

POLÍTICAS PÚBLICAS Y TECNOLOGÍA:

El Comité Nacional para la Sociedad de la Información

Un proyecto en red



**Monografía Final
Licenciatura en Ciencia Política
Facultad de Ciencias Sociales
Tutoría: Cristina Zurbriggen**

FERNANDO GIRARD

La información se está convirtiendo, más que nunca, en un bien inapreciable, cuyo valor crece con el tiempo y se vuelve un recurso crítico para el desarrollo. Las ventajas comparativas de las naciones se expresan ahora como la habilidad de los países para adquirir, organizar, hallar y diseminar la información por medio de la comunicación, de las tecnologías de procesamiento de la información, y de complejas redes de información que den soporte a la hechura de políticas y al proceso de desarrollo.

*Vikas Nath, Knowledge Networking for Sustainable Development,
London School of Economics, 2000*

La gente carece de muchas cosas: trabajo, techo, comida, salud, agua potable. Hoy, el no tener acceso a los servicios de telecomunicaciones básicos es una privación casi tan grave como las anteriores, y puede ciertamente reducir las chances de hallar remedios para ellas.

Kofi Anan, Secretario General de ONU, en la reunión Telecom 99, Ginebra. (news.BBC.co.uk, 14/10/1999)

**Políticas Públicas y Tecnología :
El Comité Nacional para la Sociedad de la Información
Un proyecto en red**



Indice

Introducción	pag. 4
La Sociedad de la Información y las Tecnologías de Información y las Comunicaciones ...	pag. 6
Los problemas de la conducción y el rol del Estado	pág. 14
<ul style="list-style-type: none"> Consideraciones iniciales. En búsqueda de la governance Del modelo tradicional al NPM Redes y Governance. Agenda y Políticas Públicas. 	
Nuevas políticas públicas: numerosos actores en torno al CNSI	pág. 32
<ul style="list-style-type: none"> Estructura del Comité. Algunos antecedentes y el entorno actual Acciones del Gobierno y programas en curso Una breve caracterización como Política Pública. 	
¿Un nuevo modelo de Conducción Política?	pág. 47
<ul style="list-style-type: none"> Cercanías con el NPM Agenda y Redes Principales Actores. Posible representación de la red 	
Conclusiones	pág. 61
Bibliografía y Documentos	pág. 63



Introducción.

Cuando se habla de políticas públicas, lo usual es pensar en términos de combate a la pobreza, estrategias de empleo, manejo de la economía; pero todo lo que refiere a las nuevas tecnologías, en particular las llamadas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), no parece estar asociado a la adopción de lineamientos específicos por parte del Estado y sus órganos.

En los últimos años, en especial en la última década, se ha visto surgir en el mundo un fenómeno denominado la *Sociedad de la Información (SI)*. Esta denominación será precisada, pero en principio puede asociarse a la tremenda expansión del fenómeno de las telecomunicaciones que está ejerciendo enorme influencia en lo relacionado, por ejemplo, con la educación y el empleo, para mencionar sólo dos consecuencias casi obvias. En esta sociedad, la materia prima de la cual depende la economía ha pasado a ser la información. Por tanto las TIC, que sirven para manipular aquella tienen un papel de primera línea.

Debe recordarse que ya hace un tiempo que se menciona en Uruguay la lucha contra el *analfabetismo informático*, o la integración del país en la *nueva economía*, o el *gobierno electrónico* (denominado e-gobierno). Es en este ambiente que el Presidente Batlle ha creado el *Comité Nacional para la Sociedad de la Información (CNSI)* con la intención de dotar al país con una política definida en este aspecto.

Destacan aquí varios asuntos: las razones de esta ‘irrupción’ en la agenda (al menos la del Poder Ejecutivo) de un asunto novedoso, los apoyos y resistencias posibles, el alcance de las recomendaciones y metas del CNSI. Es importante saber también si, más allá de la duración en el tiempo del CNSI, éste constituye o no el inicio de una política permanente, y por tanto qué actores involucra, y cuáles son los objetivos, plazos e indicadores de resultados establecidos. Si bien el Comité se destaca por su jerarquía, veremos que es sólo parte, si bien la más importante, de un panorama complejo donde se desarrollan múltiples iniciativas relacionadas con el desarrollo de las TIC.

El objetivo de este trabajo es pues describir la fase inicial del desarrollo de una política pública novedosa, considerada ésta como un proceso, su entrada en la agenda política, la interrelación de los actores, situando el tema en el marco del debate vigente sobre reforma del Estado, y más específicamente en la discusión sobre el rol del Estado en la generación y conducción de políticas públicas.

Este proceso se analizará desde la perspectiva de la Governance, en dos sentidos: el primero refiere a que el Estado ya no es un actor central en el proceso de elaboración de políticas públicas, aunque sea quizá el más importante, y el segundo a que las políticas se llevan adelante por múltiples agentes, públicos y privados, cuyo grado de coordinación puede ser variable pero que no implica necesariamente un principio de jerarquía autoritaria.

Este es pues un estudio de caso, y por tanto la metodología empleada es de tipo cualitativo, consistente en entrevistas en profundidad y análisis de documentos. Estos consisten en textos nacionales e internacionales, decretos o leyes relacionados, notas de prensa, información de Internet. Las entrevistas se han hecho con técnicos, empresarios y legisladores. Siendo el tema del trabajo algo que está en proceso de elaboración, éstas han sido necesariamente abiertas, sin interrumpir en lo posible la exposición del entrevistado. Las referencias a situaciones en otros países se exponen como evidencia ilustrativa, sin intención de realizar un análisis comparado en ningún caso.

Este trabajo se estructura en tres partes: la primera trata sobre la Sociedad de la Información, su definición y su impacto en nuestras sociedades. En la segunda, se discute la problemática de la conducción estatal desde la perspectiva de la Governance con tres enfoques: el tradicional jerárquico, el impulsado por la escuela del New Public Management y el del modelo de policy networks como forma de governance. En el tercer tramo se describe la estructura del CNSI, las acciones en curso y el conjunto de actores que participan de una u otra manera en este proceso. En este sentido, se plantea que estos actores integran una red que puede constituir un nuevo modo de definición y conducción de políticas públicas.



La Sociedad de la Información y las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

La Sociedad de la Información puede verse como la continuación de la primera revolución del transporte y las comunicaciones de fines del siglo XIX y de la segunda revolución de las comunicaciones de comienzos de los setenta que posibilitó la efectiva consolidación de un mercado financiero mundial. Cantidades inmensurables de Información están ahora potencialmente disponibles para todos los hombres; claro está, para todos los que tengan las herramientas de acceso. Esta situación puede ser tanto benéfica como perniciosa para la humanidad; nos pone en contacto y nos aísla a la vez unos de otros, pero contiene la potencialidad de generar empleo, cultura, eficiencia del sector privado y público.

La Sociedad de la Información se basa en las llamadas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, que han tenido un desarrollo espectacular en la última mitad del siglo XX. Los hechos clave que han pautado este proceso en la microelectrónica han sido la invención del transistor en 1947, la del circuito integrado en 1957 y la del microprocesador (un procesador entero en un ‘chip’) en 1971. Computadores personales ya existían hacia 1975, pero fue en 1981 cuando IBM crea, a partir de desarrollos de hardware de Intel, el Personal Computer, cuyo acrónimo, el PC, se convertiría en sinónimo de estos dispositivos, que la informática se pone al alcance de las personas individuales.

Por su lado, las comunicaciones sufren su propia revolución mediante la digitalización de los conmutadores, el abaratamiento de las fibras ópticas y la aplicación del láser en la optoelectrónica. Esto permitió la progresiva comunicación entre computadores a velocidades cada vez mayores, lo que hizo posible en los 90 el surgimiento de la World Wide Web. Si bien el dinamismo de este desarrollo fue generado en el sector privado, no debe menospreciarse el papel del Estado en este proceso: en Estados Unidos siempre ha habido contratos por montos de importancia que fueron el combustible de Silicon Valley, donde se gestara esta revolución tecnológica; Internet mismo está basado en los

protocolos desarrollados a fines de los 60 para la red Arpanet del Departamento de Defensa. En realidad, casi todos los desarrollos de importancia en EEUU han surgido de proyectos del Estado, luego liberados al mercado.

Estos avances tecnológicos han provocado un cambio de paradigma tecnológico: de uno basado en insumos de energía muy baratos hemos pasado a otro en que la información es el insumo cuyo costo es barato merced a aquellos. Este paradigma tiene características especiales (Castells, 1997, 85-88):

- a) Su materia prima es la información; las tecnologías en realidad sirven para trabajar sobre ella.
- b) Su capacidad de penetración, ya que la información es parte de nuestra vida diaria.
- c) La utilización de las TIC *lleva a adoptar relaciones en red* por parte de los actores (por ejemplo, las comunidades virtuales).
- d) Los procesos pueden ser reversibles y las organizaciones reordenadas sin que el sistema en sí resulte dañado.
- e) Las distintas tecnologías (telefonía, microelectrónica, televisión) se vuelven convergentes y se integran en sistemas de información.

El mismo autor prefiere denominar Informacional a esta Sociedad, ya que en realidad todas las sociedades históricas han tenido sus sistemas de información, en tanto este término '*indica el atributo de una forma específica de organización social en que la generación, el procesamiento y la transmisión se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este período histórico*' (Castells, 1997, 47).

Es necesario precisar aquí que si bien la Sociedad de la Información *es* global, esta globalidad se encuentra fuertemente restringida por el problema del acceso a la tecnología. Más allá de la cifra exacta, hay miles de millones de personas en el mundo que no disponen de la posibilidad de realizar una llamada telefónica; mal se les podría pedir que se capaciten en el uso de las TIC. También esa globalidad resulta sumamente desigual según los países de que se trate: no es posible comparar el desarrollo de la SI en Estados Unidos, Europa o Japón con América Latina, para no mencionar África. La llamada Brecha Digital (*digital divide, digital gap*) *se refiere a la brecha (desigualdad)*

entre individuos, hogares, empresas y áreas geográficas, en diferentes niveles socioeconómicos en relación tanto con sus oportunidades de acceso a las TIC como con el uso de Internet para variadas actividades' (OCDE, 2001) y resulta evidente si consideramos que en los 29 países de la OCDE reside el 97% de los equipos host de Internet, en ellos está el 92% del mercado de hardware y software y allí se encuentra el 86% de los usuarios de Internet ¹(Norris, P., 2000,3).

Por otro lado, debe recordarse que la revolución tecnológica es sólo un aspecto del fenómeno de la globalización. Como expone Simon Reich la globalización puede verse también como época histórica con inicio en la mitad de los años 70, o como un proceso de integración económica, e incluso como la imposición hegemónica a nivel mundial de los valores de la sociedad estadounidense, en particular lo relativo a la economía liberal y el sistema político democrático.²

Según el Dr. Jorge Vidart, la SI es *'aquella en la que el ciudadano, apoyándose en la tecnología, puede hacer valer mucho mejor sus derechos y su libertad para disponer mejor de su tiempo'*³. Es este un punto interesante pues integra aspectos normativos: la cuestión no consiste tan sólo en el problema de empleo o la adaptación tecnológica de los países, sino que también debe considerarse el papel que la SI debería desempeñar en el desarrollo humano.

La opinión de los sucesivos directores de Uruguay en Red enfatiza el cambio de los valores económicos tradicionales. El 24 de julio de 2000 el Ing. Valenti decía: *'hoy las sociedades han dejado de estar basadas en los factores tradicionales, la tierra, la mano de obra barata, el capital, y se concentran en el uso del conocimiento'*. (La República, 24/7/2000). Para el Dr. Nilo Pérez, *'la SI es una sociedad capacitada para manejar la información: seleccionarla, administrarla y utilizarla intensamente. Es un concepto mutante, revolucionario. En la SI lo que pesa, lo que implica valor agregado, lo que hace la riqueza es el conocimiento.'*

¹ Sin olvidar las brechas internas entre sectores pudientes y carenciados o entre la capital y el interior.

² Por esta discusión, ver *Simon Reich What is Globalization? Four possible answers*, Kellogg Institute, 1998, donde se abordan los cuatro enfoques, surgidos tras el impacto del fin de la guerra fría.

³ Todas las opiniones de personas, salvo indicación contraria, surgen de las entrevistas detalladas en la información bibliográfica.

Es fundamental destacar que en esta sociedad la economía, la *nueva economía*, o la *economía del conocimiento*, ya no depende tanto de los factores productivos tradicionales sino más bien del conocimiento y de la información necesaria para una gestión óptima. Esta economía global *‘es una economía con la capacidad de funcionar como una unidad en tiempo real a escala planetaria’* (Castells, 1997,120). Obsérvese por ejemplo el impacto casi instantáneo que puede tener una caída en las bolsas de Nueva York, Londres, Tokio en las economías latinoamericanas.

Por cierto, vale la pena distinguir claramente tres niveles de comunicación que son cualitativamente diferentes. El primero es el de la comunicación física: efectivamente es posible (siempre para quien tenga los medios) acceder a los lugares más remotos del mundo, ver noticias al instante, enviar correos electrónicos. Otro escalón es el de la información; además de conectarse, debe ser posible conseguir información con algún sentido, lo que implica cierto trabajo de elaboración.

Creo necesario resaltar un tercer nivel. Si bien la información es diferente del ruido de toneladas de datos que recorren el mundo, a su vez la generación de contenido, el dar forma a la información es de suma importancia. Y esto se logra cuando la información está correlacionada y forma parte de un sistema integrado cuya dimensión puede ser muy variable. Así, los hechos y fechas de nuestra historiografía son los datos básicos; tendremos información cuando esté claramente expuesto qué fue lo que pasó en cada ocasión y generaremos contenido cuando integremos las descripciones en un todo coherente que eventualmente explique, por ejemplo, por qué Uruguay se ha desarrollado en un sentido y no en otro. En palabras de Giovanni Sartori: *‘Se puede estar informado de acontecimientos, pero también del saber. Aún así debemos puntualizar que información no es conocimiento, no es saber en el significado heurístico del término. Por sí misma la información no lleva a comprender las cosas: se puede estar informado de muchas cosas, y a pesar de ello no comprenderlas.’*⁴ (Sartori, 1998, 79). El Ing. Valenti insiste, en este sentido, en la necesidad *‘de generar contenidos locales, de modo de poder aprender historia uruguaya por internet. De no hacerlo, correríamos el riesgo de aprender historia española o mejicana.’*

⁴ Sartori dice esto en total contraposición con la filosofía ‘Negropontina’ de endiosamiento de la tecnología.

La importancia de la SI y sus impactos queda de manifiesto mirando someramente lo que sucede en el resto del mundo. Se puede anotar que en Brasil y Argentina han creado organismos similares al CNSI⁵. En Chile existe el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado, cuya dirección política es ejercida por varios Ministerios, con planes muy ambiciosos entre los cuales está el desarrollo del Gobierno Electrónico. Chile ya tiene desarrollado un sistema de licitaciones por Internet cuyo sitio es llamado CompraChile.cl; México hace lo mismo con otro sitio de nombre Compranet.

El ESIS (European Survey on Information Society) da cuenta de 632 proyectos, gubernamentales y privados, llevados a cabo en los últimos años no en Europa occidental, con todo su desarrollo tecnológico, sino en Medio Oriente y Europa Central, donde, como es sabido, los problemas no son pocos. Entre ellos se da cuenta de actividades en países que han sufrido recientes conflictos: Albania, por ejemplo, instaló en 2000 más de 50.000 nuevas líneas telefónicas, y 1000 líneas ISDN⁶, y ya cuenta con un proveedor nacional de servicios Internet; Bosnia Herzegovina se ha dedicado a reparar la infraestructura telefónica y espera conectar 180.000 usuarios a una red de telefonía móvil; En Líbano se han establecido planes para el desarrollo del Gobierno Electrónico que incluyen capacitación del personal, modificación del régimen legal y regulatorio, rebaja de los aranceles de importación de hardware y software.

