recursos.
2. Reproduciendo el patrón de desigualdad regional, se verifica la existencia de una brecha digital con algún grado de paralelismo al de la brecha económico social. Dentro de tal diferenciación, las provincias conocidas como "despobladas" (patagónicas) aparecen con un cierto avance relativo, producto entre otros factores, del patrón de ocupación del territorio, de los niveles educativos y culturales de su población, de las demandas que genera el importante emprendimiento turístico y, en general, de las facilidades que hubo en los 90 para el despliegue de infraestructura comunicacional.
3. Este paralelismo no está exento de excepciones. Así se observan jurisdicciones que, a través de políticas específicas, han mostrado capacidad de acentuar la independencia relativa del fenómeno de las TICs frente al proceso socioeconómico.
4. En lo que hace a las características de las páginas web de las Provincias, y de manera parecida de lo que ocurre en muchos lugares del mundo, existen ciertas dificultades para dar el "salto" de pantalla plana hacia los distintos tipos de interactividad.

5. En el caso del llamado e-gobierno, el posicionamiento socioeconómico de las provincias no es un indicador tan directamente proporcional. En este sentido, puede concluirse que las políticas dirigidas hacia el gobierno electrónico tienen una determinación menos poderosa en las condiciones socioeconómicas que en otros aspectos de la vida provincial, como las referidas a las formas de organización del poder local o los vinculados a aspectos político culturales más complejos.

Para terminar, y como una forma de sintetizar los distintos temas y formas de abordaje contenidos en el libro, en las próximas líneas se da un detalle de lo que, se sostiene, debería ser una agenda de incorporación de las TICs a la vida provincial. Esta agenda se divide en tres dimensiones: la que tiene que ver con la propia sociedad, la que remite a la adecuación del Estado provincial y, por último, la relacionada con la esfera específicamente administrativa de la organización pública subnacional.

a. Las provincias y la Sociedad de la Información

1. La tecnología no es neutra, los productos elaborados por la innovación tecnológica y la organización que generan, tienen consecuencias sociales, políticas y culturales. Tampoco es neutra su incorporación o su ausencia. Todo parece indicar que quienes no puedan incorporarse al mundo interconectado e integrarse a este proceso de cambio— donde las TICs se han convertido en el único pasaporte— ocuparán una posición marginal en las principales corrientes dinámicas nacionales e internacionales y se deteriorará progresivamente su situación, como es el caso de la mayor parte del continente africano.

2. En este sentido, debe remarcarse que para los países de niveles de desarrollo semejante al de la Argentina, el desafío está en dar el salto cualitativo que les permita no quedar posicionados de manera dependiente de aquellas regiones que cuentan con la información y con la infraestructura necesaria para utilizarla ventajosamente en el nuevo escenario mundial.

En ese orden es preciso remarcar que este desafío es mayor para territorios que parten de una situación de mayor rezago relativo, ya que corren el riesgo de ser ignorados y marginados. Asimismo, las grandes metrópolis —como por ejemplo la Ciudad de Buenos Aires— parten con ventajas en cuanto a capacitación de la población, infraestructura en telecomunicaciones, mayor predisposición de la población al cambio, etc., contando, además, con sedes de organizaciones que hacen más probable su inclusión dentro de los flujos globales de información, riqueza y poder.

3. La experiencia indica que la innovación tecnológica y su apropiación por parte de la sociedad, no es un acontecimiento aislado. Por el contrario es el resultado de un proceso continuo que requiere de tiempo y de la participación de diversos actores sociales. Por ello, es aconsejable pensar en cómo iniciar un proceso de cambio continuo a partir de los recursos tecnológicos y de las condiciones y las características de cada provincia en particular, reconociendo que la tecnología es moldeada por la sociedad en la que se inserta y genera un resultado propio en cada comunidad según la especificidad de su historia, cultura e instituciones.

4. Una de las características más significativas de la Sociedad de la Información es la revalorización de los niveles regionales y locales. Pero para poder ocupar el lugar que ofrece este nuevo orden político social se requiere de un nivel de capacidad de operación que sólo puede lograrse a través de un adecuado soporte tecnológico y de manejo de las TICs. En este sentido, parece indispensable remarcar la responsabilidad que les cabe a los gobiernos locales como dinamizadores o no de estos procesos, y que el rol del Estado en el contexto actual implica además un cambio de concepción “de un Estado que hace, a un Estado que promueve”.

5. Así, la capacidad político administrativa de los diferentes actores sociales y del Estado es crucial para encauzar una estrategia de incorporación en las corrientes dinámicas de la Sociedad de la Información. Al convertirse los niveles regionales y locales en factores clave de la política nacional, lleva a que los consensos en estos ámbitos sean fundamentales para poder cumplir con éxito este objetivo. De ahí que sea muy importante tomar en cuenta las resistencias que pueden surgir desde los diferentes actores de la sociedad frente a los cambios propuestos.

6. Asimismo, hay algunos aspectos en virtud de los cuales las TICs pueden coadyuvar a superar la crisis de legitimidad de la llamada "clase política", fortaleciendo la reputación de los gobiernos subnacionales y de los cuadros político administrativos que la conforman, relacionados fundamentalmente con la posibilidad de establecer en el mediano plazo una nueva forma de comunicación entre el aparato estatal y la sociedad y entre la conducción política y la ciudadanía, como consecuencia.

7. Por último se considera relevante mencionar que al poner a disposición de la población en tiempo real información referida a la gestión de gobierno, las TICs pueden elevar el nivel de transparencia de las acciones que éste desarrolla. En tanto que la mejora de la comunicación con la ciudadanía, puede generar un círculo virtuoso de participación que, a su vez, pueda reforzar la eficacia y eficiencia de la función de gobierno y mejorar en general la relación entre representantes y representados.

b. El lugar de los Estados provinciales

1. El nuevo entorno de las relaciones Estado sociedad parece indicar que el equilibrio fiscal es un elemento fundamental -aunque no suficiente en sí mismo- para el desarrollo económico del país. Pero, como se desprende del trabajo, si el objetivo de los programas de reforma fue sostener un cierto equilibrio fiscal en el nivel provincial, los instrumentos inducidos y desarrollados desde la Nación y los organismos financieros internacionales han tenido resultados sumamente contradictorios y en mucho casos alejados de los objetivos propuestos. Esto hace concluir que parece más apropiado inducir políticas específicas para cada provincia, que acciones genéricas de reforma de primera y segunda generación.

2. También se desprende que las situaciones de equilibrio fiscal, si bien son un estado deseable, no garantizan, ni mucho menos, el éxito económico y/o social, el que parece estar más articulado con mecanismos complejos y propios de cada sociedad regional. Expresado en términos positivos, que el modelo nacional no necesariamente es aplicable mecánicamente a las provincias, ni desde la reforma ni desde el proceso de crecimiento económico.

3. Otra cuestión importante está vinculada a lo contradictorio que resulta la aplicación de medidas o instrumentos inducidos desde la Nación o desde los organismos financieros de crédito, cuando no están debidamente internalizados, en cuanto a conveniencia y oportunidad, por los actores locales. Así, cuando no se dan estas condiciones de consenso, se termina asistiendo a la instrumentación de medidas que pueden resultar técnicamente correctas, pero ineficaces porque no terminan siendo absorbidos por las estructuras político administrativas de la Provincia.

4. La realización de reformas de segunda generación formará parte de la agenda de preocupaciones provinciales aún en el caso de provincias en donde no se halla logrado alcanzar un cierto piso fiscal. En ese marco ocupará un lugar crucial el modo en que se incorporen la TICs y la forma en que se planifiquen sus impactos, tanto en la esfera organizacional como en la relación APP ciudadanos.

5. El Estado se tiene que convertir en un verdadero promotor de la difusión y uso de las TICs en la sociedad provincial. Para ello deben desarrollar políticas en varios sentidos: i) de promoción del desarrollo, que por ejemplo, fomenten su incorporación por parte del empresariado regional; ii) educativas, que permitan el aprendizaje masivo de la población de su uso; iii) sociales, que operen sobre la brecha digital originada en las dificultades para ciertos estamentos en el acceso a las TICs; iv) territoriales, que permitan el acceso a estas tecnologías desde todos los lugares de la provincia; etc.

6. Es condición para desarrollar las políticas de despliegue de las TICs, contar con información consistente y relevante referidas al avance relativo en las áreas que son más críticas para la adopción de estas nuevas tecnologías: las posibilidades de acceso a la red por parte de los ciudadanos, el nivel de interconexión de la economía, el grado de articulación del sistema educativo con las TICs, desarrollo del e-gobierno, etc. y en general su uso en los distintos aspectos de la vida social. En este sentido se sugiere el desarrollo de un sistema de información alrededor de la PEM y la extensión del análisis a niveles jurisdiccionales menores (municipios).

7. El actual nivel de desarrollo de las TICs brinda la posibilidad de implementar una serie de medidas de bajo costo y fácil implementación que permitirían comenzar a construir una relación de nuevo tipo entre el aparato estatal y la sociedad, entre el sistema político y los ciudadanos. A título de ejemplo citamos la agenda de correo electrónico de los funcionarios, la publicación del estado de situación de las cuentas públicas, la promoción de redes ciudadanas o cívicas, las sesiones en línea de instancias parlamentarias o ejecutivas, etc.

c. Los cambios en el ámbito del aparato público

1. La incorporación de las nuevas tecnologías de comunicación y gestión a las Administraciones públicas provinciales debe analizarse como un proceso complejo que involucra muchos más elementos que la mera incorporación de equipamiento. En este aspecto, y en virtud del deterioro organizacional de muchos aparatos estatales provinciales, debe verse esta innovación tecnológica como generadora de condiciones para una posible “reburocratización” –entendida como recuperación de rutinas burocráticas, es decir, en el sentido “weberiano” del término- que abra una vez recuperadas las bases mínimas de racionalidad organizacional, las puertas hacia el despliegue de las llamadas formas “gerenciales” de gestión de lo público.

2. La incorporación de las TICs podría incrementar exponencialmente la cantidad de información disponible: tableros de control financiero y fiscal, seguimiento de acciones en línea (por ejemplo Obra Pública), gestión de la planta de personal, control de la calidad de prestaciones de servicios públicos, etc. Debe sensibilizarse a la población y a los decisores político administrativos en la forma de utilizar esta información, de manera tal, que pueda sacarse todo el provecho posible de estos nuevos productos. En este aspecto, el despliegue de las TICs sólo se puede garantizar si actores sociales y políticos de peso lo utilizan y lo consideran importante.

3. Uno de los peligros que encierra la incorporación de TICs en las Administraciones públicas provinciales es la instalación de una gran variedad de productos. Lo que suboptimiza el aprovechamiento de la tecnología, en términos de dispersión de herramientas, que implica sobrecostos de capacitación y dificulta el acceso de la población. En este sentido se debe trabajar sobre dos aspectos:

3.1. La programación y estandarización de la tecnología a utilizar. Unificar aplicaciones entre unidades organizacionales permite avanzar hacia economías de escala. Las inversiones en desarrollos comunes producen una importante reducción del gasto público pues no es necesario que cada organismo reali-

ce el estudio e inversión por su cuenta. Además facilita la estandarización de sistemas y procesos administrativos, con otras importantes ventajas como el ahorro en formación de RR.HH. para la operación de los equipos y la máxima facilidad de interconexión e interoperación de las mismas. De lo contrario y al igual que lo que sucede en algunos organismos públicos, la falta de coordinación al más alto nivel provoca que se realicen distintos desarrollos que resuelven el mismo problema en diversas unidades administrativas. Para eliminar estos problemas las organizaciones integran las tareas de coordinación informática de las diferentes áreas en un único organismo.