Podemos citar varios casos de exitoso aunque desigual desarrollo de las TIC mediante políticas definidas en Singapur, Canadá, Australia, Israel, EEUU, Costa Rica. Vale la pena destacar algunos casos (Asociación Chilena de Empresa de Tecnologías de Información, 1998):

Singapur, llamada la *Isla Inteligente*, pasó de tener en 1980 sólo 850 profesionales en TIC, una informatización mínima y una industria tecnológica casi inexistente a contar en 1996 con 21.000 técnicos calificados, una industria de hardware con ventas por U\$S 11.000 millones y un 36% de hogares con computadoras personales.

⁵ En Argentina la Secretaría para la Ciencia y la Innovación Productiva y en Brasil el Programa Sociedade de Informacao del Mrio. de Ciencia y Tecnología.

⁶ Integrated Switched Data Network, una tecnología de transmisión específica para voz y datos.

Finlandia estableció una estrategia basada en el desarrollo de las redes de trabajo, en la transformación de la industria de la Información en el motor de la economía y en el acceso, físico y de conocimientos básicos, garantizado para todos los ciudadanos. El caso del teléfono celular Nokia es un buen ejemplo del éxito finlandés.

Costa Rica, caso interesante, por ser más cercano al de Uruguay, estableció agresivos planes para atraer la inversión extranjera, obteniendo en 1998 U\$S 680 millones, y recientemente, la instalación de Intel en su territorio.⁷ Unas 40 empresas de software ya exportaban en 1998 U\$S 40 millones con idea de duplicar la cifra al menos hacia 2000. En términos de PBI estas exportaciones ya eran similares a las de India, cuya industria de software es la más desarrollada de los países del tercer mundo.

Con respecto a las prestaciones del Estado, en la introducción del documento de la Comisión de las Comunidades Europeas sobre *Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información*, que establece planes y metas hasta el año 2004 puede leerse: *‘En cuanto a los ciudadanos y las comunidades, la Sociedad de la Información promete proporcionar mejores servicios públicos a medida que los gobiernos desarrollen unos servicios más centrados en los ciudadanos que les ofrezcan distintas alternativas y mayor comodidad’*.

Las nuevas tecnologías afectan los procesos de desarrollo. Ellas *‘están ejerciendo un fuerte impacto sobre el crecimiento y la composición de la actividad económica, las características del empleo y, de manera más general aún, las expresiones culturales y los patrones de interacción social (CEPAL, 2000, 5)*. El desafío es pues lograr una rápida integración de las TIC en las economías latinoamericanas, no sólo por las implicancias económicas de esta modernización sino porque *‘más allá de la regulación de los mercados y del obligado papel del sector público en el desarrollo de la infraestructura física y del capital social necesarios para la transición, las redes digitales y las TIC habrán de construir un nuevo espacio para la generación de una ciudadanía en sentido general’ (CEPAL, 2000, 12)*. La agenda pública debe entonces incluir las acciones necesarias para:

⁷ Para ello se le otorgaron los terrenos donde instalarse y facilidades de todo tipo, incluyendo dinero.

- a) Mejorar en forma proactiva los marcos regulatorios en que se desarrolla la nueva economía.
- b) Impulsar la creación de empresas de tecnología.
- c) Garantizar el acceso a las TIC de los sectores de bajos ingresos.
- d) Proteger adecuadamente los derechos de los consumidores.

Se destaca con ello el papel que el Estado debe desempeñar para aprovechar las TIC como herramientas que ayuden a superar los efectos nocivos de las reformas estructurales en América Latina y a corregir las fallas del mercado (CEPAL, ob. cit), resaltando como ejemplo el liderazgo tecnológico ejercido por los países escandinavos.

¿Cuál es el posicionamiento de Uruguay en este contexto? El índice TAI (Technology Achievement Index), elaborado por el PNUD, que ranquea el ‘poder tecnológico’, establece categorías de países (PNUD, 2001, 46-51). El índice se construye en base a cuatro dimensiones: Creación de tecnología, Difusión de Innovaciones o Invenciones Recientes, difusión de Viejas Innovaciones y Capacidades Humanas (skills). Las categorías de países son:

- a) *Líderes*, con Finlandia, EEUU, Suecia, Japón y Corea a la cabeza. Son países en que el desarrollo tecnológico es autosostenido.
- b) *Líderes potenciales*, como España, Italia, con menor innovación.
- c) *Adoptadores dinámicos*, con Uruguay en primer lugar, que realizan inversiones en nuevas tecnologías pero la infraestructura tradicional no es completa.
- d) *Marginalizados*.

Uruguay estaría entonces por obtener la ‘promoción’ a la segunda categoría, con un índice TAI de 0,343 (Finlandia llega a 0,744). De Sudamérica, sólo Argentina y Chile están por arriba, con 0,381 y 0,357, respectivamente, en tanto Brasil con un índice de 0,311, cae en el grupo de marginalizados.

La expansión de la Sociedad de la Información ha de tener consecuencias trascendentes en todo el mundo (ya las tiene) en los aspectos culturales, económicos, sociales y seguramente, en los políticos. Puede constituirse incluso en una suerte de ideal técnico-democrático que aliviaría los aspectos negativos de la globalización; algo así como la

contracara que puede hacer inteligible el mundo para el hombre común. Por todo ello, parece plenamente lógica, sino imprescindible, la intención del Gobierno del Presidente Batlle de poner al país en la mejor situación para integrarse a la SI y competir adecuadamente en el mundo tecnológico.



Los problemas de la conducción. El rol del Estado.

Consideraciones iniciales.

Vivimos en una época en que la sociedad civil en sus múltiples manifestaciones, ha sido revalorizada a partir del decaimiento del Estado como proveedor de bienes y servicios. En general, se ha erosionado su rol como fabricante de soluciones para los diversos problemas y conflictos de las sociedades modernas.

El actual debate sobre reforma del Estado, se inició a comienzos de la década del 70, a raíz del progresivo descontento con el Estado de Bienestar y sus dificultades para satisfacer las crecientes demandas de la sociedad. Puede mencionarse sobre ello, que las críticas partieron desde bandos opuestos: por un lado el marxismo, veía las políticas sociales del Welfare State bien como un hecho marginal, bien como iniciativas meramente funcionales a la explotación capitalista (Coimbra, 1987, 86-95); cuando menos, la omnipresencia del Estado menoscababa el papel de la sociedad civil. Por otro lado, desde la derecha las críticas se encaminaron a lograr el desmontaje del sistema de bienestar y a reducir el papel del Estado a sus funciones básicas devolviendo a la sociedad (al mercado) todas las prestaciones posibles.

En las décadas siguientes el reclamo de ‘reforma del Estado’ ha llegado a tener amplia aceptación, habiéndose procesado reformas en muchos países. Más allá del resultado de éstas, la discusión sigue vigente: cuál es el rol del Estado en medio de la revolución tecnológica?Cuál es el punto de equilibrio entre una conducción centralizada y los mecanismos de mercado? Cómo mejorar la transparencia y la rendición de cuentas?

Para desarrollar esta discusión, no utilizaré modelos como el corporativista, neomarxista o pluralista⁸; me inclino más bien por una visión que tome en cuenta los especiales desafíos que la complejidad de las sociedades modernas impone al Estado y a las mismas sociedades con respecto al diseño y conducción de políticas públicas. Debemos entonces ver brevemente el desarrollo de las ideas en torno al Estado, la Governance y la encrucijada actual en el entorno del desarrollo de la Sociedad de la Información.

⁸ El modelo corporativo no sería aplicable (al menos según la concepción de Schmitter) porque los intereses en juego no están organizados de modo obligatorio ni reconocidos en forma oficial (aunque esto último puede ser discutible) ni hay límite en el número de las organizaciones (Schmitter, 1974, 25).

El pluralismo clásico por su lado, obvia un actor trascendental: el Estado y sus organizaciones. La idea de que el poder está uniformemente distribuido y de que *'todos los grupos activos y legítimos pueden hacerse escuchar en alguna etapa fundamental del proceso de la decisión'* (Dahl, 1956, 179), resulta extraña en el contexto latinoamericano, si no en todo el mundo, y fue revisada más tarde por el propio Dahl, al analizar el rol de las grandes corporaciones, que *'tanto el capitalismo empresario como el socialismo burocrático tienden a producir desigualdades en los recursos sociales y económicos tan grandes como para producir serias violaciones de la igualdad política'* (Dahl, 1985, 63). A ello podemos agregar las consideraciones que hace Lindblom sobre la situación de privilegio de las empresas privadas (Lindblom, 1991, 95).

Si la capacidad de conducción del Estado se ve perjudicada por la globalización económica, ¿qué otros medios tiene el Estado para imponer su voluntad a la sociedad y en la economía? Si el Estado ya no puede prestar servicios públicos masivos, ¿ello significa que nuestra imagen del estado como proveedor material debe ser reconsiderada? (J. Pierre, 2000,6)

En búsqueda de la Governance.

Es forzoso reconocer que las organizaciones privadas tienen un papel cada vez más importante en la formulación de políticas y que el Estado a su vez ha resignado al menos parte de su protagonismo en ello. Las políticas resultan elaboradas en procesos que involucran a toda una variedad de organizaciones públicas y privadas. En este contexto ha cobrado importancia el concepto de Governance.

Este término, sin un equivalente exacto en español ('gobierno', 'governabilidad', 'buen gobierno', 'governancia', 'governación'), refiere a más de un contenido. Renate Mayntz distingue tres acepciones del término. La más tradicional equivale al procedimiento de gobierno en sí, como complemento del estudio institucional del Gobierno, utilizándose más bien en el sentido de conducción, dirección política (Steering, Steuerung). En este sentido, se insiste en que el Estado debe realizar más *steering* y menos *rowing*⁹ (remar en el sentido de realizar él mismo todas las tareas).

Una nueva idea sobre Governance es la que sirve '*sobre todo para indicar un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado*' (Mayntz, 2000). Un tercer significado implica formas de coordinación diferentes de la jerárquica o la de mercado como alternativa a estas últimas, y habría llegado a utilizarse para cualquier forma de coordinación social.

⁹ Sobre ello puede verse una breve discusión de las culturas de gestión/administración y su enfrentamiento en *Steering but not rowing?* [Http://ncl.ac.uk/politics/whitehall/briefings](http://ncl.ac.uk/politics/whitehall/briefings), Patricia Day y Rudolf Klein.

En la complejidad de las organizaciones sociales de inicios del siglo XXI resulta cada vez más difícil para el Estado definir, y llevar adelante sus políticas. Para Gerry Stoker el término Governance significa ‘*reconocer la interdependencia de los sectores pública, privado y voluntario en los países en desarrollo*’ o también ‘*... algo más que un nuevo conjunto de instrumentos de gestión. También consiste en alcanzar una mayor eficiencia de los servicios públicos*’ (Stoker, 1997). Este ‘buen gobierno’:

- 1) Se refiere a instituciones gubernamentales y privadas.
- 2) Reconoce la pérdida de la nitidez (el efecto de *blurring*) de los límites entre lo público y lo privado en cuanto a las responsabilidades frente a los problemas económicos y sociales.
- 3) Identifica la interdependencia de poder entre las instituciones intervinientes en la acción colectiva.
- 4) Se aplica a *redes autónomas* de agentes que se rigen a sí mismas.
- 5) Reconoce que la capacidad del gobierno para conseguir objetivos se basa más en las técnicas para dirigir la acción que en su autoridad para mandar. El Gobierno puede emplear instrumentos nuevos para dirigir y guiar. (Stoker, 1997).

En forma similar a Mayntz, Jon Pierre destaca la dualidad conceptual del término: ‘*por un lado se refiere a las manifestaciones empíricas de la adaptación del Estado al ambiente externo de fines del siglo XX. Por otro lado, governance también denota una representación conceptual o teórica de coordinación de sistemas sociales, y mayormente, el rol del Estado en ese proceso*’ (Pierre, 2000, 3). Eventuales discusiones radicarían en cómo el gobierno interactúa con la sociedad para llegar a decisiones aceptadas por ambas partes o bien si la sociedad realiza una cierta auto-conducción (Peters, 2000, 36), siendo esta última una perspectiva sociocéntrica que reduce al Estado a un papel casi mínimo.

Más allá de las múltiples acepciones, que no se agotan aquí, la idea de Governance refiere, en el entorno de este trabajo a un entorno social y político nuevo en que el Estado tiene el desafío de asumir nuevos modos de conducción de las políticas públicas. Si aceptamos en principio que existen modelos diferentes, corresponde repasar los modelos de conducción más difundidos hasta ahora.

El honor del funcionario está en su capacidad para, cuando pese a sus representaciones el superior jerárquico persiste en una orden que a aquel le parece errónea, ejecutarla bajo la responsabilidad del mandante con la misma escrupulosidad que si correspondiera a su propia convicción. Sin esta disciplina, moral en el más alto sentido del vocablo, todo el aparato se vendría abajo. (Weber, 1972, 27).

Del modelo tradicional al New Public Management (NPM).

Las bases del modelo de conducción de políticas tradicional, basado en los principios de jerarquía y autoridad, pueden rastrearse muy atrás en la historia, pero en relación con el Estado Nación moderno han sido fundamentales las reformas de la administración llevadas a cabo en Estados Unidos e Inglaterra y el esquema burocrático prusiano. Ellos sentaron las bases para el modelo Weberiano de burocracia, basado en un *‘servicio público profesional, reclutado y contratado por méritos, políticamente neutral, que se mantendría en su oficio a través de los cambios en el gobierno’* (Hughes, 1994, 28). La separación de tareas, fijas y rutinarias, rígidos principios de jerarquía, centralismo y autoridad y la exclusión de la política completaban el modelo. El Estado es absolutamente central en la generación y conducción de las políticas, al menos en teoría. Con la declaración del Welfare State tras la segunda guerra mundial, este rol no hizo más que acentuarse e incluso exacerbarse.

En forma paralela, hacia las primeras décadas del siglo XX, John Taylor ejerció una enorme importancia no sólo en la industria sino también en las ideas de administración. El centro de su teoría consistía en *‘estandarizar el trabajo ... y controlar tanto extensiva como intensivamente para lograr el mantenimiento de los estándares’* (Hughes, 1994, 36). Esta teoría se basaba en el convencimiento de que siempre existe una manera mejor de hacer las cosas (one best way); fue rotulada como *management científico*, *‘todas las actividades humanas estaban sujetas a las leyes descubiertas’* (Pollit, 1990, 15). A ella se contrapuso la escuela de Relaciones Humanas de Elton Mayo, que destacara la importancia de los sentimientos, valores y situación social y familiar de los trabajadores.

Pero existían algunos problemas: la ficción de la separación de la política y la burocracia, el hecho de que normalmente ésta evita los riesgos comprometiendo la innovación, y la pérdida de prestigio en cuanto a calidad técnica del modelo ‘tradicional’, provocó que surgieran nuevas aproximaciones sobre la mejora de la gestión pública. Tal el enfoque de la Elección Pública (Public Choice) que llegara desde la economía asumiendo en particular principios de microeconomía: las personas tienen preferencias claras, buscan maximizar sus beneficios y son básicamente egoístas. Trasladado a la administración pública esto significa que los burócratas trabajan por sus propios intereses, desviando la acción del Estado de los principios del bien común. Para remediar esto se proponen mecanismos de mercado: competencia, elección, reducción de la burocracia, que permiten bajar costos¹⁰.

El Gerencialismo o New Public Management (NPM) aparece en los 80, en el contexto de la crisis del Estado de Bienestar ya comentada, efectuando un cuestionamiento directo al principio jerárquico, y oponiendo a la idea tradicional de Administración, la de Gestión o Gerencia. El modelo tradicional simplemente no funcionaba más: el incremento de demandas y la caída de los ingresos de los gobiernos llevaron a pensar que la única salida era mejorar la productividad (Hugues, 1994, 67).

Cuatro ‘megatendencias’ pueden dar cuenta del auge de este modelo: la intención de enlentecer o revertir el crecimiento del Estado, el movimiento hacia la privatización que resalta la subsidiariedad de la actividad pública, el desarrollo de las tecnologías de la información y la influencia de la agenda internacional en cuestiones de diseño de políticas y decisiones gubernamentales nacionales. (Hood, 1991, 3)¹¹.

El programa de NPM, cuyas fuentes provienen de la economía y de los métodos de gestión del sector privado, se basa tanto en aumentar la performance de producción de

¹⁰ Pueden mencionarse también el enfoque sistémico con su bagaje terminológico de ‘feedback’, ‘inputs’, ‘environment’ y con este su subproducto, el PPB (Planning, Programming, Budgeting) e incluso una corriente que propugnara la ‘gestión de cultura’ resaltando la importancia de los simbolismos y lo ritual en los diversos aspectos de la vida de las organizaciones (Pollit, 1990, 23).

¹¹ No debiera olvidarse, en cuanto a los problemas del Estado de Bienestar, los sucesivos golpes asestados por la crisis de los Eurodólares, las dos crisis del petróleo y, en América Latina, la gran crisis de la Deuda Externa.

las organizaciones públicas como en un mayor uso del sector privado. En la visión de Christopher Hood, el programa tiene siete puntos (Hood, 1991, 4):

- a) Gerenciamiento profesional, 'free to manage'.
- b) Estándares y medidas de performance explícitas.
- c) Mayor énfasis en el control de los productos o resultados, más que en los procedimientos.
- d) Reducción y desagregación de las unidades del sector público.
- e) Promover la competencia, la rivalidad y la contratación a término.
- f) Empleo del estilo y las herramientas de gestión del sector privado.
- g) Mayor disciplina en la utilización de recursos.

Como lo resumen Narbondo y Ramos, este programa *'pone énfasis en la introducción de un estilo de gerencia empresarial en el sector público, con el objetivo de aumentar tanto la eficiencia como la accountability en la provisión de los servicios públicos'* (Narbondo y Ramos, 2000, 35).

El NPM pues, enfatiza el logro de los objetivos, es decir que lo fundamental no es el cómo se hacen las cosas sino, cuáles son los resultados y la calidad de los mismos. En cuanto a los 'inputs' (personal, recursos, etc.) se insiste en una mayor respuesta hacia el consumidor y se promueven contratos de corto plazo con la posibilidad de despido del personal cuyo desempeño no responda a los objetivos. (Hugues, 1994, 71). Se integra a esto, si bien no necesariamente, la reducción de las actividades del Estado mediante privatizaciones o tercerizaciones (contracting out).

El rol de los gerentes (managers) pasa a ser fundamental: *'la principal característica del modelo gerencial es que la responsabilidad por el logro de resultados recae en los gerentes... la relación entre políticos y gerentes es más fluida. No es una forma de gestión estrecha o tecnocrática, ya que la autoridad política persiste.'* (Hughes, 1994, 72). Se termina entonces con la irreal separación entre política y administración; si bien los gerentes pueden trabajar con cierta autonomía, se reconoce el peso de las decisiones políticas, lo cual resulta más acorde con la realidad.

El problema es que el NPM, con su base en la economía de mercado y en la experiencia de la empresa privada, olvida algo muy importante: no es lo mismo una empresa cuyo fin es el lucro que los servicios públicos. También se omite considerar *‘la diferencia de bases éticas y legales de los servicios públicos, los temas de justicia y los posibles objetivos de redistribución de los servicios públicos, la búsqueda de participación democrática en sus operaciones y las motivaciones del personal’* (Pollit, 1990, 112). En este sentido es fácil constatar que en el Estado no existen accionistas, pero sí hay directores con responsabilidad política; que no existen objetivos totalmente claros (como los de la ganancia), que hay escasa competencia y, último pero quizá fundamental, que el consumidor es además un *ciudadano*.

Y las necesidades del ciudadano se relacionan más con lo colectivo que con lo estrictamente individual (Pollit, 1990, 129). Los valores del NPM (calificado de Neo-Taylorismo por Pollit), son la eficiencia y la economía, que apoyados en el individualismo más extremo, dejan de lado todas las cuestiones sociales implícitas en la prestación de servicios públicos. Justicia, representación, transparencia de gestión, participación e igualdad de oportunidades, que conforman la idea de ciudadanía, poco tiene que ver con el consumidor aislado. Este aspecto, el de la ciudadanía del consumidor de servicios públicos, es reconocido incluso por las grandes empresas informáticas como IBM o Unisys, cuando impulsan sus soluciones para el e-Gobierno.

En el modelo NPM pues, el rol del Estado se centra en los controles sobre los productos, dejando al mercado resolver lo relativo a los procesos. Un problema de esto es que, a raíz de las tercerizaciones, privatizaciones y la fragmentación generada en el Estado por el estímulo a la autonomía de las unidades y a la competencia éste *‘sólo puede controlar el éxito o el fracaso de los resultados, pero no puede incidir en las estrategias de gestión o cambiar los objetivos planteados en el contrato... Se produce una pérdida de flexibilidad y adaptabilidad de las políticas públicas alas orientaciones del gobierno con respecto a la clásica organización burocrática, en la que el Ministro tiene la capacidad de decidir en todo momento cambios en los objetivos y en las estrategias’* (Narbondy y Ramos, 2001). La capacidad de conducción del Estado resulta entonces seriamente disminuída sin compensaciones claras.

De modo que si bien el modelo jerárquico presentaba problemas de adaptación a la complejidad de la sociedad moderna el NPM descuida aspectos fundamentales de esta (su dimensión política) esperando que el mercado pueda dar cuenta de esa complejidad. La pregunta obligada es si existen alternativas.

Como tendencia histórica, las funciones y procesos dominantes en la era de la información cada vez se organizan más en torno a redes. Estas constituyen la nueva morfología social de nuestras sociedades y la difusión de su lógica de enlace modifica de forma sustancial la operación y los resultados de los procesos de producción, la experiencia, el poder y la cultura. (Castells, 1998, 506).

Redes y Governance.

Si el Estado por sí solo no puede dar respuesta a la necesidad de políticas adecuadas a las características de las sociedades de hoy y el modelo de mercado omite aspectos de estas, entonces la elaboración y conducción de políticas públicas, que, como ya se ha mencionado, son cada vez más el resultado de una compleja interacción de organizaciones, pueden ser mejor comprendidas si las analizamos como producto de Redes de Políticas integradas por esas organizaciones.

En una primera aproximación, las redes de políticas ‘deben ser concebidas como *‘arreglos (arrangements) estructurales específicos en el proceso de elaboración de políticas.... Son descritas por sus actores, sus vínculos (entre actores) y sus límites’* (Kenis y Schneider, 1991, 41). Estos límites surgen del mutuo reconocimiento de los actores más que de algún tipo de institucionalización formal, pero pueden constatarse relaciones permanentes con variable grado de formalidad entre los actores (gobierno, parlamentarios, empresarios y otros grupos). Estas relaciones surgen como resultado de la dominación de actores organizados, la fragmentación del Estado, y la difuminación (blurring) de las fronteras entre lo público y lo privado. En este entorno *‘Las redes de políticas ocurren cuando se da un intercambio de información entre grupos y el gobierno (o entre diferentes sectores del gobierno) y este intercambio de información conduce al reconocimiento de que un grupo tienen interés en cierta área política’* (Smith, 1993, 57). Ahora bien, es posible ver las redes como un modelo de intermediación de intereses, o como una nueva forma de governance, en la cual el Estado, si bien es un actor relevante (quizá el más importante) ya no ocupa un papel central. Con ello se pretende en el primer caso, superar el enfrentamiento de enfoques sociocéntricos y estadocéntricos, y en el segundo caso, crear alternativas al modelo

burocrático tradicional y al paradigma del NPM. Interesa aquí el segundo enfoque, pero primero veamos en qué consisten las redes de políticas.¹²

Una conceptualización de las Policy Networks: La idea central consiste en que las políticas públicas hoy son producto de una compleja interacción entre organizaciones públicas y privadas, y de la gran diferenciación institucional (y la fragmentación) que se ha producido en el Estado a lo largo del siglo XX. Para Jordan y Schubert ‘*una red (network) es una etiqueta genérica que abarca los diferentes tipos de relación entre el Estado y los grupos de interés que existen en el proceso de definición del resultado de las políticas*’ (Jordan y Schubert, 1992, 10).

La organización en redes puede ser vista como una respuesta a una serie de condiciones cambiantes en las democracias modernas cuya complejidad social ya he resaltado:

- a) Una reemergencia de la sociedad organizada, caracterizada por el aumento en cantidad e importancia de los actores colectivos.
- b) Una creciente diferenciación funcional en el Estado.
- c) Una creciente intervención del Estado en la producción de políticas.
- d) Aumento de la fragmentación y descentralización del Estado.
- e) Difuminación (blurring) de la frontera entre lo público y lo privado.
- f) La importancia del acceso a la información.
- g) Nuevos constreñimientos a la autonomía del Estado por las organizaciones supranacionales.

(Kenis y Schneider, 1991, 34-36):

Para Marsh y Rhodes ‘*las redes de políticas son un modelo de representación de intereses de grupos que es superior al pluralismo y al corporativismo y que puede incluso englobarlos*’ (Marsh, 1998, 8). En este sentido el enfoque enfatiza lo estructural y no los actores; esa estructura de las redes afecta los productos (outcome) de las políticas y puede constreñir la agenda. A su vez se reconoce que los factores exógenos del entorno afectan la estructura de la red y el comportamiento de los actores.

¹² Por una exposición sobre ambos enfoques ver Borzell, Tanya, citada en este trabajo.

Una tipología de las Redes: Ahora bien, para tratar de poner orden entre estos y otros modos de definir las redes podemos seguir a David Marsh, que establece dos modelos polares dentro de un continuo según la firmeza de su interrelación: las Redes de Asuntos y la Comunidad Política. Pero primero veamos alguna aproximación a ambos conceptos.

Las redes de asuntos surgirían a causa de tres factores: *‘El primero es el aumento del número de actividades y, con ello, el incremento de las expectativas. El segundo es peculiar juego semiformal de influencias que acompaña este crecimiento. El tercero ... es la especialización y la estratificación que hoy caracteriza tanto a la fuerza de trabajo como al liderazgo político de la burocracia’* (Hecló, 1978, 258). Esta complejidad también produce la creciente importancia de lo que Hecló llama los ‘tecnopolíticos’, o expertos en la elaboración de políticas. Las redes de asuntos incluyen un gran número de participantes que tienen muy diversos grados de compromiso o de independencia de los demás. De hecho es imposible decir *‘dónde acaba una red y donde comienza su entorno.’* (Hecló, ob.cit., 263). En realidad parecen carecer de estructura y sus resultados son un tanto impredecibles.

En el otro extremo *‘una comunidad política es una forma institucionalizada entre un grupo de presión y el gobierno que favorece ciertos intereses.’* (Smith, 1994, 166), lo que se refiere a una asociación más estable. Más aún *‘ la comunidad política de organismos (departments) y grupos, las prácticas de cooptación y el estilo consensual explican mejor los productos de políticas que las posiciones de los partidos, declaraciones o la influencia parlamentaria’* (Richardson y Jordan, cit. por Jordan y Schubert, 1992, 23).

David Marsh establece entonces que las redes de políticas son un término genérico, que *‘varían a lo largo de un continuo según la intensidad de sus relaciones internas’* (Marsh, 1998, 14). Este continuo abarca desde las *redes de asuntos*, con muchos miembros, situaciones de consenso y de conflicto, recursos distribuidos desigualmente, interrelación fluctuante e intereses variados, hasta las *comunidades políticas* caracterizadas por contar con pocos miembros, valores básicos compartidos, recursos de

poder balanceados entre los miembros, interacción permanente e intereses comunes fundamentalmente económicos y profesionales. La variación se da para Marsh en torno a tres variables complejas: membresía, integración, recursos y una simple, el poder (Marsh, 1998, 16), según el siguiente cuadro.

Variable	Sub variable	Comunidad Política	Redes de asuntos
<i>Membresía</i>			
	Número de participantes	Muy limitado, exclusiones expresas	Muchos
	Tipo de intereses	Económico o profesional	Gran variedad de intereses
<i>Integración</i>			
	Frecuencia de interacción	Frecuente, de alta calidad y en todos los asuntos relacionados al tema de política	Fluctúa en frecuencia e intensidad.
	Continuidad	Membresía, valores y resultados persisten en el tiempo	Acceso fluctúa significativamente
	Consenso	Todos los participantes comparten valores básicos y aceptan la legitimidad del resultado	Cierto grado de acuerdo, pero el conflicto está siempre presente
<i>Recursos</i>			
	Distribución de recursos dentro de la red	Todos los participantes poseen recursos. La relación básica es en forma de intercambio.	Algunos participantes poseen recursos, pero limitados. La relación básica es de consulta.
	Distribución de recursos de las organizaciones participantes	Jerárquica; los líderes pueden controlar a los miembros	La distribución y la capacidad para regular miembros variada y variables.
<i>Poder</i>		Balance de poder entre miembros. Un grupo puede dominar pero el juego debe ser de suma positiva para que la comunidad dure.	Poder desigual que refleja desigualdad de recursos y acceso. Juego de suma cero.

Las Redes de Política como forma de Governance.

Las redes de políticas pueden constituirse en una forma de Governance en el sentido de constituirse en una nueva forma de elaboración y conducción de políticas y con ello contribuir a superar el dilema entre el modelo de conducción gubernamental tradicional jerárquico y los mecanismos de mercado que impulsa el NPM. Puede decirse con respecto al primer enfoque que las redes introducen el factor negociación Sociedad Civil/Estado; las prestaciones mismas pueden ser provistas por una mezcla de agentes

públicos y privados. Sobre el segundo, que las redes aportan mecanismos más democráticos de decisión y control, y no dejan librada la provisión de servicios al poder de compra de los individuos que, como vimos, son reducidos al papel de consumidores por el NPM. Esto se da así *‘porque la participación de la sociedad civil no se basa en la capacidad de compra, sino en los mecanismos de voz, por lo tanto en la lógica del desarrollo de la participación política, es decir, en los mecanismos democráticos de decisión y control’* (Narbondo y Ramos, 2001). A su vez, esto implica un talón de Aquiles: ¿son democráticas las redes? Es posible que, al existir toda una serie de organizaciones cuyo origen, y el de sus autoridades, es muy variado, la negociación, que al interior de la red puede ser muy democrática y transparente, quede velada al resto de la ciudadanía, que no puede ejercer el mismo control democrático que sobre legisladores u otras autoridades electas.

En la perspectiva de Governance, *‘Las redes son conceptualizadas como instituciones informales, no organizadas de manera formal, recíprocas (no jerárquicas), con relaciones relativamente permanentes y formas de interacción entre los actores quienes buscan alcanzar sus objetivos comunes’* (Börzell, 1997). Es decir que la estructura semi formal de la red sería la que proporciona estímulos y constreñimientos a los actores, quienes buscarán maximizar sus preferencias, que en este caso serían comunes¹³. Estas características permitirían al gobierno movilizar recursos políticos cuando estos son escasos y están dispersos entre varios actores públicos, privados y del tercer sector. La reunión de los actores implicados debe favorecer la aceptación e implementación de las políticas elaboradas. Más aún, la governance se haría cada vez más factible *sólo en las redes de políticas*, ya que ellas proveen una *estructura para la coordinación horizontal* eficiente de los intereses y las acciones de actores corporativos públicos, privados y del tercer sector, que son mutuamente dependientes de los recursos de cada uno.