3.2. Desarrollar una coordinación que integre el universo de sitios web gubernamentales de los tres poderes y de los municipios:

- homogeneizando aspectos tecnológicos, de presentación y de contenido;
- tendiendo a una "one stop web" (un portal único) del Sector público para lo que son servicios "on line" ;
- integrando los "fornt end" (interfaces) -aun cuando no sea factible en el corto plazo integrar las "back end" (bases de datos)- para permitir un sólo acceso a servicios, contrataciones, información disponible, etc., y
- mejorando la accesibilidad de los sitios provinciales especialmente compatibilizándolos.

4. En este último aspecto, cabe resaltar el modelo de trabajo que predomina en las grandes organizaciones financieras, que se caracteriza por el paso del modelo tradicional compartimentado al de ventanilla única. En estas, la utilización de sistemas informáticos en redes ha permitido eliminar la compartimentalización que predominaba en la atención a sus clientes, que dividía el sector de atención e incluso de administración interna entre los diferentes servicios (caja de ahorro, plazos fijos, cuenta corriente, etc.). Este modelo debería asimilarse en la administración pública, propendiendo a facilitar que los ciudadanos puedan interactuar con esta en la manera que les resulte más conveniente. Este paradigma del escritorio o la ventanilla única, significa uno de los avances más importantes en servicio de calidad al ciudadano. El fundamento tecnológico consiste en disponer de una red de información y comunicación eficiente y flexible compartida por todas las unidades de las distintas administraciones. En el momento de desarrollo que las TICs tienen actualmente, este objetivo no es tecnológicamente difícil de lograr.

5. El paso de sitios meramente "informativos" o de "interactividad básica" a sitios de verdadera interactividad y transaccionalidad con el ciudadano, que constituyan un medio alternativo de prestación de servicios, es uno de los puntos críticos en el desarrollo del e-gobierno, para el cual se debe considerar especialmente la sensibilización de la población usuaria. En la medida en que logre establecerse un fuerte vínculo con ella, su propia demanda será el motor que servirá para su actualización y perfeccionamiento.

6. La utilización masiva de las TICs, tienen como elemento crítico el factor humano. En el punto anterior resaltamos la importancia de la demanda de la población. En este punto quiere subrayarse el papel de la capacitación y la sensibilización hacia el interior de la Administración pública. Es que si bien existen empleados promotores de la incorporación de TICs, como nuevos profesionales o técnicos incorporados o gerentes públicos influenciados por las nuevas corrientes de management -puede decirse que- -en términos generales- las propensiones intraorganizacionales al cambio, como dijimos en su momento, son en general minoritarias. En este contexto es necesario desarrollar estrategias de capacitación y sensibilización acerca del papel de las nuevas tecnologías de la información e Internet y de internalización, por parte de toda la organización, de los impactos, en cuanto a simplificación administrativa y mejora de las condiciones de trabajo en general. La visión estratégica que carezca de esta información puede provocar decisiones que comprometan a la organización o bien que redunden en ma-

yores costos. La formación en las nuevas tecnologías posibilita aprovechar mejor el asesoramiento de especialistas y eliminan un sinnúmero de obstáculos hacia una Administración más moderna y eficiente. En suma, es crucial promover sistemas y ámbitos para que los integrantes de las organizaciones se informen sobre las TICs y reconozcan las ventajas que brinda en la resolución de los problemas y demandas organizacionales el avance hacia el e-government.

7. Por último, y más allá de los principios señalados en los puntos anteriores, se reproducen algunas de las recomendaciones que más comúnmente surgen de la literatura especializada, dejando sentado que su aceptación y modo de implementación debe tener en cuenta las características específicas de cada caso:

Control: La incorporación de nuevas tecnologías contribuye a superar la administración tradicional, articulada en torno al modelo que limita la participación ciudadana a la simple tarea de usuario, y permite aproximarse a formas de “autogestión” o de mayor control social, sobre todo en los servicios básicos como salud y educación, pues con estas tecnologías de la comunicación e información se crean espacios para que los usuarios de un servicio público puedan participar en la dirección y el control. Se trata, nuevamente, de otro desafío: cómo instrumentar mecanismos que faciliten el acceso a la información y que permitan un mayor control de la gestión de lo público.

Adecuación normativa intraorganizacional: El despliegue de las TICs genera toda una gama de nuevos escenarios organizacionales. Para que ellas desarrollen todo su potencial y evitar que generen situaciones negativas en la organización deben estar reguladas por una normativa ad-hoc. Por ejemplo, la adecuación normativa debe prever alguna modalidad especial para la incorporación de TICs en el Estado. En efecto, dada la rapidez con la que se modifica la realidad en el ámbito de estas nuevas tecnologías, se hace necesario minimizar el tiempo que media entre la decisión de incorporar nuevas herramientas (hardware y software) y su efectivo ingreso. Generalmente los procesos licitatorios son lentos y requieren numerosos trámites administrativos que entorpecen su realización. Se deberían estudiar alternativas de adquisición de bienes y servicios informáticos que eviten el riesgo de que los mismos queden obsoletos por la falta de agilidad administrativa en su actualización.

Espacios de especialización: Teniendo en cuenta que la adaptación de las organizaciones públicas al desarrollo de la Sociedad de la Información es una tarea de largo plazo, se hace necesario que tanto el diseño de las políticas como las decisiones más cotidianas se desarrollen en el marco de una asistencia especializada, actualizada y específica. Esto implica evaluar la conveniencia de crear (o fortalecer) escalafones –o tramos de ellos– y organismos especializados en Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones que aporten asistencia en el proceso de diagnóstico y toma de decisión respecto de la necesidad, adquisición, aplicación y desarrollo de nuevas tecnologías.

Anexo I

Relevamiento de los estándares tecnológicos

Índice de cuadros

Cuadro 1

Páginas web

Cuadro 2

Líneas de Telefonía Básica en servicio

Cuadro 3

Locutorios y telecentros

Cuadro 4

Líneas de telefonía pública

Cuadro 5

Resumen telecomunicaciones

Cuadro 6

Computadoras en establecimientos primarios

Cuadro 7

Internet en establecimientos primarios

Cuadro 8

Brecha digital

Cuadro 9

E-gobierno

Cuadro 10

Recursos de e-gobierno

Cuadro 11

Evaluación del sitio web provincial

Cuadro 12

Contratistas y proveedores e-gobierno

Cuadro 13

Sitio web Poder Legislativo

Cuadro 14

Sitio web Poder Judicial

Cuadro 15

Regulaciones y promociones

Cuadro 16

Calificación e-gobierno por jurisdicción

Cuadro 17

Accesibilidad sitios web Poder Ejecutivo

Cuadro 18

Accesibilidad sitios web Poderes Legislativos

Cuadro 19

Accesibilidad sitios web Poderes Judiciales

Cuadro 20

Calificación sitios web Poder Ejecutivo

Cuadro 21

Calificación sitios web Poderes Legislativos

Cuadro 22

Calificación sitios web Poderes Judiciales

Cuadro 1 / Páginas web

Provincia	Población (2000)	Págs. web c/ 100 habitantes	Págs. web	Brecha
Buenos Aires	14.214.701	2.492	0,01753	117%
Gob. Ciudad Bs. As.	3.046.662	2.566	0,08422	24%
Córdoba	3.090.803	517	0,01673	123%
Mendoza	1.607.618	221	0,01375	149%
Santa Fe	3.098.661	529	0,01707	120%
Total avanzadas	25.058.445	6.325	0,02524	81%
Entre Ríos	1.113.438	111	0,00997	206%
Salta	1.067.347	103	0,00965	213%
San Juan	578.504	30	0,00519	396%
San Luis	363.345	24	0,00661	311%
Tucumán	1.293.349	94	0,00727	283%
Total intermedias	4.415.983	362	0,00820	251%
Catamarca	318.147	58	0,01823	113%
Chaco	951.795	56	0,00588	349%
Corrientes	921.933	43	0,00466	440%
Formosa	504.185	4	0,00079	2589%
Jujuy	604.002	25	0,00414	496%
La Rioja	280.198	13	0,00464	443%
Misiones	995.326	88	0,00884	232%
Sgo. del Estero	725.993	20	0,00275	745%
Total rezagadas	5.301.579	307	0,00579	355%
Chubut	448.028	159	0,03549	58%
La Pampa	306.113	39	0,01274	161%
Neuquén	560.726	60	0,01070	192%
Río Negro	618.486	239	0,03864	53%
Santa Cruz	206.897	46	0,02223	92%
Tierra del Fuego	115.538	68	0,05886	35%
Total despobladas	2.255.788	611	0,02709	76%
Total	37.031.795	7.605	0,02054	100%

Fuentes: Páginas web: Josefina Vaca (2001), Población (2000): INDEC.

Cuadro 2 / Líneas de Telefonía Básica en servicio

Provincia	Población (2000)	Líneas en servicio	Líneas en servicio c/ 100 habitantes	Brecha
Buenos Aires	14.214.701	3.382.062	23,8	87%
Gob. Ciudad Bs. As.	3.046.662	1.536.511	50,4	41%
Córdoba	3.090.803	581.813	18,8	110%
Mendoza	1.607.618	242.368	15,1	137%
Santa Fe	3.098.661	604.712	19,5	106%
Total avanzadas	25.058.445	6.347.466	25,3	81%
Entre Ríos	1.113.438	153.242	13,8	150%
Salta	1.067.347	90.960	8,5	242%
San Juan	578.504	81.430	14,1	147%
San Luis	363.345	47.626	13,1	157%
Tucumán	1.293.349	123.705	9,6	216%
Total intermedias	4.415.983	496.963	11,3	183%
Catamarca	318.147	30.116	9,5	218%
Chaco	951.795	69.900	7,3	281%
Corrientes	921.933	77.330	8,4	246%
Formosa	504.185	31.020	6,2	335%
Jujuy	604.002	50.239	8,3	248%
La Rioja	280.198	31.108	11,1	186%
Misiones	995.326	75.071	7,5	274%
Sgo. del Estero	725.993	45.173	6,2	332%
Total rezagadas	5.301.579	409.957	7,7	267%
Chubut	448.028	80.407	17,9	115%
La Pampa	306.113	61.881	20,2	102%
Neuquén	560.726	83.879	15,0	138%
Río Negro	618.486	96.196	15,6	133%
Santa Cruz	206.897	36.694	17,7	116%
Tierra del Fuego	115.538	26.894	23,3	89%
Total despobladas	2.255.788	385.951	17,1	121%
Total	37.031.795	7.640.337	20,6	100%

Fuentes: Líneas en Servicio: sobre la base de los datos recopilados durante el año 2001 por la Comisión Nacional de Comunicaciones, Población (2000): INDEC.

Cuadro 3 / Locutorios y telecentros

Provincia	Población (2000)	Locutorios/ Telecentros/Internet	Locutorios por c/100 habitantes	Brecha
Buenos Aires	14.214.701	2.801	0,01970	125%
Gob. Ciudad Bs. As.	3.046.662	1.257	0,04126	60%
Córdoba	3.090.803	1.111	0,03595	69%
Mendoza	1.607.618	293	0,01823	135%
Santa Fe	3.098.661	1.043	0,03366	73%
Total avanzadas	25.058.445	6.505	0,02596	95%
Entre Ríos	1.113.438	305	0,02739	90%
Salta	1.067.347	273	0,02558	96%
San Juan	578.504	159	0,02748	90%
San Luis	363.345	99	0,02725	90%
Tucumán	1.293.349	326	0,02521	98%
Total intermedias	4.415.983	1.162	0,02631	94%
Catamarca	318.147	70	0,02200	112%
Chaco	951.795	182	0,01912	129%
Corrientes	921.933	152	0,01649	150%
Formosa	504.185	87	0,01726	143%
Jujuy	604.002	137	0,02268	109%
La Rioja	280.198	57	0,02034	121%
Misiones	995.326	142	0,01427	173%
Sgo. del Estero	725.993	189	0,02603	95%
Total rezagadas	5.301.579	1.016	0,01916	129%
Chubut	448.028	78	0,01741	142%
La Pampa	306.113	73	0,02385	103%
Neuquén	560.726	95	0,01694	146%
Río Negro	618.486	125	0,02021	122%
Santa Cruz	206.897	56	0,02707	91%
Tierra del Fuego	115.538	21	0,01818	136%
Total despobladas	2.255.788	448	0,01986	124%
Total	37.031.795	9.131	0,02466	100%

Fuentes: Locutorios y telecentros: sobre la base de los datos recopilados durante el año 2001 por la Comisión Nacional de Comunicaciones, Población (2000): INDEC.