Las redes de políticas pueden proveer soluciones para los diversos problemas de organización y gobierno de las complejas sociedades actuales. *‘Las redes son una forma común de coordinación social; el manejo de los vínculos interorganizacionales es tan importante para el sector privado como para el sector público. Son un mecanismo para*

¹³ No se discute aquí el alcance teórico explicativo del modelo de redes. Esta posible carencia se supliría tomando elementos del *institucionalismo centrado en los actores*, combinación de rational choice e institucionalismo. (Börzell, ob. cit.)

coordinar y asignar recursos – una estructura de gobierno – tal como lo es el mercado y la burocracia. Por tanto, las redes no son un híbrido de mercado y jerarquía, sino una alternativa a ellos.’ (Rhodes, 2000, 61). En ellas el Estado es un actor más, puesto que los actores privados tienen importantes recursos de poder (políticos, económicos), por lo que la conducción estatal se basa más en la búsqueda de consensos que en el mandato imperativo o en la simple transferencia de actividades al sector privado.

Por cierto, las redes tienen condiciones óptimas para funcionar y también sus fallas. Ellas funcionan mejor cuando se combinan ciertos factores:

- a) Los actores necesitan información confiable.
- b) La calidad es difícil de medir o no puede especificarse.
- c) Es difícil establecer los precios de los bienes a proveer.
- d) Se necesita discreción y conocimiento experto de profesionales.
- e) Deben proveerse servicios variados y localizados.
- f) Se necesita cooperación intersectorial y entre agencias.
- g) Esta cooperación enfrenta distintas culturas organizacionales.
- h) Los actores perciben el valor de la cooperación.
- i) Se necesitan relaciones duraderas para reducir la incertidumbre.
- j) La evaluación y monitoreo implican altos costos políticos y administrativos.
- k) La implementación implica regateo (haggling).

(Rhodes, 2000, 81).

Entre los problemas de las redes pueden anotarse los costos de cooperación, la dificultad de definir la accountability, el peso de los intereses privados, los eventuales conflictos de intereses internos, la dificultad de su manejo, y el hecho de no ser representativas de la ciudadanía, lo que puede afectar la transparencia.

Pero al menos los problemas relacionados con la coordinación y negociación, en última instancia problemas de acción colectiva, pueden ser superados si se logra un equivalente de la jerarquía. *‘Como la coordinación jerárquica se hace crecientemente imposible a través de los límites nacionales, organizacionales y sectoriales, los actores tienen que confiar en la auto-coordinación horizontal de las redes, lo cual puede servir como un equivalente funcional de la jerarquía’* (Börzel, 1997). La confianza y el consenso

estarían ocupando el lugar del vértice jerárquico y evitarían las incertidumbres del juego del libre mercado. *‘La confianza es su mecanismo central de coordinación, así como el mandato y la competencia de precios son los mecanismos clave para la burocracia y el mercado’* (Rhodes, 2001).

No es mi intención entrar aquí al debate mismo entre los tres modelos vistos ni a la eventual revaloración del tipo de conducción jerárquica.¹⁴ Pero puede decirse que en el modelo jerárquico el rol del Estado es de monopolio sobre las políticas, que el NPM reduce ese rol a un mero control de resultados, y que en el modelo de redes el Estado es más bien un coordinador entre pares. En esta discusión, que puede incluir aspectos normativos, la cuestión seguramente radica en utilizar las estructuras de governance más adecuadas para cada situación. Al decir de R.A.W. Rhodes *‘Es la combinación (mix) lo que importa’*.

Agenda y Políticas Públicas.

Dado que el tema del desarrollo tecnológico, y en particular lo relacionado con las TIC, no existía antes de 2000 en la agenda política uruguaya, al menos no con la intensidad y el protagonismo de hoy, considero necesario hacer alguna aproximación teórica al problema de la aparición de asuntos en el menú político así como al de los tipos de diseño de políticas públicas.

En cuanto a lo primero, la cuestión es porqué algunos asuntos llegan a la agenda, porqué otros nunca lo hacen, o si lo hacen son ‘congelados’. También es de relevancia el identificar los actores que influyen en la agenda y cuáles son los recursos de poder que manejan.

La formación de la agenda puede verse como *‘el proceso través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención del gobierno como posibles asuntos de política pública’* (Elder y Cobb, 1984, 77 *). Esto es razonable; las definiciones públicas nunca resultan de elaboraciones de laboratorio sino que están sujetas a los

¹⁴ Sobre la ventajas de una conducción jerárquica, ver Narbondo y Ramos, 2001.

vaivenes de la actividad política y de grupos de interés. Así el acceso a la agenda sería producto de un complejo proceso sin una estructura definida.

En la agenda deberían pesar normalmente las demandas que surgen de la sociedad. Estas pueden ser muy variadas y dependen *‘de las valoraciones de cada ciudadano y de cada decisor de políticas públicas y de lo que otras personas quieran de las políticas públicas’* (Lindblom, 1991, 145). Pero esta situación parece razonable sólo en sistemas políticos como en Estados Unidos (y quizá sólo allí) con alta dispersión del poder político. En general, el problema no consiste en que exista una gran apertura de la agenda política, sino más bien en lo opuesto. El mismo Lindblom destaca que puede existir lo que él llama *‘circularidad’* en la elaboración de políticas. Las demandas de las personas pueden estar siendo generadas en realidad por sus propios líderes. Si a su vez existe, como en estados Unidos, un alto grado de homogeneidad y consenso sobre muchos temas, la entrada de ciertos temas a la agenda, puede verse obstruida.¹⁵ A su vez existen temas permanentemente jerarquizados: todo lo relativo a desarrollo tecnológico ocupa un lugar de preferencia en todas las agendas del mundo, más allá de su concreción en acciones concretas.

Es posible, en el mismo sentido, un cierto adoctrinamiento por parte de la elite del sistema político que formula las políticas públicas; los eventuales disidentes de la elite son marginados o automarginados de la misma. Por todo ello, los ciudadanos terminan demandando lo que el mismo sistema político produce. Esto puede conectarse con los actores que Hugh Heclo califica de *‘políticos de políticas’* o *‘tecnopolíticos’*,¹⁶ expertos en determinados asuntos pero no identificados con posiciones polémicas. Por ello su peso en la formación de la agenda puede ser fundamental, en especial si tienen oportunidad de acceder al público en general; *‘la elaboración de políticas se está convirtiendo en una actividad propia de los expertos, de sus redes y de sus redes de redes’* (Heclo, 1978, 268 *). Más allá de compartir o no esta afirmación, es indudable el creciente peso de los técnicos en el diseño de políticas y su influencia en la opinión pública. Ello puede generar circularidad en los temas de la agenda, pero también, si se

¹⁵ En Uruguay la situación puede ser tal, si bien nuestra sociedad *‘hiperintegrada’*, como dijera Germán Rama, ya no lo es tanto; pero considérese tan sólo el tema de la despenalización del aborto.

¹⁶ Una muy interesante discusión sobre roles de técnicos y políticos puede verse en Garcé y de Armas, *Técnicos y Política*, Trilce, 2000.

hallan dispersos entre variadas organizaciones, contribuir al proceso de Governance con su corpus de conocimientos.

En el segundo aspecto podemos hallar multitud de enfoques. Siguiendo a Maria das Gracas Rua, es posible simplificar el panorama a tres grandes modelos de diseño de políticas: el racional comprensivo, el incremental y la exploración combinada (Gracas Rua, 1997).

El primero, también llamado sinóptico o racional exhaustivo, tiene como supuesto el que todo problema puede comprenderse en su totalidad, y de que pueden establecerse los valores a ser optimizados y las mejores alternativas para alcanzar los objetivos. Por ello, todas las alternativas y todas las consecuencias pueden y deben ser tomadas en cuenta. En primera instancia esta parece ser la actitud usual frente a un problema de definición de políticas públicas.

El segundo modelo propone un análisis limitado de las consecuencias, alternativas o valores, puesto que no es posible para un ser humano comprender todas. Deben utilizarse las políticas existentes y realizar pequeños ajustes a las mismas, evaluando los resultados: la *'elaboración de políticas es un proceso de aproximaciones sucesivas a algunos objetivos deseados que también van cambiando a la luz de nuevas consideraciones'* (Lindblom, 1959, 219 *). Comparando los resultados y optando por políticas que sólo difieren marginalmente de las vigentes también se evita la dependencia de la teoría. Esto último, por supuesto puede ser tentador pero peligroso por obviar la acumulación de conocimiento previo. Podría no ser adecuada, además, para la toma de grandes decisiones.

Etzioni propone una fórmula intermedia, la exploración combinada (Mixed Scanning). En este *'se adoptan las decisiones fundamentales después de examinar las principales opciones'* pero *'se omiten los detalles para no perder la vista del conjunto'* (Etzioni, 1967, 276 *). Estas decisiones delimitan el entorno del problema, dentro del cual se realizan las decisiones incrementales. Ello uniría lo mejor de los dos mundos: el incrementalismo acota los aspectos poco realistas y la contextualización del racionalismo permite que se superen los aspectos conservadores del incrementalismo (Etzioni, ob.cit).

La forma de la Economía de la Información del siglo XXI, y de la Sociedad de la Información que la acompaña, descansa en el repaso y, de ser necesario, la revisión de las políticas y de sus entornos. Las implicancias serán no sólo importantes para el estímulo del crecimiento económico y de la creación de empleo, sino también el impulso para los beneficios sociales y los servicios públicos. (OCDE, Policy Recommendation for Action, 1999)



Nuevas Políticas Públicas: numerosos actores en torno al CNSI.

En la introducción hacía referencia a que tecnología y políticas públicas no han estado normalmente asociadas. Esta situación está teniendo cambios importantes a partir del decreto 225/200; en este, el Presidente Batlle creó el Comité Nacional para la Sociedad de la Información, en torno al cual se están generando variados proyectos con la intervención de organizaciones estatales, privadas y mixtas.

Objetivos y estructura del Comité.

El decreto de creación del Comité establece como objetivo *central* ‘*Crear las condiciones para definir una política nacional concertada que permita el desarrollo de la Sociedad de la Información en el Uruguay*’, considerando ciertas áreas específicas que dan origen a los talleres que se describen más abajo. La visión del Dr. Nilo Pérez es que el Comité debe ‘*difundir las nuevas tecnologías en todos los estratos de la sociedad. Para que el uruguayo no se quede atrás en un mundo cada vez más globalizado, donde la competencia es cada vez más internacional, es necesario incorporar la telemática, porque de lo contrario, vamos a perder competitividad y vamos a ser cada vez más pobres*’.

El Comité está integrado por el Presidente de la República, el Rector de la Universidad, Ing. Rafael Guarga, el Presidente de Antel, Ing. Fernando Braco, el Director de la Unidad Reguladora de Servicios de Telecomunicaciones (Ursec), Dr. Fernando Pérez

Tabó, un representante de las Universidades Privadas, el Dr. Mariano Brito y Roni Liberman, Presidente de la Cámara Uruguaya de Software, que desde el 21 de junio de 2001, ha pasado a llamarse Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (CUTI), con la intención de incorporar a otras empresas.

Existe una Unidad de Gestión, de carácter ejecutivo, dirigida hasta marzo de 2001 por el Ing. Pablo Valenti, y a partir de ese momento por el Dr. Nilo Pérez en solitario y desde junio de 2001 en conjunto con los codirectores Ing. Héctor Cancela de la Universidad de la República, Federico Vagner del sector privado (Artech) y Mara Rubiños de la Cámara Uruguaya de las Tecnologías de la Información (CUTI). Esta unidad debe coordinar las sesiones del CNSI, elaborar los materiales para la definición de estrategias y la agenda del comité; debe además *‘supervisar la ejecución de las tareas definidas’* y *‘coordinar con los organismos competentes la elaboración de planes para la ejecución de programas para el desarrollo de la Sociedad de la Información’* (Decreto 225/2000). Esta unidad, su agenda, y entorno general son denominados *Uruguay en Red*.

Existe también un Consorcio asesor de Empresas, que *‘dará acogida, organizadamente, a aquellas empresas uruguayas con dilatada trayectoria a nivel internacional y a aquellas empresas internacionales que se han instalado en el país’* (documento inicial de *Agenda Uruguay en Red*). La idea es incorporar empresarios exitosos que colaboren en el posicionamiento internacional del Uruguay. En junio de 2000 ha quedado integrado por Breogán Gonda de la empresa Artech (creadora del mundialmente exitoso Genexus), Mariano Larrobla de Larrobla y Asociados, Victor Ganón (ex director de Canal 5) de Quanam Consultores, Orlando Dovat, presidente de Zona Franca Montevideo y Enrique Baliño, ex gerente general de IBM Uruguay.

Resaltan aquí algunas cosas evidentes en primera instancia. Primero, la jerarquización política del CNSI al estar presidida por el Dr. Jorge Batlle; sea esta presencia efectiva o no, el estatus del Comité adquiere una enorme importancia: expresa un compromiso personal del Presidente de la República con los eventuales resultados o productos de aquel. En segundo lugar se destaca la participación al mismo nivel de la Universidad de la República y las Universidades privadas. Ello implica, más allá de una cierta concepción de la enseñanza terciaria, la integración de todas las posibles fuentes de

conocimiento académico del país. En tercer lugar, es clara la importancia otorgada en este entorno a las tecnologías de comunicaciones por medio de Antel y URSEC, además de vincular a dos organismos con injerencia en el mismo tema que no necesariamente han coordinado hasta ahora sus políticas. En cuarto lugar debe notarse la sugestiva presencia de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de Información por medio de su Presidente, lo que le da al Comité un cierto tinte corporativo, subrayado esto por el hecho de que uno de los grupos de trabajo, quizá el de mayor importancia, trata del apoyo específico al sector.

En este momento fueron creados cinco talleres de trabajo que abordan los siguientes temas: Alfabetización Telemática, Desarrollo de Servicios Telemáticos para el Ciudadano y las Empresas, Modernización de la Administración Pública, Desarrollo de un Mercado eficiente de las Telecomunicaciones e Internet y, por último, Apoyo a la competitividad del Sector de Software.

Sobre este último taller, es destacable que el sector de software ha logrado exportaciones a 55 países por 60, 76.84 y 79.42 millones de dólares en 1998, 1999, y 2000 respectivamente¹⁷, esperando llegar a la cifra de U\$S 100 millones en 2001. En tanto, pese a este impulso del Poder Ejecutivo, Uruguay no cuenta aún con una ley de derechos de autor en general, ni tampoco con una ley específica de derechos de autor de Software, lo cual puede exponer al país a sanciones por parte de terceros y limitar la iniciativa privada.

En cuanto a los demás temas de la agenda del CNSI, destaca el tema, nada nuevo de la *modernización de la Administración Pública*. Nadie duda de que las TIC son una herramienta formidable para la reforma del Estado y la mejora de los procesos administrativos, más allá del perfil ideológico que se le desee imprimir a aquella.

La *alfabetización telemática* ya había sido puesta en el tapete por Germán Rama. Esto puede implicar una mayor internetización de las escuelas, puestos de acceso a la Red gratuitos, y la mejora de la formación de trabajadores en los temas de las TIC. Esto tiene que ver con la necesidad de una política de empleo que contemple los cambios que está

¹⁷ Informe del Ec. Luis Stolovich con colaboración de la ORT, para la CUTI.

imponiendo la Sociedad de la Información; sin embargo este aspecto, no aparecía en esta etapa en los objetivos del CNSI.

El *desarrollo de servicios telemáticos* aparece muy relacionado con el de disponer de un mercado eficiente de los mismos, por ejemplo, para el comercio electrónico. En principio tenía entre sus acciones el Proyecto Mercurio y el Portal del gobierno.