Cuadro 4 / Líneas de telefonía pública

Provincia	Población (2000)	Teléfonos públicos c/100 habitantes	Teléfonos públicos	Brecha
Buenos Aires	14.214.701	59.264	0,41692	86%
Gob.Ciudad de Bs. As.	3.046.662	23.799	0,78115	46%
Córdoba	3.090.803	9.723	0,31458	115%
Mendoza	1.607.618	6.070	0,37758	95%
Santa Fe	3.098.661	8.190	0,26431	136%
Total avanzadas	25.058.445	107.046	0,42719	84%
Entre Ríos	1.113.438	2.551	0,22911	157%
Salta	1.067.347	1.741	0,16311	221%
San Juan	578.504	2.100	0,36301	99%
San Luis	363.345	1.343	0,36962	97%
Tucumán	1.293.349	2.337	0,18069	199%
Total intermedias	4.415.983	10.072	0,22808	158%
Catamarca	318.147	732	0,23008	157%
Chaco	951.795	1.487	0,15623	231%
Corrientes	921.933	1.401	0,15196	237%
Formosa	504.185	604	0,11980	301%
Jujuy	604.002	879	0,14553	248%
La Rioja	280.198	523	0,18665	193%
Misiones	995.326	1.229	0,12348	292%
Sgo. del Estero	725.993	1.059	0,14587	247%
Total rezagadas	5.301.579	7.914	0,14928	241%
Chubut	448.028	1.756	0,39194	92%
La Pampa	306.113	1.267	0,41390	87%
Neuquén	560.726	1.909	0,34045	106%
Río Negro	618.486	2.299	0,37171	97%
Santa Cruz	206.897	577	0,27888	129%
Tierra del Fuego	115.538	603	0,52191	69%
Total despobladas	2.255.788	8.411	0,37286	97%
Total	37.031.795	133.443	0,36035	100%

Fuentes: Líneas de telefonía pública: sobre la base de los datos recopilados durante el año 2001 por la Comisión Nacional de Comunicaciones, Población (2000): INDEC.

Cuadro 5 / Resumen telecomunicaciones

Provincia	Líneas en servicio c/100 hab.	Locutorios y Telecentros c/100 hab.	Teléfonos públicos c/100 hab.	Promedio
Buenos Aires	87%	125%	86%	99%
Gob. Ciudad Bs. As.	41%	60%	46%	49%
Córdoba	110%	69%	115%	98%
Mendoza	137%	135%	95%	123%
Santa Fe	106%	73%	136%	105%
Total avanzadas	81%	95%	84%	87%
Entre Ríos	150%	90%	157%	132%
Salta	242%	96%	221%	186%
San Juan	147%	90%	99%	112%
San Luis	157%	90%	97%	115%
Tucumán	216%	98%	199%	171%
Total intermedias	183%	94%	158%	145%
Catamarca	218%	112%	157%	162%
Chaco	281%	129%	231%	214%
Corrientes	246%	150%	237%	211%
Formosa	335%	143%	301%	260%
Jujuy	248%	109%	248%	201%
La Rioja	186%	121%	193%	167%
Misiones	274%	173%	292%	246%
Sgo. del Estero	332%	95%	247%	224%
Total rezagadas	267%	129%	241%	212%
Chubut	115%	142%	92%	116%
La Pampa	102%	103%	87%	98%
Neuquén	138%	146%	106%	130%
Río Negro	133%	122%	97%	117%
Santa Cruz	116%	91%	129%	112%
Tierra del Fuego	89%	136%	69%	98%
Total despobladas	121%	124%	97%	114%
Total	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los cuadros 2, 3 y 4.

Cuadro 6. Computadoras en establecimientos primarios

Provincia	Total de establecimientos	Establecimientos con computadoras	Establecimientos con computadoras / total en %	Brecha
Buenos Aires	12.708	6.092	48%	76%
Gob. Ciudad Bs. As.	1.750	1.105	63%	58%
Córdoba	3.762	1.384	37%	100%
Mendoza	1.196	636	53%	69%
Santa Fe	2.929	1.207	41%	89%
Total avanzadas	22.345	10.424	47%	79%
Entre Ríos	1.620	462	29%	128%
Salta	1.036	202	19%	188%
San Juan	528	181	34%	107%
San Luis	430	172	40%	92%
Tucumán	896	268	30%	122%
Total intermedias	4.510	1.285	28%	129%
Catamarca	713	97	14%	269%
Chaco	1.491	175	12%	312%
Corrientes	1.199	195	16%	225%
Formosa	767	85	11%	330%
Jujuy	535	101	19%	194%
La Rioja	520	71	14%	268%
Misiones	1.124	167	15%	246%
Sgo. del Estero	1.530	118	8%	475%
Total rezagadas	7.879	1.009	13%	286%
Chubut	471	153	32%	113%
La Pampa	491	240	49%	75%
Neuquén	505	127	25%	146%
Río Negro	639	203	32%	115%
Santa Cruz	198	117	59%	62%
Tierra del Fuego	99	42	42%	86%
Total despobladas	2.403	882	37%	100%
Total	37.137	13.600	37%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos recopilados durante el año 2001 por el Instituto Desarrollo de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la República Argentina.

Cuadro 7 / Internet en establecimientos primarios

Provincia	Total de establecimientos	Total con Internet	Con Internet / Total en %	Brecha
Buenos Aires	12.708	948	7%	82%
Gob. Ciudad Bs. As.	1.750	289	17%	37%
Córdoba	3.762	213	6%	108%
Mendoza	1.196	149	12%	49%
Santa Fe	2.929	262	9%	68%
Total avanzadas	22.345	1.861	8%	73%
Entre Ríos	1.620	30	2%	330%
Salta	1.036	24	2%	264%
San Juan	528	22	4%	147%
San Luis	430	28	7%	94%
Tucumán	896	39	4%	140%
Total intermedias	4.510	143	3%	193%
Catamarca	713	7	1%	623%
Chaco	1.491	15	1%	608%
Corrientes	1.199	26	2%	282%
Formosa	767	8	1%	586%
Jujuy	535	29	5%	113%
La Rioja	520	7	1%	454%
Misiones	1.124	23	2%	299%
Sgo. del Estero	1.530	9	1%	1039%
Total rezagadas	7.879	124	2%	388%
Chubut	471	26	6%	111%
La Pampa	491	18	4%	167%
Neuquén	505	29	6%	106%
Río Negro	639	40	6%	98%
Santa Cruz	198	14	7%	86%
Tierra del Fuego	99	15	15%	40%
Total despobladas	2.403	142	6%	103%
Total	37.137	2.270	6%	100%

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos recopilados durante el año 2001 por el Instituto Desarrollo de la Calidad Educativa del Ministerio de Educación de la República Argentina.

Cuadro 8 / Brecha digital

Provincia	Telecomunicaciones Educación	Computadoras	Educación Internet	Páginas web	Promedio
Buenos Aires	99%	76%	82%	117%	94%
Gob. Ciudad Bs. As.	49%	58%	37%	24%	42%
Córdoba	98%	100%	108%	123%	107%
Mendoza	123%	69%	49%	149%	97%
Santa Fe	105%	89%	68%	120%	96%
Total avanzadas	87%	79%	73%	81%	80%
Entre Ríos	132%	128%	330%	206%	199%
Salta	186%	188%	264%	213%	213%
San Juan	112%	107%	147%	396%	190%
San Luis	115%	92%	94%	311%	153%
Tucumán	171%	122%	140%	283%	179%
Total intermedias	145%	129%	193%	251%	179%
Catamarca	162%	269%	623%	113%	292%
Chaco	214%	312%	608%	349%	371%
Corrientes	211%	225%	282%	440%	290%
Formosa	260%	330%	586%	2589%	941%
Jujuy	201%	194%	113%	496%	251%
La Rioja	167%	268%	454%	443%	333%
Misiones	246%	246%	299%	232%	256%
Sgo. del Estero	224%	475%	1039%	745%	621%
Total rezagadas	212%	286%	388%	355%	310%
Chubut	116%	113%	111%	58%	99%
La Pampa	98%	75%	167%	161%	125%
Neuquén	130%	146%	106%	192%	143%
Río Negro	117%	115%	98%	53%	96%
Santa Cruz	112%	62%	86%	92%	88%
Tierra del Fuego	98%	86%	40%	35%	65%
Total despobladas	114%	100%	103%	76%	98%
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los cuadros 5, 6 y 7.

Cuadro 9 / Normativas e-gobierno

Jurisdicción	Marco legal	Directiva s/web	Estrategia e-Gov	Órgano rector	Total*
Buenos Aires	1	1	1	1	4
Gob. Ciudad Bs. As.	0	0	0	0	0
Córdoba	1	1	1	1	4
Mendoza	1	1	0	1	3
Santa Fe	0	0	0	0	0
Total avanzadas	60%	60%	40%	60%	
Entre Ríos	0	0	0	1	1
Salta	0	0	0	0	0
San Juan	0	0	1	1	2
San Luis	1	1	1	1	4
Tucumán	0	1	1	1	3
Total intermedias	20%	40%	60%	80%	
Catamarca	0	0	0	0	0
Chaco	1	1	1	1	4
Corrientes	0	0	0	0	0
Formosa	0	0	0	0	0
Jujuy	0	1	0	0	1
La Rioja	1	1	1	1	4
Misiones	1	1	1	1	4
Sgo. del Estero	0	1	1	1	3
Total rezagadas	38%	63%	50%	50%	
Chubut	0	1	0	1	2
La Pampa	0	1	0	1	2
Neuquén	0	0	0	0	0
Río Negro	1	1	1	1	4
Santa Cruz	0	0	0	1	1
Tierra del Fuego	0	1	0	1	2
Total despobladas	17%	67%	17%	83%	

*El total indica en % el grado de presencia de la variable del grupo.

Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento provincial.

Cuadro 10 / Recursos de e-gobierno

Jurisdicción	Tiene web Provincial	Información on line	Servicios y trámites on line	Contratación	Total*
Buenos Aires	1	1	1	0	3
Gob. Ciudad Bs. As.	1	1	0	0	2
Córdoba	1	1	1	0	3
Mendoza	1	1	1	0	3
Santa Fe	1	1	0	0	2
Total avanzadas	100%	100%	60%	0%	
Entre Ríos	1	0	0	0	1
Salta	1	0	0	0	1
San Juan	1	1	0	0	2
San Luis	1	1	0	0	2
Tucumán	1	0	1	0	2
Total intermedias	100%	40%	20%	0%	
Catamarca	1	1	0	0	2
Chaco	1	1	0	0	2
Corrientes	0	0	0	0	0
Formosa	1	0	0	0	1
Jujuy	1	0	0	0	1
La Rioja	1	1	0	0	2
Misiones	1	1	1	1	4
Sgo. del Estero	0	0	0	0	0
Total rezagadas	75%	50%	13%	13%	
Chubut	1	1	0	0	2
La Pampa	1	1	0	0	2
Neuquén	1	1	0	0	2
Río Negro	1	1	0	0	2
Santa Cruz	1	1	0	0	2
Tierra del Fuego	1	1	1	0	3
Total despobladas	100%	100%	17%	0%	

*El total indica en % el grado de presencia de la variable del grupo.

Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento provincial

Cuadro 11 / Evaluación del sitio web provincial

Jurisdicción	Actualización						Subtotal	Total*
	Accesibilidad	On line	Diaria	Semanal	Mensual	Desactualizada		
Buenos Aires	1	0	0	1	0	0	1	2
Gob. Ciudad Bs. As.	1	0	0	1	0	0	1	2
Córdoba	1	0	0	1	0	0	1	2
Mendoza	1	0	2	0	0	0	2	3
Santa Fe	1	0	2	0	0	0	2	3
Total avanzadas	100%							
Entre Ríos	1	0	0	0	0	-1	-1	0
Salta	1	0	0	0	0	-1	-1	0
San Juan	1	0	0	0	0	0	0	1
San Luis	1	0	0	1	0	0	1	2
Tucumán	1	0	0	0	0	0	0	1
Total intermedias	100%							
Catamarca	1	0	2	0	0	0	2	3
Chaco	0	3	0	0	0	0	3	3
Corrientes	0	0	0	0	0	0	0	0
Formosa	0	0	0	0	0	-1	-1	-1
Jujuy	1	0	0	1	0	0	1	2
La Rioja	1	0	0	0	0	0	0	1
Misiones	1	3	0	0	0	0	3	4
Sgo. del Estero	0	0	0	0	0	0	0	0
Total rezagadas	50%							
Chubut	0	0	0	0	0	-1	-1	-1
La Pampa	1	0	2	0	0	-1	1	2
Neuquén	1	0	2	0	0	0	2	3
Río Negro	1	0	2	0	0	-1	1	2
Santa Cruz	1	0	2	0	0	0	2	3
Tierra del Fuego	0	0	2	0	0	0	2	2
Total despobladas	67%							

*El total indica en % el grado de presencia de la variable del grupo.

Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento provincial

Cuadro 12. Contratistas y proveedores e-gobierno

Jurisdicción	Publica compras ya realizadas	Publica compras que están siendo licitadas	Permite transacciones on line	Total*
Buenos Aires	0	1	0	1
Gob. Ciudad Bs. As.	0	0	0	0
Córdoba	0	1	0	1
Mendoza	0	1	0	1
Santa Fe	0	1	0	1
Total avanzadas	0%	80%	0%	
Entre Ríos	0	0	0	0
Salta	0	0	0	0
San Juan	0	1	0	1
San Luis	0	1	0	1
Tucumán	0	0	0	0
Total intermedias	0%	40%	0%	
Catamarca	0	0	0	0
Chaco	0	1	0	1
Corrientes	0	0	0	0
Formosa	0	0	0	0
Jujuy	0	0	0	0
La Rioja	1	0	0	1
Misiones	0	1	0	1
Sgo. del Estero	0	0	0	0
Total rezagadas	13%	25%	0%	
Chubut	0	0	0	0
La Pampa	0	0	0	0
Neuquén	0	0	0	0
Río Negro	0	0	0	0
Santa Cruz	0	1	0	1
Tierra del Fuego	0	0	0	0
Total despobladas	0%	17%	0%	

*El total indica en % el grado de presencia de la variable del grupo

Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento provincial

Cuadro 13 / Sitio web Poder Legislativo

Jurisdicción	Sitio web	Accesibilidad	Contenido			Total*
			Información	Bases de datos	Compras	
Buenos Aires	1	1	1	1	1	5
Gob. Ciudad Bs. As.	1	1	1	1	1	5
Córdoba	1	0	1	1	1	4
Mendoza	1	0	1	1	0	3
Santa Fe	0	0	0	1	0	1
Total avanzadas	80%	40%	80%	100%	60%	
Entre Ríos	1	1	0	0	0	2
Salta	1	0	1	1	0	3
San Juan	0	1	0	0	0	1
San Luis	0	0	0	0	0	0
Tucumán	1	1	1	0	0	3
Total intermedias	60%	60%	40%	20%	0%	
Catamarca	1	1	1	1	0	4
Chaco	1	1	1	1	1	5
Corrientes	1	1	0	0	0	2
Formosa	0	0	0	0	0	0
Jujuy	0	0	0	0	0	0
La Rioja	1	0	0	1	0	2
Misiones	1	1	1	0	0	3
Sgo. del Estero	0	0	0	0	0	0
Total rezagadas	63%	50%	38%	38%	13%	
Chubut	1	1	1	1	0	4
La Pampa	1	1	1	0	0	3
Neuquén	0	0	0	0	0	0
Río Negro	1	1	1	1	0	4
Santa Cruz	1	0	1	1	0	3
Tierra del Fuego	1	1	1	0	0	3
Total despobladas	83%	67%	83%	50%	0%	

*El total indica en % el grado de presencia de la variable del grupo.

Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento provincial

Cuadro 14. Sitio web Poder Judicial

Jurisdicción	Tiene Sitio web	Accesibilidad	Contenido				Total*
			Gestión Of. Jud.	Registros	Bases de datos	Compras y licit.	
Buenos Aires	1	1	1	0	1	1	5
Gob. Ciudad Bs. As.	1	1	0	0	1	0	3
Córdoba	1	0	1	0	1	1	4
Mendoza	1	0	1	1	1	0	4
Santa Fe	1	1	0	0	1	1	4
Total avanzadas	100%	60%	60%	20%	100%	60%	
Entre Ríos	0	0	0	0	0	0	0
Salta	1	0	0	0	0	0	1
San Juan	1	1	0	0	0	0	2
San Luis	0	0	0	0	0	0	0
Tucumán	1	1	0	0	1	0	3
Total intermedias	60%	40%	0%	0%	20%	0%	
Catamarca	0	0	0	0	0	0	0
Chaco	1	0	0	0	0	0	1
Corrientes	1	0	1	1	1	0	4
Formosa	0	0	0	0	0	0	0
Jujuy	1	0	0	0	1	0	2
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0
Misiones	1	1	1	0	0	0	3
Sgo. del Estero	1	1	0	0	0	0	2
Total rezagadas	63%	25%	25%	13%	25%	0%	
Chubut	1	1	0	1	1	0	4
La Pampa	1	1	0	0	1	0	3
Neuquén	1	1	0	0	1	0	3
Río Negro	1	0	1	1	1	0	4
Santa Cruz	0	0	0	0	0	0	0
Tierra del Fuego	0	1	0	0	0	0	1
Total despobladas	67%	67%	17%	33%	67%	0%	

*El total indica en % el grado de presencia de la variable del grupo.

Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento provincial.

Cuadro 15 / Regulaciones y promociones

Jurisdicción	Regulaciones		Promociones		Total*
	Impuestos	Entes	Al sector	Inversiones TICs	
Buenos Aires	0	0	0	1	1
Gob. Ciudad Bs. As.	0	0	0	0	0
Córdoba	0	0	0	0	0
Mendoza	0	0	0	0	0
Santa Fe	0	0	0	0	0
Total avanzadas	0%	0%	0%	20%	
Entre Ríos	0	0	0	0	0
Salta	0	0	0	0	0
San Juan	0	0	0	0	0
San Luis	0	0	0	0	0
Tucumán	0	0	0	0	0
Total intermedias	0%	0%	0%	0%	
Catamarca	0	0	0	0	0
Chaco	0	0	0	0	0
Corrientes	0	0	0	0	0
Formosa	0	0	0	0	0
Jujuy	0	0	0	0	0
La Rioja	0	1	0	0	1
Misiones	0	0	0	0	0
Sgo. del Estero	0	0	0	0	0
Total rezagadas	0%	13%	0%	0%	
Chubut	0	0	0	0	0
La Pampa	0	0	0	0	0
Neuquén	0	0	0	0	0
Río Negro	0	0	0	0	0
Santa Cruz	0	0	0	0	0
Tierra del Fuego	0	0	0	0	0
Total despobladas	0%	0%	0%	0%	

*El total indica en % el grado de presencia de la variable del grupo.

Fuente: elaboración propia sobre la base del relevamiento provincial.

Cuadro 16 / Calificación e-gobierno por jurisdicción

Jurisdicción	Normativa	E-gov	Sitio web	Contrataciones	Sitio PL*	Sitio Pj*	Regulaciones	Total
Buenos Aires	4	3	2	1	5	5	1	21
Gob. Ciudad Bs. As.		2	2		5	3		12
Córdoba	4	3	2	1	4	4		18
Mendoza	3	3	3	1	3	4		17
Santa Fe		2	3	1	1	4		11
Total avanzadas	2,2	2,6	2,4	0,8	3,6	4,0	0,2	15,8
Entre Ríos	1	1			2			4
Salta		1			3	1		5
San Juan	2	2	1	1	1	2		9
San Luis	4	2	2	1				9
Tucumán	3	2	1		3	3		12
Total intermedias	2,0	1,6	0,8	0,4	1,8	1,2	0,0	7,8
Catamarca		2	3		4			9
Chaco	4	2	3	1	5	1		16
Corrientes					2	4		6
Formosa		1	-1					
Jujuy	1	1	2			2		6
La Rioja	4	2	1	1	2		1	11
Misiones	4	4	4	1	3	3		19
Sgo. del Estero	3					2		5
Total rezagadas	2,0	1,5	1,5	0,4	2,0	1,5	0,1	9,0
Chubut	2	2	-1		4	4		11
La Pampa	2	2	2		3	3		12
Neuquén		2	3			3		8
Río Negro	4	2	2		4	4		16
Santa Cruz	1	2	3	1	3			10
Tierra del Fuego	2	3	2		3	1		11
Total despobladas	1,8	2,2	1,8	0,2	2,8	2,5	0,0	11,3
Promedio general	2,0	1,9	1,6	0,4	2,5	2,2	0,1	10,8

* PL= Poder Legislativo; PJ = Poder Judicial

Fuente: elaboración propia sobre la base de los cuadros 9 al 15.

Cuadro 17.- Accesibilidad sitios web Poder Ejecutivo

Provincia	Gobierno	Respuesta del server	Velocidad p/ 56 k (segundos)	Compatibilidad con con servidores de búsqueda	Popularidad del sitio (links)
Buenos Aires	www.gba.gov.ar	Sí	0,23	Mala	260
Gob. Ciudad Bs. As.	www.buenosaires.gov.ar	Sí	50,01	Mala	1144
Catamarca	www.catamarca.gov.ar	Sí	0,41	Mala	50
Chaco	www.chaco.gov.ar	Sí	61,27	Mala	74
Chubut	www.gobiernodelchubut.gov.ar	Sí	29,72	Mala	6
Córdoba	www.cba.gov.ar	Sí	0,04	Mala	105
Corrientes		No			
Entre Ríos	www.entrerios.gov.ar	Sí	0,21	Mala	5
Formosa	www.formosa.com.ar	Sí	14,44	Mala	6
Jujuy	www.jujuy.gov.ar	Sí	5,77	Mala	37
La Pampa	www.lapampa.gov.ar	Sí	0,55	Buena	82
La Rioja	www.larioja.gov.ar	Sí	0,91	Mala	50
Mendoza	www.mendoza.gov.ar	Sí	0,31	Regular	84
Misiones	www.misiones.gov.ar	Sí	8,44	Mala	123
Neuquén	www.Neuquén.gov.ar	Sí	0,34	Mala	93
Río Negro	www.rionegro.gov.ar	Sí	0,08	Mala	41
Salta	www.gobiernosalta.gov.ar	Sí	0,59	Mala	26
San Juan	www.sanjuan.gov.ar	Sí	0,44	Buena	78
San Luis	www.sanluis.gov.ar	Sí	1,72	Mala	230
Santa Cruz	www.sacruz.gov.ar	Sí	1,47	Mala	68
Santa Fe	www.santafe.gov.ar	Sí	1,07	Buena	5207
Santiago del Estero		No			
Tierra del Fuego	www.tierradelfuego.gov.ar	No			
Tucumán	www.tucuman.gov.ar	Sí	0,15	Mala	17