Tras la incorporación de los tres codirectores, comenzó un trabajo de revisión de los talleres de la Agenda Uruguay en Red. Los cambios pueden resumirse como sigue:

- a) El taller de Servicios Telemáticos para el Ciudadano y la Empresa se integrará al de Modernización de la Administración Pública.
- b) El taller de Mercado Eficiente de Telecomunicaciones se denominará Infraestructura Tecnológica y se enfocará a garantizar el acceso universal a aquellas, implementar la seguridad de ese acceso y a estudiar las regulaciones necesarias. Este taller es el que más efectivamente está trabajando; cuenta con más de 20 personas en su staff.
- c) Se agrega el taller Uso de Tecnologías de Información y Comunicaciones en las PyMEs.
- d) Se agrega también un taller de Impacto Socioeconómico, que incluiría temas como el empleo, o la brecha digital entre naciones, entre sectores sociales, entre Montevideo e Interior, etc.¹⁸

¹⁸ Sobre impactos de las TIC sobre el empleo, y la brecha generada entre trabajadores de alta y baja calificación, véase *Workshops on the Economics of the Information Society, OCDE 1999*.

El entorno actual.

En agosto de 2000 se inició un proceso de desarrollo de una serie de iniciativas en un sector, del de las TIC, que en nuestra sociedad ha tenido hasta no hace mucho escasa relevancia. Para comprender mejor este proceso debo mencionar algunos elementos que ayudan a la comprensión del ambiente en que aquel se desarrolla.

Entre mayo y junio de 1999 el Ministerio de Industria, Energía y Minería llevó a cabo una serie de reuniones con empresas del sector de Software en que se generó un informe sobre el posicionamiento del sector, que incluyó un análisis FODA, y se establecieron lineamientos estratégicos y una agenda para la mejora de la competitividad.

En los días 21 y 22 de julio de 2000 se celebró en Montevideo el seminario ‘El Mercosur en el siglo XXI: la Tecnología de la Información para la Integración y el Desarrollo’. En él participaron técnicos, empresarios y políticos de los países del Mercosur, Chile, España, Bolivia, Canadá, y de organismos como el OIT, BID, Antel. Una de las sesiones tuvo como título: *Modernización del Estado: el e-Gobierno*. En el resumen de las intervenciones se puede destacar por ejemplo el énfasis en ‘*el uso de la TIC como soporte de gobernabilidad (transparencia, acceso, eficacia, etc.) y el rol del Estado en relación al desarrollo sostenible de las TIC*’ y también que ‘*los servicios del gobierno deben llegar a toda la ciudadanía y no sólo al 12% que actualmente tiene acceso a Internet*’ (en realidad es la tasa más alta de América Latina). Se mencionó también los posibles efectos colaterales de desempleo así como la dificultad de implementar proyectos de alcance regional y de obtención de recursos. El moderador del seminario destacó los aportes en torno a gobernabilidad, integración e implicancias sociales.

En las Jornadas de Informática de la Administración Pública de agosto de 2000¹⁹, se insistió en la necesidad de que el Estado tenga una política definida en Informática y se propuso la creación de una secretaría de Informática que dependiese de la Presidencia. Esta sería una unidad diferente del CNSI, si bien sus funciones no fueron claramente

¹⁹ Organizada por la Asociación de Informáticos de la Administración Pública, con apoyo de Conadi y en esta última instancia de Uruguay en Red. La Comisión Nacional de Informática, creada en 1975, es un organismo asesor de la Presidencia, y es presidida por el Director de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

especificadas. Es de destacar que en este año, Uruguay en Red, la CEPRE y ASIAP patrocinaron un concurso para empleados públicos, al cual debían presentarse anteproyectos para la mejora de la gestión y de los servicios del Estado al ciudadano. El programa de las Jornadas de 2001 incluyó un día dedicado a foros y conferencias sobre Gobierno Electrónico.²⁰

Según Roni Lieberman, ya durante la campaña por las elecciones internas, la entonces Cámara Uruguaya de Software realizó reuniones con varios dirigentes políticos buscando impulsar al sector. Inmediatamente antes de asumir el mando para el cual fuera electo Jorge Batlle convocó a dicha Cámara expresando que era posible hacer algo y su compromiso con ello, lo cual desemboca directamente en la creación en agosto de 2000 del CNSI.

Del 22 al 25 de abril de 2001 se desarrolló el Foro Empresarial Europa-latinoamérica de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, reunión internacional cuyo objetivo es facilitar los negocios entre empresarios europeos y latinoamericanos, promoviendo la complementariedad, y por tanto el intercambio entre las industrias de software de Europa y latinoamérica. Fue organizado por la CUTI y su similar española.

En Junio se ha realizado en Montevideo el I Seminario sobre Comercio Electrónico y Desarrollo, auspiciado por la UNCTAD y organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Uruguay en Red, ANTEL, Universidad de la República y la recientemente creada Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones. Entre sus conclusiones, además de destacar la experiencia canadiense en el tema, resalta el numeral 9: *‘Es fundamental la acción del Estado como catalizador del cambio y motor del crecimiento del comercio electrónico en el país’*, lo que viene a concordar perfectamente con el rol del CNSI.

En setiembre se ha realizado, también en Montevideo la reunión del *Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN)*, que es el gobierno de Internet. El que este evento se lleve a cabo en Uruguay se debería a que el Presidente Batlle así lo

²⁰ Sobre el contenido de las jornadas ver el sitio www.jiap.org.uy.

solicitará al organismo mencionado. En esta reunión se decidió la instalación en Uruguay de la Sede Regional para América Latina de ICANN.

En forma coincidente se llevó a cabo la exposición *Convergencia Mercosur XXI*, con la inclusión de numerosos foros académicos referidos a las Telecomunicaciones como: ‘Telecomunicaciones como oportunidad de negocio’, o ‘La tecnología al servicio de la educación’, con participación de técnicos y políticos de la región. Esta exposición colabora en poner al Uruguay en el centro de la atención de proveedores, técnicos y empresarios.

El 20 de noviembre se realizó un taller sobre la industria audiovisual y la promoción de la misma como exportadora, auspiciado por los Ministerios de Educación y Cultura, de Turismo, Uruguay XXI y Uruguay en Red.

Pueden citarse también las reuniones mensuales del First Tuesday o Foro de la Nueva Economía, que se realizan en 110 ciudades de 46 países, promoviendo la reunión de emprendedores e inversores en el área de las TIC (si bien no exclusivamente). En Uruguay es organizado por la empresa Milenium 21, que tiene un acuerdo con el Programa de Desarrollo Tecnológico del Ministerio de Educación y Cultura para facilitar la oferta de consultorías a las empresas calificadas.

Debe destacarse que todas estas actividades cuentan con la participación directa o al menos la promoción y auspicio de Uruguay en Red.

Acciones del Gobierno y Programas.

Más allá del CNSI y sus acciones concretas, en materia legal deben citarse algunas iniciativas relativas a la promoción de las exportaciones de software. En marzo de 1999, un decreto de la anterior Administración (84/999) declaró de interés nacional la actividad de producción del sector software de acuerdo a la ley 16096.²¹

²¹ Ley de Declaración de Interés Nacional, Promoción y Protección de las Inversiones realizadas por Inversores Nacionales y Extranjeros.

El 18 de diciembre de 2000, el gobierno de Batlle emite dos decretos: por el primero modifica el anterior, disponiendo la exoneración del IRIC a las rentas de la actividad de producción de soportes lógicos desde el 1 de enero de 2001 hasta el 31 de diciembre de 2004. En el segundo decreto, se incluye entre las exportaciones exentas de IVA a los servicios de diseño, desarrollo e implementación de soportes lógicos, las licencias por el uso de los mismos y la cesión total de derechos de uso y de explotación. Estos decretos ponen a la industria de software en mejores condiciones para poder competir en el exterior.

Los programas en curso.

En conexión o formando parte de los talleres, y con diverso grado de coordinación con el CNSI y Uruguay en Red (el Proyecto Mercurio, por ejemplo, se relaciona con varios talleres) se están llevando a cabo concretamente una serie de programas:

Polo Tecnológico.-

Lanzada el 27 de agosto, esta actividad pretende impulsar al Uruguay como centro de inversiones y radicación de empresas de TIC²². Para ello se destacan mediante un sitio internet de gran calidad y otras formas de propaganda:

- a) La situación de estabilidad política, económica y social del país.
- b) La calificación positiva de las empresas evaluadoras de riesgo.
- c) El régimen impositivo.
- d) La buena infraestructura de telecomunicaciones.
- e) El proceso de creciente desmonopolización de servicios.
- f) El elevado nivel técnico de profesionales y empresarios.
- g) La integración en el Mercosur como mercado ampliado.
- h) Las bondades del clima.

Esta promoción es desarrollada por el consorcio IT Uruguay cuya integración se comenta más abajo, en la descripción de los actores..

²² Con el mismo objetivo, entre otras acciones, el gobierno de Chile, país con características similares al Uruguay, ha abierto una oficina en Silicon Valley.

Portal del Gobierno.-

Su objetivo es proveer a organismos públicos, ciudadanos y empresas de un medio seguro y sencillo para acceder a información y servicios del Estado via Internet, posibilitando la comunicación directa e interactiva de las partes. Se espera que se convierta en una valiosa herramienta de gestión y que colabore con la eficiencia y transparencia del Estado. Se estructurará en cuatro partes:

- a) Gobierno. Incluyendo Parlamento, Ministerios, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados, Organismos autónomos, Gobiernos Departamentales y otros como la Junta Nacional de Drogas, la Comisión para la Paz, Oficina de Planeamiento y presupuesto, Oficina Nacional de servicio Civil, etc.
- b) Servicios. Incluirá concursos, entretenimiento, Educación (escuelas, liceos), trámites, Diario oficial, Salud (hospitales, emergencias, etc.).
- c) Información General. Economía, Clima, población, símbolos patrios, fechas históricas, tradiciones, Museos.
- d) Novedades. Prensa, Eventos, Leyes, Decretos, Reglamentaciones.

Proyecto Mercurio.-

Los objetivos de este proyecto desarrollado por Antel, que integraba el taller de Servicios Telemáticos, luego fusionado con el Modernización del Estado, son:

- a) Universalización de Internet. Para ello se crea el Portal mercurio, y se desarrolla un plan de venta masiva de computadoras.
- b) Conexión de teléfono fijo y salida a Internet simultáneos.
- c) Estímulos al desarrollo de contenido local.
- d) Aumento del ancho de banda en toda la red.
- e) Abaratamiento general de los costos.

Programa de Incubadora de Empresas.-

Es llevado adelante por el LATU y la Universidad ORT. El objetivo es potenciar las empresas existentes y crear nuevas. Para ello se busca generar las condiciones que permitan a los estudiantes y profesionales jóvenes transformar sus ideas en emprendimientos. La idea central es promover la formación de nuevas empresas disminuyendo los riesgos de las etapas de inicio, brindando servicios como asesoramiento contable, legal e impositivo, revisiones de la marcha de los proyectos, infraestructura de oficina (llamada 'incubación física'), acceso a los departamentos académicos de la ORT. No se incluye apoyo financiero, pero sí se facilitan contactos con las organizaciones de apoyo a PyMEs. Se Cuenta para este proyecto con asistencia financiera no reembolsable del Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN-BID) por U\$S 946.000, incluida contraparte²³.

En el comité que seleccionará empresas candidatas para el uso de los servicios se han integrado dos empresarios de éxito: Pablo Millburn de Urunet y Daniel García de PriceWaterhoseCoopers.

Programa de Conectividad Educativa.-

Este programa, una de las acciones del taller de Alfabetización Telemática, tiene como meta la conexión a Internet sin costo de los centros educativos de Primaria, Secundaria, Formación Técnico Profesional y de Formación Docente. La conexión será provista a ANEP por ANTEL. Entre sus objetivos se destacan: la conexión a Internet de todas las escuelas y liceos en el presente período de gobierno, lograr una adecuada relación de alumnos por computadora y que cada alumno cuente con dirección de e-mail.

La dirección de este programa y una unidad ejecutora subordinada, están integradas por todos los subsistemas de la enseñanza pública (Codicen, Primaria, Secundaria, UTU y Formación Docente). Existe una unidad de gestión dirigida por el Dr. Nilo Pérez, martín Secco (ANEP) y un representante de ANTEL.

²³ Normalmente el BID aporta el 55%. Existe la idea de organizar los préstamos de modo que las empresas tengan claro a qué 'ventanilla' presentarse.

Programa de Desarrollo Tecnológico (PDT).-

El 31 de julio de 2001 se lanzó el Programa de Desarrollo Tecnológico, coordinado y administrado por la Unidad de Control del Programa del Ministerio de Educación y Cultura, en coordinación con la DINACYT²⁴. Otorgará subsidios de hasta U\$S 250.000, que pueden ser recibidos a través de la contratación de consultorías, personal técnico, insumos y equipos. El PDT, de cinco años de duración, busca estimular la asociación entre empresas que permitan superar problemas de escala y apoyar en especial a las PyMEs dedicadas a la innovación tecnológica. Se divide en tres subprogramas:

El subprograma I, *Apoyo a la innovación y mejora de la competitividad de las empresas*, otorgará beneficios en modalidad de subsidio a empresas por un monto de U\$S 15.750.000.

El subprograma II, *Desarrollo y aplicación de ciencia y tecnología*, tiene el objetivo de ampliar la capacidad de generación de conocimientos científicos y tecnológicos en áreas definidas por el CONICYT de interés social y económico para el país. Se destinan U\$S 12:150.000 para financiar proyectos de investigación, realización de postgrados en el exterior y adquisición de equipamiento para laboratorios.

El subprograma III, *Fortalecimiento Institucional del Sistema Nacional de Innovación*”, coordinará las actividades de ciencia y tecnología, promoviendo sus vinculaciones regionales e internacionales y divulgando los avances científicos y tecnológicos. A esos efectos se destinarán U\$S 4.000.000

El CNSI no tiene vinculación formal pero mantiene un contacto fluido con Dinacyt . La financiación es aportada por un préstamo de U\$S 30 millones del BID con contraparte de U\$S 10 millones del Gobierno.

Programa de Desarrollo Empresarial de la Industria de Software.

Está dirigido a empresas ya consolidadas y con productos terminados. La CUTI es quien lo realiza, y la dirección Técnica es ejercida por un comité integrado por la

²⁴ Dirección Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, creada en art. 308 de ley 17296 de Presupuesto, que le encomienda administrar los proyectos financiados con préstamos de organismos internacionales.

Universidad de la República, la Universidad ORT, la CUTI y el Dr. Fernando Pérez Tabó (miembro del CNSI). En forma similar al PDT, prestará subsidios en forma de servicios de asistencia técnica, es decir de consultoría. Se financia con un préstamo FOMIN de U\$S 1:620.000 incluida la contraparte que aporta la Cámara.

Proyecto Uruguay 3.0.

Este proyecto pretende elaborar una visión del país compartida por empresas, instituciones y familias, con el objetivo de integrar el país en la nueva economía y orientar la inversión pública y privada. Esta visión se elaborará en cinco talleres: Infraestructura tecnológica, Uso de Tecnología, Capital Intelectual, Ecosistema de Negocios y Capital de Riesgo, cuyas conclusiones serán tratadas en una megaconferencia con participación de expertos. Uruguay 3.0²⁵ es financiado por Uruguay XXI, ANTEL, Zona Franca Montevideo, y PriceWaterHouseCoopers en tanto la gestión será realizada por la consultora Proyectos Alta Gerencia. No hay participación directa de Uruguay en Red, si bien en los talleres participan varios integrantes²⁶. Se utilizarán indicadores tomados de la experiencia irlandesa tales como: porcentaje de mano de obra que utiliza correo electrónico, porcentaje de hogares con acceso a Internet, venta de servicios de software como porcentaje del PBI, número de terminales Internet cada 1.000 estudiantes.

Comercio Electrónico.

Para fomentar el e-Commerce, se ha creado, hasta ahora de modo informal, una Comisión Nacional de Comercio Electrónico que debe:

- 1) Tomar posición sobre los distintos aspectos de e-Commerce para la participación en foros y organismos (ALCA, Mercosur, OMC, etc.).
- 2) Ejecutar acciones para el desarrollo del comercio electrónico, que induzcan al sector privado a la utilización de las herramientas de TIC, como la capacitación a las

²⁵ La denominación refiere a esta clasificación: un país 1.0 es agrícola, un país 2.0 es industrial, y uno 3.0 está integrado a la nueva economía y tiene gran desarrollo en TIC.

²⁶ Al menos Fernando Bracco, Roni Lieberman, Enrique Baliño, Orlando Dovat.

pequeñas empresas a través del programa AL-PYMES, que es auspiciado por el PNUD y la Comisión Europea.

Para resumir brevemente, podemos decir que los frentes de trabajo encarados por el CNSI y actividades conexas son:

- a) Fomento de la actividad de Investigación y Desarrollo.**
- b) Promoción de la Industria del Software.**
- c) Desarrollo de Uruguay como Polo Tecnológico.**
- d) Modernizar aspectos de la gestión del Estado via Internet.**
- e) Promoción de las nuevas tecnologías a nivel educativo.**
- f) Promoción de las nuevas tecnologías en el sector privado.**
- g) Apoyo a eventos y actividades relacionados con las anteriores.**

Una breve caracterización como Política Pública.

Es importante caracterizar mínima esta política pública, sin olvidar para ello que el CNSI se halla en etapa de diseño e inicios de implementación de algunas acciones y de modificación de otras.

En los considerandos del decreto 225/2000 en el que se crea el CNSI, se especifican los objetivos básicos. *‘Visto: la necesidad de definir una política nacional que permita el desarrollo de la Sociedad de la Información en el Uruguay’, que ‘diversas entidades públicas y privadas vinculadas a la materia’ se han mostrado interesadas, y que ‘tal desarrollo promoverá la integración de nuestro país a nivel internacional en especial en el ámbito del Mercosur’.*

En el documento inicial ya mencionado se establece: *‘Queremos construir una estrategia nacional, una estrategia país... un compromiso de todos, es una estrategia de Estado y con la participación directa de la sociedad civil’.* Las TIC y las políticas para el desarrollo de la Sociedad de la Información *‘deben necesariamente traducirse en más participación, más beneficios para nuestra gente, más educación mayor eficiencia de la Administración Pública... en síntesis: una sociedad en condiciones de aprovechar todas las oportunidades que se generan a partir de de la Sociedad de la Información’.* Esto es necesario porque las socorridas ‘ventajas comparativas’ se han trasladado hacia el área del conocimiento. En este sentido Roni Lieberman destaca como positivas : *‘la masa crítica de conocimiento del país, y el marco social, político y económico más estable de la región’.*

Una mirada a las acciones establecidas en agosto de 2000 en el Taller de Alfabetización Telemática, puede ilustrar sobre la nitidez de objetivos. Se definen diez acciones compuestas a su vez de diversas iniciativas. Especificando tan sólo las primeras vemos que se establecen líneas de acción para:

- 1) Adaptar los programas de estudio a al SI.
- 2) Establecer una comunidad virtual de los Educadores Nacionales.
- 3) Conectar las escuelas a Internet (Programa de Conectividad Educativa).
- 4) Desarrollar planes de formación continua de profesores y maestros.

- 5) Crear Redes Temáticas (Geografía, Historia, etc.).
- 6) Crear programas de formación de adultos en las TIC
- 7) Producir material educativo multimedia.
- 8) Adecuar los Centros de Enseñanza para el uso de las TIC.
- 9) Establecer un sistema de Extensionistas en TIC.
- 10) Fomentar I+D (formación de recursos humanos, mayor investigación en TIC, posicionar Universidades como centros de investigación).

Tanto el decreto 225 como el documento inicial de la Agenda parecen apuntar a un diseño racional exhaustivo clásico ('a la raíz', como dijera Lindblom). Están identificados los fines, hay medios establecidos para lograr esos fines, y la forma de trabajo parece indicar la intención de lograr un análisis muy completo de todos los factores, aun en esta etapa embrionaria. Con los datos actuales, las políticas a implementar tienen un aspecto bastante 'sinóptico', pero es muy posible que los numerosos actores que llevan adelante los proyectos, generen en su interacción una revisión no necesariamente planeada hoy de métodos y objetivos. De hecho, los cambios habidos en la estructura de talleres trasuntan que ya se está dando algún tipo de reelaboración.

Queremos construir y desarrollar una estrategia nacional, una estrategia país, para lo cual hemos convocado a todos los actores, desde los centros de educación a los organismos públicos técnicos y de telecomunicaciones, a los empresarios del sector, buscando que el gobierno juegue un papel articulador.
(Documento inicial Agenda Uruguay en Red)



¿Un nuevo modelo de conducción política?

Todo lo relativo al CNSI es novedoso no sólo por el hecho de que el país no contaba con políticas claras en esta materia, sino porque se dan múltiples iniciativas en las cuales intervienen variadas organizaciones del Estado, privadas y mixtas. Esto implica tanto que el Estado no es el eje central del proceso como que la responsabilidad de la conducción de esta política se halla ampliamente distribuida. Pero consideremos primero la eventual influencia del New Public Management.

Cercanías con el NPM.

Si bien en Uruguay la primera etapa de reformas, relacionada con la privatización de empresas estatales, se ha cumplido muy parcialmente, podemos ubicar el CNSI en el marco de la llamada segunda reforma del mismo. Eficiencia, mejora en la prestación de los servicios, desregulación, tercerización, mejora de los servicios al usuario, modernización en general de toda la Administración Pública, pautan esta etapa.

En los períodos previos, el gobierno de Luis Alberto Lacalle estuvo marcado por el intento de privatización en general de las empresas del Estado, que no prosperara debido al resultado negativo del plebiscito de 1992. La segunda administración de Julio María Sanguinetti, decidió llevar a cabo una importante reforma de la Administración Central con claro apego los postulados del NPM. A ésta deben añadirse el nuevo marco regulatorio para el sistema eléctrico, la reforma de la seguridad social, la reforma educativa, pero interesa aquí la primera.

Podemos citar en este marco la creación del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado y la reforma de los Ministerios en base: a la redefinición de funciones de

Ministerios y reparticiones, la reorganización de sus estructuras y la adecuación a ésta del personal en cantidad y calidad (Narbondy y Ramos, 2000, 46). Se desarrolló para ello un Sistema de Evaluación de la Gestión Pública por Resultados (SEV) que se centraría, no en controles de procedimientos sino en el análisis de los resultados.

En el presente gobierno, el documento inicial Agenda Uruguay en Red define como objetivo del desarrollo de la Sociedad de la Información: *‘Mejorar los servicios a los ciudadanos y las empresas a través del uso de las TIC, permitiéndole el acceso a información y realización de trámites desde cualquier lugar y a cualquier hora’*. Para ello es necesario *‘establecer estándares y una adecuada articulación e integración de las funciones administrativas’*, y se reconoce que son fundamentales *‘las capacidades de los funcionarios públicos en el uso de las TIC para adecuar el funcionamiento de la Administración Pública a los objetivos que nos proponemos’*. Es importante que se menciona que *‘se deberá partir por modernizar y adecuar la actual estructura administrativa’*.

Hallamos en principio aquí algunas formulaciones cercanas al modelo de NPM (que se supone es compartido por el gobierno actual, al menos en su filosofía): por un lado, la necesidad de la utilización de las TIC como herramienta para aumentar la eficacia y alcance de los servicios estatales, y por otro, la idea de cambiar las estructuras del Estado. Cómo y en qué sentido está por verse. Se puede considerar que el establecimiento de estándares encaja bien en el modelo.

Veamos como ejemplo el taller de Modernización del Estado, que tiene establecidas tan sólo dos acciones lo que simplifica el análisis a nivel de este trabajo. La primera consiste en establecer una intranet en la Administración Pública, por medio de diversas iniciativas como: extender el uso del correo electrónico, inventariar equipos, automatizar procesos, formar personal en el uso de Internet y la directiva clara de que todas las *Direcciones del Estado* deberán integrar las nuevas tecnologías a la prestación de servicios y en apoyo a sus sistemas administrativos. Se indica que existen iniciativas del Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado que deberán incorporarse al proyecto.

La segunda acción establece que deberá desarrollarse un marco regulador que permita superar todas las barreras fiscales, legales, jurídicas y administrativas que puedan

entorpecer el desarrollo de la Sociedad de la Información. Para ello se promoverá: la creación de una comisión Parlamentaria para la SI, medidas de apoyo al comercio electrónico, un Sistema de Compras del Estado via Internet, el uso de TIC para las licitaciones públicas. Estas son iniciativas de tipo desregulatorio, que seguramente no serán de fácil implementación. La pregunta a hacer aquí es si realmente las herramientas informáticas pueden mejorar la gestión o si conducirán a una gran concentración de poder en torno a la administración de las mismas. ¿Realmente contribuye a la transparencia la publicación en Internet de una licitación cuando hay varias revistas especializadas que semanalmente difunden todas las compras del estado?

Pese a contener elementos cercanos al NPM, no resulta posible afirmar, con la información disponible y el grado de desarrollo de este proceso, que exista algún énfasis en la oposición conceptual Gestión/Administración, o en el rol de los staffs gerenciales. Más aún si se comparan las acciones definidas con la reforma comentada llevada a cabo durante la segunda presidencia de Sanguinetti. De todos modos, dada la insistencia en la eficiencia y en la modernización de las estructuras administrativas puede inferirse al menos que no se comparte el modelo tradicional burocrático.

Agenda y redes.

El complejo proceso desarrollado en torno al CNSI puede ser mejor comprendido, en mi opinión, si lo analizamos desde el punto de vista expuesto relativo a la existencia de redes de actores públicos y privados.

Aparición del tema en la agenda.

En primera instancia, ¿existía alguna demanda desde la sociedad que urgiera a la creación del CNSI? Sin duda existe un reconocimiento difuso de la gente de la necesidad de 'estar al día' en todo lo que tenga que ver con tecnología, pero en realidad, considero que existen solamente dos opciones en cuanto a la entrada casi abrupta de lo relativo a la Sociedad de la Información en la agenda del Gobierno. O bien el CNSI es una iniciativa típica de élite y es el equipo de Jorge Batlle el que ha definido las líneas a seguir o bien ha existido un intensa actividad de promoción del tema por parte del sector privado interesado. La creación del Consorcio Asesor de Empresas, así como la

integración directa de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información en el CNSI de son indicios de la segunda opción. En todo caso la entrada del tema en la agenda del gobierno sería producto en un caso del Gobierno, y en el otro, de agentes privilegiados del sector privado. Más allá de eso, es claro que ambos sectores comparten un mismo interés.

Es significativo lo que dice Lieberman: *‘Nosotros (la CUTI) nos focalizamos en desarrollar la industria del software, luego el CNSI incluyó otras actividades’*, manifestando que no tenía ninguna duda de que el surgimiento de este proceso se debía a la iniciativa del sector privado. El Ing. Pablo Valenti relativiza un poco esto: *‘La sociedad uruguaya vio que había un sector que estaba creciendo con fuerza, se creó una sensibilidad en la Universidad de la República, y el Presidente pregonó algo que el Uruguay tenía bastante desarrollado: competir en base a conocimientos. Pero eso hay que convertirlo en acciones; hubo una disposición especial del Presidente.’*

Lo que puede afirmarse sin duda es que se ha dado una coincidencia de intereses y objetivos del Gobierno, el sector privado, el sector académico o profesional del área, respaldada por un amplio consenso de la sociedad en cuanto a la importancia de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Una Red para una Governance.

En cuanto al interacción de los actores, y sus vinculaciones en forma de red, se puede destacar del documento inicial de Uruguay en Red: *‘Una estrategia adecuada requiere de la participación de diversos agentes sociales y económicos sobre la base de una serie de objetivos consensuados y de responsabilidades debidamente articuladas’* (documento inicial Uruguay en Red). Ello implica una estructura de algún tipo, relaciones estables y alguna calificación de los actores; el decreto 225/2000 establece cierta institucionalización de dichas relaciones.

La integración actual de la dirección de Uruguay en Red y la reducción del Consorcio Asesor un grupo de seis personas, todos empresarios, parecería indicar que el funcionamiento es el de una red con las características vistas más arriba de una Comunidad Política, pues sus miembros son escasos, sus relaciones muy estrechas y

permanentes, y los valores a impulsar, en este caso el desarrollo de la industria de software, la integración a la Sociedad de la Información, la modernización tecnológica del país, etc., son plenamente compartidos.

Pero tal enfoque es superficial y resulta en una gran simplificación del proceso reduciéndolo a la intervención de dos actores (empresarios y Gobierno). La variedad de organizaciones involucradas, la diversidad de proyectos y las múltiples vinculaciones entre actores caracterizan esta red como una en la cual se da una cierta coordinación horizontal, donde existe bastante independencia de los actores y por lo tanto es autoregulada, pero que cuenta con un protagonista central, (el CNSI y Uruguay en Red), alrededor del cual giran o se coordinan los distintos emprendimientos.

Como dice el Dr. Nilo Pérez: *‘el objetivo de Uruguay en Red es fomentar, motivar, desarrollar, coordinar, promover, impulsar. La coordinación no implica jerarquía; la forma de promover acciones es convenciendo a aquel que las tiene que hacer’*. Del mismo modo se expresaba el Ing. Pablo Valenti: *‘diría que no se trata de construir un mando, sino de construir un sistema de varios agentes interactuando. La idea es estimular a la sociedad para que se construya en base al uso útil del conocimiento’* (La República, 24/7/2000). O sea que si bien la iniciativa parte del Gobierno, la intención final es que sea la sociedad civil la que se movilice en pos de los objetivos trazados.

También resalta Valenti la dinámica de interacción: *‘Hemos impuesto un estilo de trabajo ... el concepto de red está presente en toda esta estrategia. Uruguay en Red va a promover el trabajo en red de toda la sociedad uruguaya’*.

Debe destacarse asimismo, la compleja interacción resultante de los numerosos proyectos ya descritos, debida al entrelazamiento de personas, instituciones y objetivos. Los proyectos además, son a la vez autónomos e interdependientes: autónomos, pues las personas y organismos tienen capacidad de decisión propia, aunque en grado variable; e interdependientes, pues el éxito o fracaso de cada uno ha de influir en los demás.

No hay entonces un mandato imperativo del Poder Ejecutivo, sino un apoyo genérico y coordinación de toda una variedad de iniciativas, estatales, privadas y mixtas, desarrolladas por organizaciones de diversos tipos, unas con lazos más fuertes que otras con el centro lógico pero no jerárquico del esquema. En este sentido no hay duda de que

están produciendo políticas con un estilo nuevo, más allá del rótulo que se le pueda aplicar.

Ciertamente no es posible afirmar que existan formas de coordinación horizontal en toda la extensión de la red, si bien es seguro que existen vínculos no institucionales de cada actor con todos los demás. Pero es claro que en los subsistemas de la red, normalmente relacionados por proyectos específicos esa coordinación es imprescindible, siendo el proyecto de Polo Tecnológico quizá el más claro.

Los principales actores.

He expuesto más arriba los programas relacionados con el CNSI de una u otra manera; corresponde entonces ver las organizaciones e individuos involucrados en ellos. Debe notarse, en relación con la idea de que el actor central no es el Estado, el peso de los actores privados y los recursos de que disponen.