Fuente: elaboración propia utilizando testeador Watson Addy

Cuadro 18 / Accesibilidad sitios web Poderes Legislativos

Provincia	P. Legislativo	Respuesta del server	Velocidad p/ 56 k (segundos)	Compatibilidad con servidores de búsqueda	Popularidad del sitio (links)
Buenos Aires	www.senado-ba.gov.ar	Sí	36,75	Mala	31
Buenos Aires	www.hcdiputados-ba.gov.ar	Sí	99,49	Mala	50
Gob. Ciudad Bs. As.	www.legislatura.gov.ar	Sí	0,78	Mala	76
Catamarca	www.diputados-catamarca.gov.ar	Sí	2,71	Mala	24
Catamarca	www.camsencat.gov.ar	No			
Chaco	www.ecomchaco.com.ar/legislatura	Sí	5,84	Mala	7
Chubut	www.legischubut.gov.ar	Sí	0,42	Buena	0
Córdoba	www.diputados.cordoba.gov.ar	Sí	43,43	Mala	0
Corrientes	www.diputadosctes.gov.ar	Sí	0,17	Mala	37
Corrientes	www.senadoresctes.gov.ar	No			
Entre Ríos	www.gamma.com.ar/pjer/index.htm	Sí	0,16	Mala	0
Formosa		No			
Jujuy		No			
La Pampa	www.lapampa.gov.ar/HDC	Sí	0,16	Mala	0
La Rioja	www.legislarioja.com	No			
Mendoza	www.legislaturamendoza.gov.ar	Sí	15,94	Mala	0
Misiones	www.misiones.gov.ar/poderlegislativo	Sí	0,16	Mala	0
Neuquén		No			
Río Negro	www.legisrn.gov.ar	Sí	11,76	Mala	30
Salta	www.camdipsalta.gov.ar	Sí	1,4		
San Juan	www.legislativa-sanjuan.org.ar	Sí	0,19	Mala	0
San Luis		No			
Santa Cruz	www.hcdsc.gov.ar	Sí	20,47	Mala	6
Santa Fe		No			
Santiago del Estero		No			
Tierra del Fuego	www.legistdf.gov.ar	Sí	8,81	Mala	28
Tucumán	www.usuarios.advance.com.ar/hlegtuc	Sí	28,36	Mala	23

Fuente: elaboración propia utilizando testeador Watson Addy

Cuadro 19 / Accesibilidad sitios web Poderes Judiciales

Provincia	P. Judicial	Respuesta del server	Velocidad p/ 56 k (segundos)	Compatibilidad con con servidores de búsqueda	Popularidad del sitio (links)
Buenos Aires	www.scba.gov.ar	Sí	0,48	Mala	53
Gob. Ciudad Bs. As.	www.tsjbaires.gov.ar	Sí	0,23	Mala	2
Catamarca		No			
Chaco	www.justiciachaco.gov.ar	Sí	41,71	Mala	0
Chaco	www.ecomchaco.com.ar/poderjudicial	Sí	39,98	Mala	0
Chubut	www.juschubut.gov.ar	Sí	0,2	Mala	31
Córdoba	www.justiciacordoba.gov.ar	Sí	17,38	Mala	5
Corrientes	www.juscorrientes.gov.ar	Sí	20,74	Mala	0
Entre Ríos		No			
Formosa		No			
Jujuy	www.poderjudicial-jujuy.gov.ar	Sí	31,57	Mala	3
La Pampa	www.podjudpampa.gov.ar	Sí	0,22	Mala	7
La Rioja		No			
Mendoza	www.jus.mendoza.gov.ar	Sí	15,94	Mala	0
Misiones	www.misiones.gov.ar/poderjudicial	Sí	0,16	Mala	0
Neuquén	www.tsjnqn.gov.ar	Sí	0,25	Regular	20
Río Negro	www.poderjudicialrn.gov.ar	Sí	23,07	Mala	2
Salta	www.pjudicialsalta.gov.ar	Sí	17,9	Mala	0
San Juan	www.pjsjan.gov.ar	Sí	0,19	Mala	0
San Luis		No			
Santa Cruz		No			
Santa Fe	www.poderjudicial-sfe.gov.ar	Sí	0,15	Mala	0
Santiago del Estero	www.pjudicial-sgo.com.ar	Sí	0,32	Mala	44
Tierra del Fuego	www.sup-trib-delsur.gov.ar	Sí	13,37	Mala	57
Tucumán	www.justucuman.gov.ar	Sí	20,72	Buena	0

Fuente: elaboración propia utilizando testeador Watson Addy

Cuadro 20. Calificación sitios web Poder Ejecutivo

Provincia	Respuesta del serverde	Velocidad p/ 56 k (segundos)	Compatibilidad con servidores de búsqueda	Popularidad del sitio (links)	Puntaje	Calificación
Buenos Aires	1	3	1	2	7	1
Gob. Ciudad Bs. As.	1	1	1	3	6	1
Catamarca	1	3	1	1	6	1
Chaco	1	1	1	1	4	0
Chubut	1	1	1	1	4	0
Córdoba	1	3	1	2	7	1
Corrientes	0	0	0	0	0	0
Entre Ríos	1	3	1	1	6	1
Formosa	1	1	1	1	4	0
Jujuy	1	2	1	1	5	1
La Pampa	1	3	3	1	8	1
La Rioja	1	3	1	1	6	1
Mendoza	1	3	2	1	7	1
Misiones	1	2	1	2	6	1
Neuquén	1	3	1	1	6	1
Río Negro	1	3	1	1	6	1
Salta	1	3	1	1	6	1
San Juan	1	3	3	1	8	1
San Luis	1	2	1	2	6	1
Santa Cruz	1	2	1	1	5	1
Santa Fe	1	2	3	3	9	1
Santiago del Estero	0	0	0	0	0	0
Tierra del Fuego	0	0	0	0	0	0
Tucumán	1	3	1	1	6	1

Fuente: elaboración propia sobre la base del cuadro 17

Cuadro 21 / Calificación sitios web Poderes Legislativos

Provincia	P. Legislativo	Respuesta del server	Velocidad p/ 56 k (segundos)	Compatibilidad con servidores de búsqueda	Popularidad del sitio (links)	Puntaje	Calificación
Buenos Aires	www.senado-ba.gov.ar	1	1	1	2	5	1
Buenos Aires	www.hcdiputados-ba.gov.ar	1	1	1	3	6	1
Gob. Ciudad Bs. As.	www.legislatura.gov.ar	1	3	1	3	8	1
Catamarca	www.diputados-catamarca.gov.ar	1	2	1	2	6	1
Catamarca	www.camsencat.gov.ar	0	0	0	0	0	0
Chaco	www.ecomchaco.com.ar/legislatura	1	2	1	1	5	1
Chubut	www.legischubut.gov.ar	1	3	3	1	8	1
Córdoba	www.diputados.cordoba.gov.ar	1	1	1	1	4	0
Corrientes	www.diputadosctes.gov.ar	1	3	1	2	7	1
Corrientes	www.senadoresctes.gov.ar	0	0	0	0	0	0
Entre Ríos	www.gamma.com.ar/pjer/index.htm	1	3	1	1	6	1
Formosa		0	0	0	0	0	0
Jujuy		0	0	0	0	0	0
La Pampa	www.lapampa.gov.ar/HDC	1	3	1	1	6	1
La Rioja	www.legislarioja.com	0	0	0	0	0	0
Mendoza	www.legislaturamendoza.gov.ar	1	1	1	1	4	0
Misiones	www.misiones.gov.ar/poderlegislativo	1	3	1	1	6	1
Neuquén		0	0	0	0	0	0
Río Negro	www.legisrn.gov.ar	1	1	1	2	5	1
Salta	www.camdipsalta.gov.ar	1	2	0	1	4	0
San Juan	www.legislativa-sanjuan.org.ar	1	3	1	1	6	1
San Luis		0	0	0	0	0	0
Santa Cruz	www.hcdsc.gov.ar	1	1	1	1	4	0
Santa Fe		0	0	0	0	0	0
Santiago del Estero		0	0	0	0	0	0
Tierra del Fuego	www.legistdf.gov.ar	1	2	1	2	6	1
Tucumán	www.usuarios.advance.com.ar/hlegtur	1	1	1	2	5	1

Fuente: elaboración propia sobre la base del cuadro 18

Cuadro 22 / Calificación Sitios Web Poderes Judiciales

Provincia	P. Judicial	Respuesta del server	Velocidad p/ 56 k (segundos)	Compatibilidad con servidores de búsqueda	Popularidad del sitio (links)	Puntaje	Calificación
Buenos Aires	www.scba.gov.ar	1	3	1	3	8	1
Gob. Ciudad Bs. As.	www.tsjbaires.gov.ar	1	3	1	1	6	1
Catamarca		0	0	0	0	0	0
Chaco	www.justiciachaco.gov.ar	1	1	1	1	4	0
Chaco	www.ecomchaco.com.ar/poderjudicial	1	1	1	1	4	0
Chubut	www.juschubut.gov.ar	1	3	1	3	8	1
Córdoba	www.justiciacordoba.gov.ar	1	1	1	1	4	0
Corrientes	www.juscorrientes.gov.ar	1	1	1	1	4	0
Entre Ríos		0	0	0	0	0	0
Formosa		0	0	0	0	0	0
Jujuy	www.poderjudicial-jujuy.gov.ar	1	1	1	1	4	0
La Pampa	www.podjudpampa.gov.ar	1	3	1	1	6	1
La Rioja		0	0	0	0	0	0
Mendoza	www.jus.mendoza.gov.ar	1	1	1	1	4	0
Misiones	www.misiones.gov.ar/poderjudicial	1	3	1	1	6	1
Neuquén	www.tsjnqn.gov.ar	1	3	2	2	8	1
Río Negro	www.poderjudicialrn.gov.ar	1	1	1	1	4	0
Salta	www.pjudicialsalta.gov.ar	1	1	1	1	4	0
San Juan	www.pjsjan.gov.ar	1	3	1	1	6	1
San Luis		0	0	0	0	0	0
Santa Cruz		0	0	0	0	0	0
Santa Fe	www.poderjudicial-sfe.gov.ar	1	3	1	1	6	1
Santiago del Estero	www.pjudicial-sgo.com.ar	1	3	1	3	8	1
Tierra del Fuego	www.sup-trib-delsur.gov.ar	1	1	1	3	6	1
Tucumán	www.justucuman.gov.ar	1	1	3	1	6	1

Fuente: elaboración propia sobre la base del cuadro 19

Anexo II

Glosario de términos tecnológicos relativos al mundo digital y a las TICs

El glosario que se presenta en la próxima sección se estructura en dos secciones, de la siguiente manera:

- 1) Conceptos relacionados con las tres especialidades que conforman las Tecnologías de la Información y la Comunicación.
- 2) Otros términos característicos del mundo digital³¹.

1. TICs: microelectrónica, informática y telecomunicaciones

Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs): Suelen definirse como las tecnologías que coadyuvan a la adquisición, la producción, el almacenamiento, el procesamiento y la transmisión de datos y otras informaciones por medio de señales de naturaleza acústica, óptica y electromagnética. Comprenden principalmente desarrollos tecnológicos dentro del campo de la microelectrónica, la informática y las telecomunicaciones.

Microelectrónica: La microelectrónica forma parte de un tronco común que tiene la electricidad como origen y lo electrónico como antecedente más inmediato. En 1959, se diseña el circuito integrado conocido con el nombre de chip. En 1971, se fabrica el primer microprocesador (un chip que tiene todas las funciones equivalentes a las de la unidad de procesamiento de una computadora) lo que hizo posible la fabricación de computadoras más pequeñas, de mayor potencia y de precio más accesible.

Informática: Es la disciplina que se dedica al estudio y control de la comunicación, tanto en la máquina como en el hombre, y su objetivo es poder manipular automáticamente la información. Se considera que la informática surge a partir de la segunda guerra mundial, coincidiendo con el de las primeras computadoras. Desde entonces su evolución al igual que el de los ordenadores -ligada a los avances electrónicos de cada momento- ha sido muy rápida. Hoy ya se habla de varias generaciones de computadoras.

- *Inteligencia artificial:* Rama avanzada de la informática que tiene por objeto el diseño y la construcción de máquinas y programas capaces de realizar tareas de igual complejidad que las que realiza el hombre.
- *Multimedia:* Es un aspecto de la informática que designa aquellos sistemas que combinan cualquier medio (vídeo, imágenes, sonidos, textos, gráficos) y que son capaces de establecer interacciones con las personas que los utilizan. A fines de los años 80 ya había una multitud de opciones multimedia en el mercado, se trataba de computadoras a las que se les adjuntaba una tarjeta de sonido, vídeo, lector de CD-ROM, etc. Actualmente, todos estos elementos salen integrados de fábrica, de modo que las computadoras ya tienen *per se* el carácter de multimedia.

³¹ El concepto de TICs y las definiciones de las diferentes especialidades que estas engloban, fueron tomados de Catasús (1999), el resto de las definiciones corresponden a los autores citados en el cuerpo del texto.

- **Telecomunicaciones:** De todas las TICs las telecomunicaciones son las más antiguas: el telégrafo, el teléfono y la radio constituyen sus primeros hitos. Los avances en la microelectrónica y en la informática y su vínculo con las telecomunicaciones obligan a hablar de ellas desde una nueva dimensión.

La posibilidad de descomponer cualquier tipo de señal analógica (voz, datos, música, etc.) en una señal digital, es decir en una sucesión de ceros y unos, permite que toda la información pueda ser tratada por una computadora.³²

De la misma manera, y aunque la tecnología de las computadoras y de los teléfonos es diferente, la red telefónica actual no podría existir sin la ayuda de las computadoras que transforman las señales analógicas en digitales, y las computadoras difícilmente podrían intercambiar información sin la ayuda de la red telefónica. Este cruce entre la informática y las telecomunicaciones da lugar a la tecnología denominada telemática.

Otras innovaciones surgidas en los últimos años en el ámbito de las telecomunicaciones son: la fibra óptica, la telefonía móvil, los servicios avanzados de telecomunicación y las autopistas de la información.

- **Fibra óptica:** Está formada por un material eléctrico transparente que permite la transmisión de señales luminosas. La luz se propaga en el interior de la fibra óptica por refracción o reflexión total en sus paredes según el tipo de fibra. Nótese que la velocidad de traslado de las señales –velocidad de la luz– hace virtualmente instantáneas las comunicaciones por este medio. A fines de los 60, la empresa estadounidense Corning Glass Works fabricó los primeros conductores de fibra óptica.

Algunas de sus principales ventajas son:

- puede transmitir mayor cantidad de información que otros medios;
 - el riesgo de perder información durante la transmisión es mucho menor que el de otras tecnologías alternativas;
 - las repetidoras pueden estar a mayor distancia;
 - transportar e instalar cables de fibra óptica resulta más fácil y económico debido a su bajo peso;
 - para reparar los cableados no es necesario desconectar los equipos, y
 - ofrecen la seguridad de que la señal emitida no puede ser captada desde el exterior.
- **La transmisión vía satélite:** En las redes de comunicación vía satélite, éste cumple la función de repetir los mensajes que emiten las terminales que utilizan sus servicios. Tienen una gran capacidad para enviar datos y la posibilidad de interconectar redes muy dispersas geográficamente. Debe resaltarse la rapidez de la transmisión; las ondas tardan aproximadamente una décima de segundo en ir desde la estación emisora al satélite.
 - **La telefonía móvil:** Puede ser considerada una extensión del servicio de telefonía básica ya que ofrece el mismo servicio a un usuario que se desplaza con un teléfono. La central de comunicación de telefonía móvil controla el sistema en todo momento, cada teléfono tiene su propio transmisor de enlace con esta central que a su vez los conecta a la red telefónica habitual.

³² Esto es lo que lleva a transformar las centrales telefónicas analógicas en digitales.

- *Los servicios avanzados de telecomunicación (SAT):* Dentro de éstos servicios se encuentran por ejemplo:
 - *El correo electrónico o e-mail:* Permite la emisión y recepción de mensajes entre computadoras siempre que estén conectadas a una red que permita la interacción entre emisor y receptor.
 - *La videoteleconferencia:* Permite la comunicación interactiva y simultánea de imagen y sonido entre dos personas o grupos geográficamente muy aislados. Las primeras videoteleconferencias fueron llevadas a cabo en los años 60.
 - *Las autopistas de la información:* Son el soporte físico de la infraestructura global de información. Por estas autopistas transitan todos los sistemas de transmisión que funcionaban por separado. El cable de cobre se sustituye progresivamente por el de fibra óptica y las señales se van integrando en un único sistema basado en la tecnología digital.

Este término fue acuñado por el vicepresidente de los Estados Unidos Al Gore, para designar los servicios de telecomunicaciones de la década del 90. El término suele relacionarse con el objetivo del programa *Infraestructura Nacional de Información* puesto en marcha por el gobierno del presidente Bill Clinton, que buscaba crear una gigantesca red de comunicación electrónica a lo largo de todo el país que equivaldría a la construcción de carreteras y autopistas en la década del 60.

2. Otros conceptos relacionados con las TICs

Bit: Es la unidad básica de información en un sistema binario de numeración, el elemento más pequeño en la cadena de la información y unidad mínima de información que se maneja en una computadora. Su nombre deriva de la contracción de la expresión *binary digit* (dígito binario). Teniendo en cuenta que el funcionamiento es por medio del sistema binario, los únicos valores que puede contener un bit es el 0 y 1. Los bits constituyen el elemento básico de la computación digital, durante los últimos 20 años del siglo XX se lograron digitalizar cada vez más tipos de información, como por ejemplo audio y vídeo (Negroponte, 1998).

Byte: Dentro de las unidades de medición de memoria en las computadoras un byte representa la suma de ocho bits, que forman un carácter. Su denominación en castellano es Octeto.

Digitalización: Digitalizar una señal significa tomar muestras de la misma que, estrechamente espaciadas, pueden ser usadas para reproducir una réplica en apariencia exacta. En un CD de audio por ejemplo, el sonido ha sido muestreado a 44,1 mil veces por segundo. La forma de onda del audio (nivel de la presión del sonido medido como voltaje) se registra en forma de números discontinuos (a su vez convertidos a bits). Cuando se reproducen esas cadenas de bits a 44,1 mil veces por segundo, reproducen la música original de forma tal, que el oído la percibe como absolutamente continua (Negroponte, 1998).

Ciberespacio: El "área" en la cual viajan los usuarios de computadoras cuando navegan por la red (Ford, 1999). El término fue acuñado por William Gibson en su libro *Neuromancer*, publicado en 1982.

Hipertexto: Es una expresión acuñada por Theodor Nelson en los años sesenta, se refiere a un tipo de texto electrónico, una tecnología informática que es al mismo tiempo un modo de edición. El

hipertexto electrónico es un texto compuesto de bloques de palabras o imágenes electrónicamente unidos en múltiples trayectos, cadenas o recorridos en una textualidad abierta. Hace referencia a una escritura no secuencial, a un texto que se bifurca y permite que el lector elija y que se lea mejor en una pantalla interactiva. Se trata de una serie de bloques de texto conectados entre sí por nexos, que forman diferentes itinerarios para el usuario. Al hipertexto se lo llama también hipermedia, porque ofrece la posibilidad de conectar un pasaje de discurso verbal con imágenes, sonidos, mapas, diagramas, tan fácilmente como a otro fragmento verbal, y expande la noción de texto más allá de lo meramente verbal (Landow, 1995).

Home Page: Hoja de documento o página de información en la *www* (Ford, 1999).

Internet: Es una iniciativa estadounidense pero con un radio de acción mundial. Con el respaldo militar y la financiación del gobierno, las empresas informáticas iniciaron Internet con el fin de crear un club mundial de usuarios del ordenador y banco de datos. Su sistema de tarifas es anárquico y sus servicios incontrolables. Es también la expresión de conexiones generalizadas más allá de fronteras y culturas. La red de Internet es hoy la columna vertebral de la comunicación a través del ordenador (Castells, 2000 Vol. I).

Minitel: Es un proyecto desarrollado por el Estado francés como un instrumento para encaminar a Francia hacia la Sociedad de la Información. Es el producto de la imaginación de los tecnócratas estatales en un esfuerzo por recomponer la debilidad de las industrias electrónicas francesas. Un sistema que nunca pudo sobrepasar las fronteras nacionales. Conecta centros de servidores a los que pueden preguntar terminales con pequeña capacidad de memoria. Minitel permite tarifas homogéneas y un reparto transparente de beneficios, suele ser definido como la versión electrónica del arraigo comunal (Castells, 2000 Vol. I).

World Wide Web (www): En Internet, sistemas de documentos basados en hipertextos multimediales, que permiten a los usuarios "navegar" a través de documentos entrelazados entre sí, siguiendo cualquier ruta elegida (Ford, 1999).

Anexo III

La clasificación de provincias utilizada

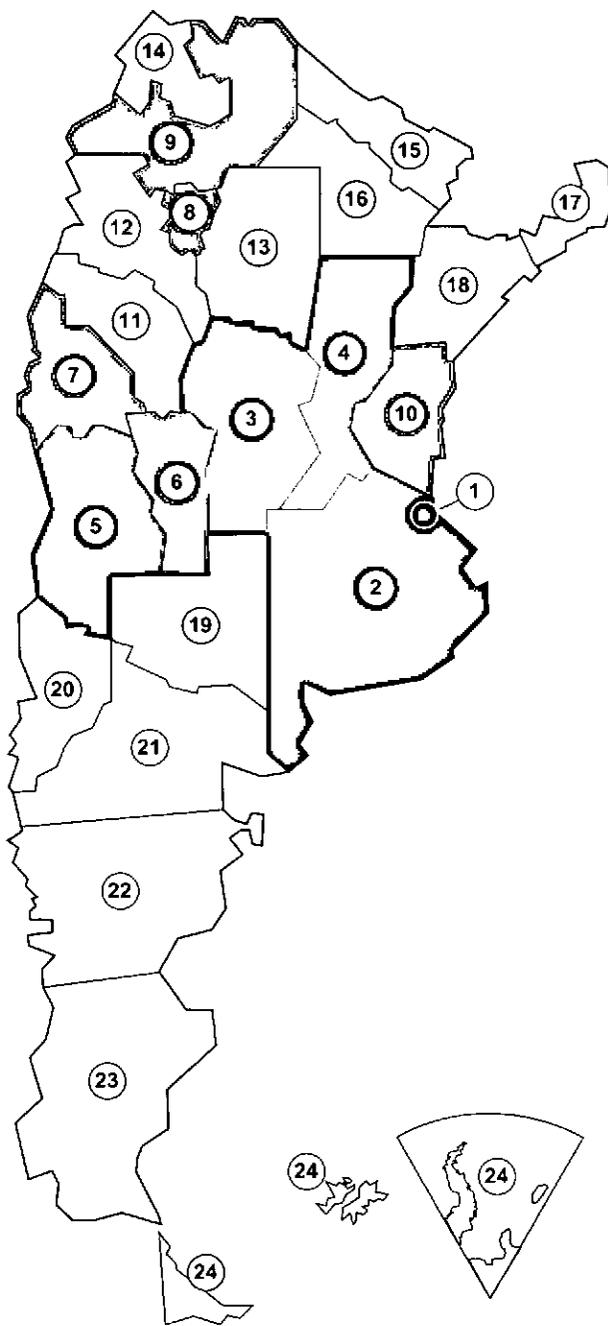
Cualquier visión que se haga de la totalidad del país no puede pasar por alto el nivel de heterogeneidad y desigualdad que lo recorre en su dimensión política, social, económica, demográfica, etc.