El Presidente Batlle ha sumido un rol protagónico en todo lo referido a las nuevas tecnologías y a las posibilidades de Uruguay para desarrollarse como centro de innovación. Es interesante seguir brevemente su discurso:

‘Considero que la nueva economía no surge a partir de Internet o de estas nuevas tecnologías, más bien surge a partir de países que basaron sus estrategias de crecimiento en su gente, creando condiciones para la innovación y la participación, de forma de estimular la generación, uso y difusión de conocimiento’ (Carta del Presidente en sitio de Uruguay en Red).

Dirigiéndose a un grupo de escolares el Presidente afirma *‘Hay que estudiar, porque el que más sabe es más libre. La libertad es, naturalmente, la consecuencia del saber. Un país con gran educación y una economía bien abierta les va a permitir encontrar un destino en el mundo entero en la medida de lo que trabajen y estudien para lograrlo. Hoy en día la decisión no está en manos de quien más tiene, está en mano de quien más sabe’* (Ultimas Noticias 4/4/2001).

En este sentido Batlle parece lamentar seriamente la falta de vocación del país para la ciencia y la investigación (Búsqueda, 5/7/2001)

En la página de IT Uruguay puede leerse *‘Tenemos un compromiso prioritario: dar la mayor expansión posible a los negocios en Tecnologías de la Información, sobre la base de que hoy es posible recorrer el mundo desde aquí’*.

Con respecto a la marginación (la brecha digital) provocada por la revolución tecnológica Batlle piensa que es necesaria: *‘una muy fuerte acción de la sociedad. No sólo del estado sino de toda la sociedad’* (La República, 11/9/2001).

En el mismo sentido, *‘Una verdadera Sociedad de la Información a la uruguaya solo se resuelve con la participación de los uruguayos. Debemos preguntarnos ¿de quién depende esta participación? ¿de la empresa sola?. La respuesta es NO, categóricamente NO. Depende de que logremos compartir con una serie de agentes, todos ellos vinculados a la generación de nuevos conocimientos, todos ellos relacionados con una nueva forma de organizarse.’* (Sitio de Uruguay en Red)

Y en una referencia cargada de simbolismo, el Presidente resume su pensamiento: *‘Vamos a hacer de Uruguay un país educativamente tan adelantado como lo hizo José Pedro Varela’* (El observador, 4/4/2001).

Es posible ver dos elementos centrales en las palabras del presidente: uno es la decisión firme de encaminar a Uruguay como punto de desarrollo tecnológico, lo que se haría mediante el impulso a las empresas nacionales y la creación de condiciones atractivas para la inversión extranjera. El segundo es que este proceso no puede ser obra del Estado sino de toda la sociedad y de ahí el llamado a la formación y el estudio. Si recordamos además su iniciativa frente al ICANN, que Batlle habría sido el único candidato que en la etapa electoral se pronunciara claramente por la necesidad del desarrollo de las TIC en Uruguay, y la creación del CNSI, no quedan dudas del rol de enorme importancia que el Presidente está jugando en este proceso.

Uruguay en Red. Ya han sido descritas su estructura y funciones. Más allá de los cometidos específicos Directores y funcionarios de la Unidad participan en o apoyan las diversas iniciativas enumeradas previamente.

Cámara Uruguay de Tecnologías de la Información. Protagonista de primera línea la CUTI ha desarrollado una política de impulso permanente de la industria del Software. Esta integrada en el CNSI y también aporta uno de los codirectores de Uruguay en Red. Está integrada en la Cámara de Comercio, lo que parece contradictorio con la idea de la existencia de una Industria Nacional de Software, ya que la actividad del sector se entiende productiva y no comercial.

CEPRE. El Comité Ejecutivo para la reforma del Estado fue creado en la Ley de Presupuesto 1995-1999. Con respecto al tema de este trabajo, está impulsando, junto a Uruguay en Red la creación del portal del Gobierno, descrito más arriba.

ANTEL/Ursec. Ambos organismos están integrados en el CNSI. Antel tiene la responsabilidad específica del Proyecto Mercurio, en tanto que a la recientemente creada Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones, se le ha encomendado, según los artículos 70 a 97 de la Ley de Presupuesto los cometidos de extender y universalizar los servicios, promover la competencia, controlar las actividades monopólicas que persistan, aplicar tarifas que reflejen costos económicos, fomentar los niveles óptimos de inversión y proteger los derechos de los usuarios. Son sus directores el Dr. Fernando Pérez Tabó, el Ec. Mario Bergara y el Dr. Juan José Camelo.

Es de destacar que para desarrollar esta y otras actividades Antel ha conformado dos Sociedades Anónimas, en el ámbito del derecho privado, con la Corporación Nacional para el Desarrollo, en proporciones 95% y 5% ambas: ITC SA, dedicada a desarrollar servicios de asesoramiento y HG SA, para el Proyecto Mercurio.

Las Universidades. Además de su integración en el CNSI, la Universidad de la República, aporta uno de los codirectores de Uruguay en Red, de modo que debiera tener un peso importante en la definición de estrategias. En cuanto a las Universidades privadas, integradas en el CNSI en la persona de Mariano Brito, destaca el rol de la ORT en el programa de Incubadoras de Empresas.

IT Uruguay. Es un consorcio integrado por varias organizaciones públicas y privadas cuyo objetivo es promover los negocios de Tecnologías de la Información y las Telecomunicaciones y atraer a potenciales inversores o empresas interesadas en realizar tales negocios en y/o desde Uruguay. Las organizaciones son: ABN AMRO Bank, ANTEL, Artech, CUTI, Corporación Nacional para el Desarrollo, Larrobla y Asociados, Dirección de Programación Cultural del Ministerio de RREE, LATU, Microsoft Uruguay, PriceWaterHouseCoopers, Uruguay en Red, Uruguay XXI, Zona Franca Montevideo.

Endeavour. Organización sin fines de lucro cuyo capítulo uruguayo está dirigido por el Dr. Francisco Ravecca Jones. Su objetivo es el de identificar y seleccionar emprendedores sobresalientes, para apoyarlos dándoles acceso a contactos y personas clave que les permitan acceder a nuevos mercados. También puede reunir a los emprendedores con fondos ‘venture’ vinculados con Endeavour.²⁷ El núcleo de seleccionadores está constituido entre otros por figuras como el Cr. Ricardo Zerbino, el Ec. Javier de Haedo, el Ing. Fernando Bracco, la Cra. Rosario Mederos, el Cr. Juan Berchesi.

LATU. El Laboratorio Tecnológico del Uruguay, presidido por el Ing. Ruperto Long, fue creado el 1 de abril de 1965. También integran su directorio un delegado de la Cámara de Industrias y un delegado del Banco de la República. Su cometido es el de elevar el nivel de calidad de la industria uruguaya. Integra el proyecto de incubadoras de empresas y el consorcio IT Uruguay.

Zona Franca Montevideo. Además de los servicios que Zona Franca presta usufructuando el particular régimen legal e impositivo vigente para el caso, también ofrece posibilidades de Parque Tecnológico. Integra IT Uruguay. Su presidente, Orlando Dovat, es uno de los participantes en el Consorcio Asesor de Empresas del CNSI.

²⁷ En esta etapa ha sido seleccionados Roni Lieberman de Memory Computación, Raúl Polakoff de Scantech y Javier Beathyate de Magma.

Algunas de las empresas instaladas en Zona Franca son: ABN-AMRO Bank, ARTech, Kodak, Ericsson, Banco Sudameris, PanAmSat, Transcarga, Ericsson, Fila.

Uruguay XXI. Instituto de promoción de inversiones y exportaciones de bienes y servicios, integrante de IT Uruguay, presidido por el Ministro de RREE, Dr. Didier Operti, que cuenta con un representante del Ministerio de Economía y Finanzas, Cr. Alberto Bensión, un director ejecutivo, el Sr. Victor Angenscheidt, y otros representantes:

Del Comercio y la industria, (Ing. Diego Balestra, presidente de la CIU)

Del sector agropecuario (Alberto Pereira Micol, presidente de la asociación Rural)

Del sector Servicios (Sr. José Ignacio Otegui, presidente de la Cámara de la Construcción).

Uruguay XXI es uno de los promotores del proyecto Uruguay 3.0.

ASIAP. La Asociación de Informáticos de la Administración Pública, organización no gremial fundada en 1991, se ha integrado al proceso a través del patrocinio del concurso para el Portal del Gobierno y las últimas Jornadas ya comentadas que tuvieron especial énfasis en el tema de Gobierno Electrónico. La ASIAP ha estado normalmente vinculada con la CONADI.

Otras empresas de importancia son Artech (que no integra la CUTI), de Larrobla y Asociados, Memory Computación, Solur, todas con productos exitosos en el mercado Internacional. En general, la opinión (e intereses) de los empresarios del sector sobre este proceso puede obtenerse sistematizando entrevistas realizadas por Uruguay en Red. En ellas la pregunta ¿Qué espera de la gestión del CNSI? Fue respondida en un 70% de los casos con dos elementos: la difusión de la imagen del Uruguay como productor de Software o tecnología en general y la creación de un Polo Tecnológico y su difusión a nivel internacional.²⁸

La pregunta en este momento es ¿falta alguien?. Más allá de lo ya comentado en torno a la no participación del Parlamento en esta etapa, puede notarse la ausencia, al menos en

²⁸ Si bien el resultado es bastante intuible, debe aclararse que la muestra no es representativa (12 casos para unas 200 empresas).

forma explícita, del Consejo Nacional de Innovación Ciencia y Tecnología (CONICYT)²⁹. Las organizaciones gremiales de trabajadores relacionadas con el tema tampoco están presentes.

Pero el gran actor ausente ha sido, hasta la fecha, el Parlamento. Lo que implica preguntarnos si la iniciativa del CNSI se constituye o no en una política de Estado, en lineamientos estratégicos que puedan persistir más allá de futuros cambios en el gobierno y de gobierno.³⁰

No ha habido, a la fecha, reuniones formales con legisladores o partidos; el CNSI y su entorno es muy amplio pero no incluye, por ahora, justamente a los actores del sistema político que pueden garantizar con su acuerdo la continuidad de los proyectos. De las entrevistas con legisladores surge claramente que a la fecha lo relacionado con el CNSI no ha ingresado a la agenda parlamentaria ni se encuentra en el debate partidario, con excepción del tema de las telecomunicaciones y el rol de Antel.

En palabras del senador Rafael Michelini: *‘Parlamento y Partidos Políticos no son un actor más, son los voceros de la opinión pública. Cuando ellos hablan de tecnología de punta, el conjunto de la población lo toma como un dato. El Parlamento debe tomar conocimiento y a partir de ello reflexionar. El país debe construir una política de Estado consensuada sobre tecnología de punta. Luego se verá lo del polo tecnológico, creo que es más importante apoyar proyectos puntuales’.*

El diputado Ponce de León lo resume en que *‘polo tecnológico, parque industrial, incubadoras, todo es accesorio en relación a tener una actitud de políticas activas. No están mal, pero tampoco lo estaría que hubiera tres o cuatro polos o parques, ni que hubiera simplemente promoción de proyectos. La informática tiene algo de artesanía con alto nivel tecnológico...lo que hay que impulsar es el avance colectivo global’.* No es la única opinión; según el diputado Gabriel Pais: *‘Es perfectamente válido, que un gobierno no quede atado a las decisiones del anterior, si bien, dado el gran consenso*

²⁹ Fue remplazado en sus funciones ejecutivas por la DINACYT, nueva unidad ejecutora del Mrio. De Educación y Cultura. Sus cometidos fueron redefinidos en la ley de presupuesto 17296, art. 307.

³⁰ Es de notar, como ejemplo, que el decreto de exoneración del IRIC rige sólo hasta diciembre de 2004.

que existe sobre el tema es casi seguro que Uruguay en Red y los programas continuarán más allá de esta administración’.

Pero la intención del CNSI es la de establecer una estrategia país como ya vimos. Esto se lograría a través de los distintos programas, echando a andar procesos, acostumbrando a la gente a utilizar herramientas, generando una inercia que no se detenga a causa de cambios políticos o de dificultades burocráticas. La idea, como la expresa el Dr. Nilo Pérez refiriéndose, como ejemplo, al programa de conectividad educativa, es que: *‘respetando los mecanismos de dirección existentes, aunque cambie el Presidente, esto sigue andando igual, porque es el sistema quien lo lleva adelante y no un programa paralelo que responda a este período de gobierno. Hay que motivar a los actores que tiene que ver con este tema para que lo aprendan, lo apliquen, etc.’* En sentido similar se expresaba el Ing. Pablo Valenti: *‘Para resolver una estrategia de país hacia la SI, se cuenta con tres actores fundamentales: el Gobierno, el sector académico y el empresarial; mediante esa representatividad se pretende establecer una política de Estado’.* De todos modos, en octubre de 2001 Uruguay en Red ha invitado a participar de los talleres a los legisladores como Martín Ponce de León (EP-FA), Sebastián da Silva (PN), Pablo Mieres (NE) y Gabriel Pais (PC).

Resumiendo esta discusión parece claro: que el Parlamento tiene cierto atraso, y aunque existe una predisposición positiva hacia el tema, no ha participado activamente en este proceso³¹; que se considera que sigue existiendo una gran dispersión de esfuerzos; que el CNSI es por ahora más una política de Gobierno que una política de Estado. De todos modos, estaría faltando el necesario consenso de todo el sistema político para que el CNSI pase a ser una política de Estado con objetivos a largo plazo.

32

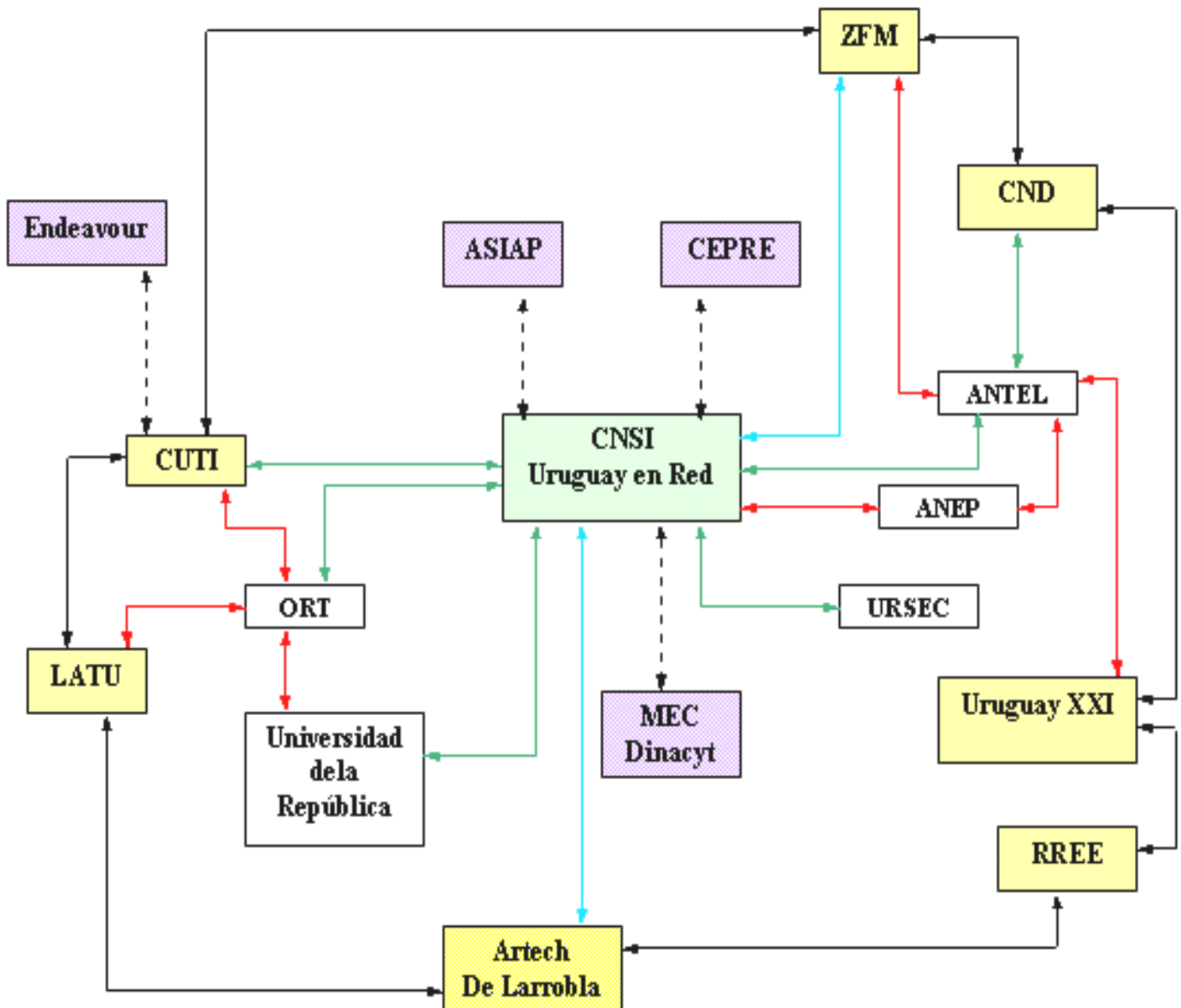
³¹ Es sugestivo, sin embargo, que no fuera de fácil trámite en la discusión de la Ley de Presupuesto, la inclusión de escasos U\$S 30.000 adicionales para el Instituto Clemente Estable.