Existe una importante cantidad de trabajos que han conceptualizado el tema, empezando por los clásicos trabajos de Núñez Miñana (1972), Romero y Rojman (1997, edición original 1973) y Ferrer (1980, edición original 1963). Posteriormente se desarrollaron otras clasificaciones, como las de Esteso y Capraro (1989) y Cao y Rubins (1994), que incorporaron en sus marcos teóricos los acontecimientos ocurridos a partir de la desestructuración del Estado interventor. De todas formas, los resultados obtenidos no fueron particularmente distintos.

En el presente estudio se trabaja sobre la clasificación que utiliza en sus publicaciones sobre provincias argentinas el Banco Mundial (ver por ejemplo Banco Mundial, 1992, 1996 y 1998), la que divide al país en cuatro categorías, a saber:

Avanzadas	Intermedias	Rezagadas	Despobladas
Ciudad de Bs. As.	San Juan	Catamarca	Tierra del Fuego
Buenos Aires	San Luis	La Rioja	Santa Cruz
Córdoba	Salta	Jujuy	Chubut
Santa Fe	Tucumán	Chaco	Río Negro
Mendoza	Entre Ríos	Corrientes	Neuquén
		Sgo. del Estero	La Pampa
		Misiones	
		Formosa	

En la próxima página puede observarse el despliegue de la presente clasificación en un mapa de la República Argentina.



Clasificación de provincias



Avanzadas

- 1 CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES
- 2 BUENOS AIRES
- 3 CORDOBA
- 4 SANTA FE
- 5 MENDOZA



Intermedias

- 6 SAN LUIS
- 7 SAN JUAN
- 8 TUCUMAN
- 9 SALTA
- 10 ENTRE RIOS



Rezagadas

- 11 LA RIOJA
- 12 CATAMARCA
- 13 SANTIAGO DEL ESTERO
- 14 JUJUY
- 15 FORMOSA
- 16 CHACO
- 17 MISIONES
- 18 CORRIENTES



Despobladas

- 19 LA PAMPA
- 20 NEUQUEN
- 21 RIO NEGRO
- 22 CHUBUT
- 23 SANTA CRUZ
- 24 TIERRA DEL FUEGO, ANTARTIDA E ISLAS DEL ATLÁNTICO SUR

Bibliografía

Capítulo I

Becerra, Martín (1999) "El proyecto de la sociedad de la información en su contexto" en: Análisis N° 23 - Universitat Autònoma de Barcelona - España.

Becerra, Martín (2000) "De la divergencia a la convergencia en la sociedad informacional: fortalezas y debilidades de un proceso social inconcluso" - en: Revista Zer N° 8, Facultad de Ciencias Sociales y de Comunicación - Universidad del País Vasco - España.

Bell, Daniel (1994) "El advenimiento de la sociedad post-industrial", Alianza Editorial, Madrid.

Boisier, Sergio (1995) "Sociedad civil, actores sociales y desarrollo regional" ILPES - CEPAL - ONU - Santiago de Chile.

Cao, Horacio y Rubins, Roxana "Economías Regionales y Crisis Económica" Realidad Económica N° 141, IADE, Buenos Aires, Jul./Ago., 1996.

Castells, Manuel (1995) "La ciudad informacional: Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional", Alianza Editorial, Madrid.

Castells, Manuel (1999) "La ciudad informacional: Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional" - Alianza Editorial - Madrid.

Castells, Manuel (2000) "La era de la información: economía, sociedad y cultura" - Volumen I: La sociedad red - Volumen II: El poder de la Identidad - Volumen III: Fin de milenio - Siglo XXI Editores - México.

Castells, Manuel y Peter, Hall (1994) "Las tecnópolis del mundo: La formación de los complejos industriales del siglo XXI" - Alianza Editorial - Madrid.

Catasús, Montse Guitert (1999) "Las Tecnologías de la Información y la Comunicación" - Universidad Nacional de Quilmes - Buenos Aires.

Cravacuore, Daniel (2000) "El uso de Internet en la prestación de servicios al ciudadano" en: Revista Venezolana de Gerencia, Año 5, N° 11 - Universidad de Zulia - Venezuela.

Diario El País, (23/07/1999)

"Cambio de Siglo" - Diario El País - Santiago de Chile.

Esteso, Roberto y Capraro, Héctor (1989) "Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias", en Cuadernos IIPAS N° 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires

Ferrer, Aldo (2001) "Capitalismo Mágico" - CLAES Uruguay. <http://www.mail-archive.com/econintal@yahoogroups.com/msg00054.html>

Ford, Anibal (1999) "La marca de la bestia - identificación, desigualdades e infoentretenimiento en la sociedad contemporánea" - Editorial Norma - Buenos Aires.

Frías, Pedro J. (1993) "Federalismo y reforma del Estado en la Argentina", en Revista Contribuciones N° 4 - Konrad Adenauer Stiftung / Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA - Buenos Aires.

García Delgado, Daniel (1994) "Estado y Sociedad, la nueva relación a partir del cambio estructural", Editorial Norma Buenos Aires.

Harvard University (2000) "Preparación para un Mundo Interconectado. Guía para Países en Desarrollo" - Information Technologies Group - Center of International Development at Harvard University - Cambridge, USA.

Landow, George (1995) "Hipertexto. La convergencia de la teoría crítica contemporánea y la tecnología" - Editorial Paidós, Buenos Aires.

Mc Luhan, Marshall (1991) "La Aldea Global" - Editorial Gedisa - México.

Negroponte, Nicholas (1998) "Ser Digital" - Editorial Atlántida - Buenos Aires.

Petras, James (2001) "Rebelión" - Tomado de www.eurosur.org/rebellion

Pérez, Pedro, (1986) "Coparticipación federal y descentralización del Estado en la Argentina" - Editorial CEAL - Buenos Aires.

PNUD Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (1997) "Informe sobre desarrollo humano 1997" - Mundi Prensa - Madrid.

Riikin, Jeremy (2000) "La era del

acceso - la revolución de la nueva economía" - Editorial Paidós - Buenos Aires.

RICYT (1999) "Principales Indicadores Regionales de ciencia y Tecnología", RICYT, OEAC/YCTED, Buenos Aires en: www.unq.edu.ar/ricyt.

Terceiro, José (1996) "Sociedad Digital - Del homo sapiens al homo digitalis" - Alianza Editorial, Madrid.

Tiffin, John y Ragasinhham, Lalita (1997) "En busca de la clase virtual. La educación en la sociedad de la información" - Editorial Paidós, Barcelona.

Toffler, Alvin (1980) "La tercera ola" - Plaza y Janés - Barcelona.

Vaca, Josefina (2002) "Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Argentina: Un enfoque regional" en: Revista Venezolana de Gerencia Año 7 N° 17 - Universidad de Zulia - Venezuela.

Véliz, C (1984) - La tradición centralista de América Latina - Editorial Ariel - Argentina.

Vergottini, Giuseppe de (1986) "La Distribución Territorial del Poder Político" - En Revista Vasca de Administración Pública - Oñati - N° 16 - España.

Capítulo II

Agosín, Manuel y Ffrench Davis, Ricardo (1993) "La liberalización comercial en América Latina" Revista de la CEPAL N° 50 - Buenos Aires.

Azpiazu, Daniel y Nochteff, Hugo (1994) "El desarrollo ausente" Flacso - Editorial Norma, Buenos Aires.

Banco Mundial (1992) "Towards a New Federalism" - Report N° 10.612 - AR. Banco Mundial, junio.

Banco Mundial (1996) "Argentina provincial finances study. Selected issues in fiscal federalism" Banco Mundial - Report N° 15487 AR - Washington, EE.UU.

Banco Mundial (1997) "Informe sobre el desarrollo mundial 1997 - El Estado en un mundo en transformación" - Banco Mundial - Washington, EE.UU.

Banco Mundial (1998) "Provincial finances. Update '98" Banco Mundial - LCSPP - Washington, EE.UU.

Bolsa de Comercio de Córdoba (1998) "Balace de la Economía Argentina. Un enfoque Regional" Bolsa de Comercio de Córdoba, Córdoba.

Bresser Pereyra, Luiz Carlos (1997) "Una reforma gerencial de la Administración Pública en Brasil" en Revista Reforma y Democracia N° 9 - CLAD - Venezuela.

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1994) "Las provincias periféricas argentinas" en: Realidad Económica N° 124 - IADE - Buenos Aires.

Cao, Horacio - Rubins, Roxana (1997) "Técnicos y Políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los Estados Provinciales" - en Gustavo Blutman (Compilador) Investigaciones en Administración Pública - Cuaderno N° 3 - Oficina de Publicaciones CBC - IIA - CIAP - FCE - UBA - Buenos Aires.

Cao, Horacio y Vaca, Ángel (1999) "La propensión al gasto en personal en las provincias argentinas" (MIMEO), Buenos Aires.

Castells, Manuel (1995) "La ciudad informacional: Tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional", Alianza Editorial, Madrid.

Coraggio, José Luis (1989) "La propuesta de descentralización: en busca de un sentido popular" en Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis. Elsa Laurelle y Alejandro Rofman (compiladores), CEUR, Buenos Aires.

Esteso, Roberto (1989) "Descentralización Política - administrativa: Obstáculos para el proceso descentralizador en el caso argentino" en Descentralización del Estado: requerimientos y políticas en la crisis. Elsa Laurelle y Alejandro Rofman (compiladores), CEUR, Buenos Aires.

Esteso, Roberto y Capraro, Héctor (1989) "Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias", en Cuadernos IIPAS N° 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires

Esteso, Roberto y Cao, Horacio (2002) "La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales, balance de la década de los '90 y Nueva agenda", en Revista Administración Pública y

Sociedad, N° 15, Ed. IIFAP-UNC, Córdoba.

Ferrer, Aldo (1980) "La Economía Argentina. Las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales" - Fondo de Cultura Económica - Buenos Aires.

Fundación Capital (1996), "Ranking fiscal provincial" - Fundación Capital - Buenos Aires

Fundación Capital (1998), "Las Provincias en la mira: la necesidad de un nuevo pacto fiscal" en Síntesis Económica Financiera Semanal 14/08/98 - Fundación Capital - Buenos Aires

Fundación Capital (1999), "Ranking fiscal provincial" - Fundación Capital - Buenos Aires

Fundación Capital (2000), "Ranking fiscal provincial" - Fundación Capital - Buenos Aires

Iazzetta, Osvaldo (1995) "Privatizaciones en Brasil y Argentina" Homo Sapiens Ediciones, Buenos Aires

INAP (1998) "Seminario "La situación de las Provincias, Descentralización Fiscal y Coparticipación Federal" INAP - Presidencia de la Nación, Buenos Aires

Guiñazú, María Clelia (1999) "Estado y Reforma en las nuevas recomendaciones del Banco Mundial" - ISEG - MEyOySP - Buenos Aires.

Lerner, Emilia (1992) "Cambios recientes en la relación fiscal Nación - Provincias", trabajo presentado en el IX Congreso Nacional de Administración Pública, Mendoza.

Ministerio de Economía (1981) "Presupuestos Provinciales. Ejercicios 1972 - 1981" - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía - Buenos Aires.

Ministerio de Economía (1982) "Erogaciones del Sector Público Argentino" - Secretaría de Hacienda - Ministerio de Economía - Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos (1994) "Cambios estructurales en la relación Nación - Provincias" - MEyOySP - Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - MEyOySP (1993) "El Gasto Público Consolidado" - Secretaría de Programación Económica - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - Buenos Aires.

Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - MEyOySP (1999) "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social" Dirección Nacional de Programación del Gasto Social - Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos - Buenos Aires.

Ministerio de Economía (2001) "Caracterización y Evolución del Gasto Público Social" Dirección de Gastos Sociales Consolidados - Secretaría de Política Económica - Ministerio de Economía - Buenos Aires.

Ministerio del Interior (2001) "Base de Datos" Ministerio del Interior - Buenos Aires.

Nuñez Miñana, Horacio (1974) "Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares" - Documento Interno N° 10 - Facultad de Ciencias Económicas - UNLP - La Plata.

Oszlak, Oscar (1999) "De menor a mejor. El desafío de la segunda" - Revista Nueva Sociedad N° 160 - Caracas, Venezuela.

Porto, Guido G. (1995) - "Convergencia entre regiones, algunos resultados empíricos para la Argentina 1953 - 1980" - en "Finanzas Públicas y Economía Espacial (En honor a Horacio Nuñez Miñana)" - Editado por Alberto Porto - Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Ciencias Económicas - La Plata.

Posadas, Marcelo (2001) "En torno de la gran distribución moderna y una propuesta reguladora", en Realidad Económica N° 176 - IADE - Buenos Aires.

Rofman, Alejandro (1999) "Las economías regionales a fines del Siglo XX" Ariel - Buenos Aires.

Rofman, Alejandro (2000) "Desarrollo Regional y exclusión social" Amorrortu - Buenos Aires.

Rojas, Fernando (1999) "The political context of decentralization in Latin America" paper prepared for the annual World Bank conference on development in Latin America and Caribbean "Descentralization and accountability of the Public Sector" - Banco Mundial - Valdivia, Chile.

Vaca, Ángel - Francés, Mónica - Cao, Horacio - (1997) "Empleo Público en las Provincias Rezagadas" - Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental Año 4 N° 8 - Buenos Aires.

Capítulo III

Arocena, Rodrigo (2001) "Problemas del Desarrollo en América Latina - Carpeta de trabajo" - Universidad Virtual de Quilmes - Buenos Aires.

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1996): "El sistema tradicional clientelar y las Administraciones Públicas Provinciales" Cuaderno de trabajo N° 5 - Consejo directivo Departamental- UNLU - Buenos Aires.

Chumbita, Hugo (2000): "Nuevas tecnologías de información y transparencia del Estado" Serie II - Estado y Sociedad - Doc. 34; Buenos Aires.

Crozier, Michel (1996): "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública"; Documento presentado en el I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública - CLAD - Río de Janeiro.

Dahl, Robert (1983) "Análisis político actual" - EUDEBA - Buenos Aires.

Freeman, C. (1987) "Technology policy and economic performance: Lessons from Japan" - Pinter - Londres, U.K.

Francés, Mónica - Vaca, Ángel - Cao, Horacio (1997) "Empleo Público en las Provincias Rezagadas" - Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental Año 4 N° 8 - Buenos Aires.

Guerrero, Omar (2002) "Principios de Administración Pública" - Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa, México - Tomado de www.lectura.ilce.edu.mx:3000

Harnecker, Marta (1999) "Delegando poder en la gente. El presupuesto participativo" MEPLA - Brasil.

Henry, Nicholas (1999) "La raíz y las ramas: peripecias de la Administración Pública hacia el futuro" en "Administración Pública: El estado actual de la disciplina" Lynn y Wildavsky (Compiladores) - FCE - México.

Hughes, Thomas (1986) "The seamless web: technology, science, etcétera, etcétera, etcétera" en Social Studies of Science - USA.

INAP (1998) "Innovación en la gestión pública" INAP, Buenos Aires.

Iuani, Fernando y Suárez Francisco (1998) "Innovación en

las Organizaciones, una perspectiva comparada entre organizaciones públicas y privadas" en "Revista de Investigaciones del INAP - Nueva Época" - INAP - Buenos Aires.

Korinfeld, Silvia (1998): INAP, Serie I. Desarrollo Institucional y Reforma del Estado, Documento N° 62 "Incorporación de nuevas tecnologías en la gestión pública" - INAP - Buenos Aires.

Las Heras José María (1996): "Administración Financiera Gubernamental - Un enfoque sistémico" Editorial Eurlcor SRL. Córdoba.

Luque, Ricardo y Vaca, Ángel (2000): "Evolución Financiera y Fiscal de las Provincias Durante la Década del Noventa" Consejo Federal de Inversiones - Buenos Aires.

Neffa, Julio C. (1998) "Procesos de trabajo, nuevas tecnologías informatizadas y condiciones y medio ambiente de trabajo en Argentina" Editorial Humanitas - Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1978) "Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico - metodológicos para su estudio" Estudios CEDES Volumen 1 N° 3 - Buenos Aires.

Oszlak, Oscar (1999): "De menor a mejor. El desafío de la segunda" - Revista Nueva Sociedad N° 160 - Caracas, Venezuela.

Pérez, C. (1990) "El nuevo patrón tecnológico: microelectrónica y organización" Universidad Central de Venezuela - Venezuela.

Peters, B. Guy. (1996): "Governig: Four Emerging Models". Lawrence, KA: University Press of Kansas - U.S.A.

PREALC (1989): "Cambio Tecnológico, empleo y Trabajo" Documento de Trabajo OIT, N° 33 - PREALC - Programa Mundial del Empleo - Buenos Aires.

Reich, Robert (1993) "El trabajo de las naciones" Vergara - Buenos Aires.

Schweinheim Guillermo (1998): "Innovación en Gestión, Administración y Políticas Públicas: ¿Es idéntico a modernización?" - en "Revista de Investigaciones del INAP - Nueva Época" - INAP - Buenos Aires.

Schweinheim Guillermo, Cial Ariadna, Adrian Darmohraj (1998) "De la Modernización a la Innovación en el Sector Público: tendencias del cambio estructural

en la República Argentina en Gestión, Administración y Políticas Públicas” – en “Revista de Investigaciones del INAP - Nueva Época” - INAP – Buenos Aires.

Stein, Lorenzo (1981) “Movimientos Sociales y Monarquía” Centro de Estudios Constitucionales, Madrid. (Edición Original: 1850).

Suárez, Francisco y Felcman, Isidoro (1975): “Tecnología y Organización – Un aporte para el análisis de las tecnologías administrativas”. Editorial El Coloquio – Buenos Aires.

Unidad Ejecutora Central (1999), “Informe de Progreso” - Secretaría de Provincias – Ministerio del Interior – Buenos Aires

Capítulo IV

CICOMRA (1998) “Mercado Argentino de Informática” CICOMRA (Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina) – Buenos Aires.

CICOMRA (2000) “Informe Final” Coloquio CICOMRA (Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina) – Buenos Aires.

Gore, Al (1999) “Proyecto Reinventing Government” – Tomado de www.npr.gov – USA.

Harvard University (2001) “Preparación para el Mundo Interconectado – Una Guía para los Países en Desarrollo Information Technolgies Group” – Center for International Development at Harvard University – EEUU.

IERAL (2000) “La Revolución de las Tecnologías de la Informática y la Comunicación en la Argentina” – IERAL – Argentina.

Magner, John (2001) “Internet da a luz el e-gobierno” – Editorial Amfin – Buenos Aires.

National Ciencia Board (1998) “Scienciew & Engineerign Indicators” National Ciencia Board – Washington.

OCDE (1981) “La medición de las actividades científicas y técnicas. Manual de Frascati” Versión española editada por CDTI – Madrid.

OCDE (1996) “Manual de Oslo” OCDE – París.

Revista Mercado (1998) “La Incognita Pyme” en Revista Mercado N° 970 - Buenos Aires.

Revista Mercado (1999) “Internet

una red de oportunidades” en Revista Mercado N° 981 - Buenos Aires.

RICYT (1999) “Principales indicadores regionales de Ciencia y Tecnología” RICYT, OEA/CYTED – Buenos Aires.

SEDISI (1999-2000) “Métrica de la Sociedad de la Información” – Gobierno de España - Tomado de www.sedisi.es. España.

Segura, Jorge (2001) “Gobierno electrónico: su aplicación en los gobiernos estatales y regionales” – Mimeo – Buenos Aires.

Serrano Santoyo, Arturo (2000) “La evolución hacia un Gobierno Digital” — Revista NET@ - Buenos Aires.

UNCTAD (1991) “Los indicadores tecnológicos y los países en desarrollo” UNCTAD / ITP / TEC – Ginebra.

Vaca, Josefina (2002) “Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Argentina: Un enfoque regional” en: Revista Venezolana de Gerencia Año 7 N° 17 - Universidad de Zulia - Venezuela.

World Markets Research (2001) “Global e-Government Survey” – World Markets Research – USA.

Capítulo V

CICOMRA (2000) “Informe Final” Coloquio CICOMRA (Cámara de Informática y Comunicaciones de la República Argentina) – Buenos Aires.

Gore, Al (1999) “Proyecto Reinventing Government” USA– Tomado de www.npr.gov –

Magner, John (2001) “Internet da a luz el e-gobierno.” – Editorial Amfin – Buenos Aires.

Harvard University (2001) “Preparación para el Mundo Interconectado – Una Guía para los Países en Desarrollo Information Technolgies Group” – Center for International Development at Harvard University.

IERAL (2000) “La Revolución de las Tecnologías de la Informática y la Comunicación en la Argentina” – IERAL – Argentina.

SEDISI (2000) “Métrica de la Sociedad de la Información” – SEDISI – Gobierno de España – Madrid.

Segura, Jorge (2001) “Gobierno electrónico: su aplicación en los

gobiernos estatales y regionales” – Mimeo – Buenos Aires.

Serrano Santoyo, Arturo (2000) “La evolución hacia un Gobierno Digital” — Revista NET@ - Buenos Aires.

Word Markets Reserch (2001) “Global e-Government Survey” – Word Markets Reserch – USA.

Anexo I

INDEC (2001), “Anuario Estadístico de la República Argentina 2000”, INDEC, Ministerio de Economía - Buenos Aires.

Vaca, Josefina (2001) “Las Tecnologías de la Información y la Comunicación en la Argentina: Un enfoque regional” en: Revista Venezolana de Gerencia Año 7 N° 17 - Universidad de Zulia - Venezuela.

Anexo II

Castells, Manuel (2000) “La era de la Información: economía, sociedad y cultura” - Volumen I: La sociedad red - Volumen II: El poder de la Identidad - Volumen III: Fin de milenio - Siglo XXI Editores - México.

Catasús, Montse Guitert (1999) “Las Tecnologías de la Información y la Comunicación” - Carpeta de trabajo - Cátedra: Educación y Nuevas Tecnologías - Universidad Virtual de Quilmes - Universidad Nacional de Quilmes – Buenos Aires.

Ford, Aníbal (1999) “La marca de la bestia – identificación, desigualdades e infotretreimiento en la sociedad contemporánea” – Editorial Norma – Buenos Aires.

Landow, George (1995) “Hipertexto. La convergencia de la teoría crítica contemporánea y la tecnología” - Editorial Paidós - Buenos Aires.

Negroponte, Nicholas (1998) “Ser Digital” - Editorial Atlántida - Buenos Aires.

Anexo III

Banco Mundial (1992) “Towards a new federalism”, Report. 10.612AR-Banco Mundial.

Banco Mundial (1996) “Argentina provincial finances study. Selected issues in fiscal federalism” Banco Mundial – Report N° 15487 AR - Washington, EE.UU.

Banco Mundial (1998) “Provincial finances. Update ‘98” Banco Mundial – LCSPR - Washington, EE.UU.

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1994) “La estructura institucional de las provincias rezagadas”, en Realidad Económica N° 128, IADE, Buenos Aires.

Esteso, Roberto y Capraro, Héctor (1989) “Algunos elementos para el análisis de las relaciones entre el Estado Federal y las Provincias”, en Cuadernos IPAS N° 1, Fundación Friedrich Ebert, Buenos Aires.

Ferrer, Aldo (1980) “La Economía Argentina. Las Etapas de su Desarrollo y Problemas Actuales” Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

Núñez Miñana, Horacio (1972) Indicadores de Desarrollo Regional en la República Argentina: Resultados Preliminares - Documento Interno N° 10 - Facultad de Ciencias Económicas - UNLP - La Plata, Buenos Aires.

Rofman, Alejandro y Romero, Luis (1997) “Sistema socioeconómico y estructura regional en la Argentina” Amorrortu Editores – Buenos Aires.