³² Es obvio que dado lo dinámico del proceso, estas últimas consideraciones pueden no ser exactas en un corto plazo, pero ello no invalida el hecho concreto de que a un año de la creación del CNSI, la Comisión de Ciencia y Tecnología del Senado no tenía un conocimiento completo de la iniciativa.

Posible representación de la red.

La representación gráfica de las relaciones e intercambios de esta red no es nada fácil, dada la heterogeneidad de los tipos de actores. He tomado como criterio para la ilustración el de clasificar los vínculos entre los actores: informales, como entre ASIAP y el CNSI, directos o formales, como entre la Corporación Nacional para el Desarrollo y ANTEL, por la integración en el Consorcio asesor de Empresas, vinculaciones por proyectos concretos, y vinculaciones debidas a la promoción del Polo Tecnológico. El esquema, obviamente, no agota todas las posibles interrelaciones.

Representación Gráfica de la Red



Tipos de Vínculos

.....	Informales
————	Directos
————	Proyectos
————	Consorcio Asesor
————	Polo Tecnológico

Notas:

Los colores de los cuadros no tienen significado específico.
Los vínculos informales pueden unir a todos con todos, sólo se destacan los que son el único vínculo establecido.

ZFM=Zona Franca Montevideo

CND=Corporación Nal. para el Desarrollo



CONCLUSIONES.

He descrito una iniciativa novedosa en materia de políticas públicas: la creación de un Comité de alta jerarquía cuyo cometido es promover el desarrollo de la Sociedad de la Información en general. En este trabajo se ha examinado el CNSI desde la perspectiva de la conducción de políticas públicas en un nuevo entorno en que las fronteras de lo público y lo privado son cada vez menos precisas, lo que da lugar a formas novedosas de Governance, más allá de las consideraciones que puedan hacerse sobre su eficacia. Deseo entonces establecer algunas conclusiones, las que obligatoriamente, dado lo embrionario de este proceso, han de ser consideradas como provisionales.

En primera instancia, la conclusión más evidente es que *ahora existe* una política pública cuyo objetivo consiste en promover el desarrollo tecnológico e impulsar el buen posicionamiento del país en la Sociedad de la Información. Esta política está institucionalizada en el Comité Nacional para la Sociedad de la Información e implica la potenciación del capital humano y del sector privado relacionados con los procesos de cambio tecnológico.

En segundo lugar, a la fecha el CNSI y las diversas iniciativas no reunirían, en mi opinión, todas las condiciones para constituirse una política de Estado. Si bien la intervención de los diversos organismos reseñados apunta a crear una dinámica continuada, la *estrategia país*, por ahora el tema no ha entrado oficialmente al Parlamento y los Partidos no han tomado una posición que garantice la permanencia en el tiempo, más allá del presente gobierno, del CNSI y sus proyectos. De todos modos existe cierto consenso general en cuanto a que es necesario desarrollar al país en TIC y prepararlo adecuadamente para competir en la Sociedad de la Información.

En relación con el paradigma del NPM, con la información hoy disponible, resulta difícil afirmar claramente la adhesión de las directivas del CNSI a este modelo, aunque ello pueda inferirse de los documentos. Puede destacarse de todos modos, el propósito de utilizar las tecnologías de información para mejora de los servicios (y esto quizá implique un menor énfasis en los procedimientos y más preocupación en los objetivos), y la intención de mejorar la eficiencia del Estado por medio de las mismas.

He discutido, en el marco de una simplificación de las posturas corrientes, la posible clasificación del CNSI como política pública, siendo la primera impresión que dejan los documentos, que el diseño es de tipo racional comprensivo. La clara enunciación de objetivos y medios para lograrlos, indican esta forma de trabajo: así, un objetivo es por ejemplo, la modificación de los marcos legales para la utilización de las TIC; el medio para lograrlo es la creación de la comisión parlamentaria que se propone.

Expongo que el tema ha entrado en la agenda seguramente porque los lazos entre el sector empresario y los jerarcas de gobierno, que en nuestro país son fáciles de establecer, han posibilitado y quizá forzado la entrada en la agenda del tema, contando para ello con una buena disposición de la Presidencia, que ha generado posteriormente toda una serie de iniciativas. La más importante desde el punto de vista político es la creación del CNSI. Dicho de otro modo, el primer impulso a la utilización y desarrollo de las TIC habría provenído del lado de las empresas, pero su institucionalización y forma actual en el CNSI es obra del poder político, en especial del Presidente de la República.

En último término estimo que la visión más adecuada de este proceso, es la de que existe una *policy network* integrada por numerosos actores: del Estado, de los sectores privado, educativo y otros, con variado grado de integración, y variados tipos de intercambios, que tiene un centro lógico pero no jerárquico en el Comité Nacional para la Sociedad de la Información y Uruguay en Red. La conducción de esta política (o políticas) sobre las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones se está dando entonces bajo una forma que no es la tradicional autoritaria jerárquica, ni tampoco la del modelo de mercado donde el estado contrata para prescindir de los procesos. Y de ello resulta una forma de Governance que afronta la dificultad de producir políticas en el entorno social, económico y político vigente.

Este es un proceso de gran dinamismo, que se desarrolla y cambia día a día. Si el mismo llega a tener la continuidad que sus iniciadores desean, es posible que le cambie la cara al país. Los objetivos parecen no sólo razonables sino ambiciosos. Corresponde al futuro establecer más precisamente las hipótesis avanzadas y tratar de confirmarlas.

BIBLIOGRAFÍA

Börzel, T., *Qué tienen de especial los policy networks? Explorando el concepto y su utilidad para el estudio de la gobernanación europea.*

http://seneca.uab.es/antropologia/redes/_enlinea/policynet.pdf

Castells, M., *La Era de la Información, Vol. 1, La Sociedad Red*, Alianza ed. 1998.

CEPAL. *América Latina y el Caribe en la transición hacia una Sociedad del Conocimiento. Una agenda de Políticas Públicas.* Reunión regional de Tecnología de Información para el Desarrollo, 20 y 21 de junio de 2000.

Coimbra, M., *Política Social e Combate à Pobreza*, Jorge Zahar Editor, 1987.

Dahl, R., *Un prefacio a la teoría democrática*, Ed. Gernika, 1987 (1956).

Dahl, R., *Un prefacio a la democracia económica*, Grupo Ed. Latinoamericano, 1990 (1985).

Das Gracias Rua, M., *Analise de Políticas Públicas: Conceitos básicos*, INDES, BID, 1997.

Day, P. y Klein, R., *Steering but not rowing?*

[Http://ncl.ac.uk/politics/briefings](http://ncl.ac.uk/politics/briefings). 2000.

Elder, C. y Cobb, R., *La formación de una agenda. El caso de la política de los ancianos*, en Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, 1993, Ed. M. Porrúa.

Etzioni, A., *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones*, en Aguilar Villanueva, *La hechura de las Políticas Públicas*. 1992, Ed. M. Porrúa.

Hecko, H., *Las redes de asuntos y el Poder Ejecutivo*, en Aguilar Villanueva, *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, 1993, Ed. M. Porrúa.

Hood, C., *A Public Management for all Seasons?*, en *Public Administration*, Ed. Basil Blackwell, 1991.

Hughes, O., *Public Management and Administration*, The Macmillan Press Ltd, 1994

Jordan, G. y Schubert, K., *A preliminary ording of policy network labels*, en *European Journal of Political Research*, 1992.

Kenis, P. y Schneider, V., *Policy Networks and Policy Analisis, scrutinizing a new analytical toolbox*, en *Policy Networks. Empirical evidence and theoretical considerations*, Max Planck Institute, 1991.

Lindblom, C., *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, 1991, Ed. M. Porrúa.

Lindblom, C., *La ciencia de salir del paso*, en Aguilar Villanueva, *La hechura de las Políticas Públicas*. 1992, Ed. M. Porrúa.

Mayntz, R. Los nuevos desafíos de la teoría de Governance. Instituto Internacional de Gobernabilidad, 2000. <http://www.iigov.org>

Marsh, D., *Comparing Policy Networks*. Open University Press, 1998.

Miliband, R., *El Estado en las Sociedad Capitalista*, Siglo XXI, 1997 (1969).

Narbondo, P. y Ramos, C., *La reforma de la Administración Central en el Uruguay y el Paradigma de la Nueva Gerencia Pública*, en Revista de Ciencia Política nro. 11.

Narbondo, P. y Ramos, C., *Reforma Administrativa y Capacidad Estatal de Conducción*, en Calame, P., Talmant, A., *Con el Estado en el Corazón*, Trilce, 2001.

Nath, V. *Knowledge Networking for Sustainable Development*, London School of Economics, 2000
<http://www.cddc.vt.edu/knownet/articles/exchanges-ict.html>

Norris, P., *The Worldwide Digital Divide, Information Poverty, the Internet and Development*, J.F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2000.
<Http://ksghomeharvard.cdv/~pnorris.shorenstein>

OCDE Global Information Society: *Policy recommendatrions for Action*, 1999.
<http://www.ocde.org/dsti/sti/it/infosoc>.

OCDE, *Workshops on the Economics of the Information Society, A synthesis of policy implications*. 1999.
[http://olis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/linkto/dsti-iccp-ie\(99\)1-final](http://olis.oecd.org/olis/1999doc.nsf/linkto/dsti-iccp-ie(99)1-final)

OCDE, *Understanding the Digital Divide*, 2001.
http://www1.oecd.org/dsti/sti/prod/digital_divide.pdf

Peters, G. *Governance and Comparative Politics*, en Pierre, J., *Debating Governance*, Oxford University Press, 2000.

Pierre, J., *Introduccion: Understandig Governance*, en *Debating Governance*, Oxford University Press, 2000.

PNUD, *Human Development Report*, 2001.
<http://www.undp.org/hdr2001>

Pollit, C. *Managerialism and the Public Services*, Basil Blackwell Inc., 1990.

Reich, S., *What is Golbalization? Four possible answers*, Kellog Institute, 1998.
<http://www.nd.edu/~kellog/wp261-270.html>

Rhodes, R. A. W., *The Governance Narrative*, The Economic and Social research Council's Whitehall Programme, 2001.

<http://www.ncl.ac.uk/politics/whitehall/briefings/briefing17.html>

Rhodes, R.A.W., *Governance and Public Administration*, en *Debating Governance*, Oxford University Press, 2000.

Sartori, G., *Homo Videns*, Taurus, 1998.

Schmitter, P., *¿Continúa el siglo del Corporativismo?*, en *Neocorporativismo I, Más allá del Estado y del Mercado*, Alianza Ed., 1992 (1974).

Smith, M., *Pluralismo, Pluralismo Reformado y Neopluralismo*, (1994) en *Representación de intereses y políticas públicas. Zona Abierta 67/68*.

Smith, M., *Pressure, Power and Policy. State Autonomy and Policy Networks*. University of Pittsburg Press, 1993.

Stoker, G., *El Buen Gobierno como teoría*, 1997.
<http://www.unesco.org/issi/rics155/stokerspa.html>

Nota: las citas con un asterisco indican el año de la publicación original y la página de la edición que recopiló el trabajo.

Las traducciones de textos en inglés y portugués son propias.

Otros documentos:

Comisión de las Comunidades Europeas sobre *Estrategias para la creación de empleo en la sociedad de la información*. 4/2/2000.

Conclusiones de las Jornadas de Informáticos de la Administración Pública 2000 sobre políticas públicas y la SI. Agosto 2000, Montevideo.

Seminario Mercosur en el siglo XXI, *La Tecnología de Información para el Desarrollo*. 21 y 22 de Julio de 2000. Montevideo.

Documento Inicial de la Agenda Uruguay en Red. 15 de agosto de 2000.

Chile ante las nuevas Tecnologías de Información: la urgencia de un proyecto nacional. Asociación Chilena de Empresa de Tecnologías de Información, 1998.

Conclusiones del I Seminario Nacional de Comercio Electrónico para el Desarrollo, Montevideo, 20 y 21 de Junio de 2001.

Informe de Estrategia, Sector Software. Mrio. de Industria, Energía y Minería, 1999.

Informe *Exportaciones de la Industria de Software*, elaborado para la CUTI, Stolovich, L., con colaboración de la Universidad ORT.

Sitios Internet:

Uruguay en Red: www.uruguayenred.gub.uy

European Survey on Information Society: www.eu-esis.org.uy

OCDE Global Information Society: www.ocde.org/dsti/sti/it/infosoc

Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información: www.cusoft.com.uy

Proyecto de reforma y Modernización del Estado (Chile): www.modernizacion.cl

Poder Legislativo: www.parlamento.gub.uy

Poder Ejecutivo: www.presidencia.gub.uy

Instituto Internacional de Gobernabilidad (Cataluña): www.iigov.org

Zona Franca Montevideo: www.zfm.com

Jornadas de Informáticos de la Administración Pública: www.jiap.org.uy

Banco Interamericano de Desarrollo: www.iadb.com

IT Business (Polo Tecnológico): *www.it-uruguay.com*

Internet Corporation for Assigned Names and Numbers: *www.icannuruguay.org*

Dirección Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación: *www.conicyt.gub.uy*

Laboratorio Tecnológico del Uruguay: *www.latu.org.uy*

Entrevistas:

Roni Lieberman. Director de Memory Computación y Presidente de la Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (2/7/2001)

Dr. Jorge Vidart. Director de Tecnología Informática y asesor del Rector de la Universidad. (5/7/2001)

Ing. Pablo Valenti. Director de Uruguay en Red, (21/02/2001)

Senador Enrique Rubio. (16/07/2001)

Senador Rafael Michelini. (27/07/2001)

Diputado Martín Ponce de León. (23/08/2001)

Diputado Gabriel Pais (23/11/2001)

Ing Federico Wagner. Co-director de Uruguay en Red (16/10/2001)

Sra. Mara Rubiños. Directora Ejecutiva de Cámara Uruguaya de Tecnologías de la Información (22/10/01)

Dr. Héctor Nilo Pérez. Director de Uruguay en Red. (24/10/01)

Sra. María Herrera, Coordinadora Técnica de Proyectos de Uruguay en Red. (en numerosas ocasiones durante la elaboración de este trabajo).