



## **DOCUMENTOS DE TRABAJO**

# **HACIA POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIALMENTE RELEVANTES EN GOBIERNO ELECTRÓNICO: EVALUACIÓN DEL IMPACTO SOCIAL DE LAS TIC'S EN LOS PROCESOS PARTICIPATIVOS LOCALES**

**Roxana Goldstein**

**Documento de Trabajo Nº: 35**

**Fecha:** noviembre de 2007

**E-mail:** [centroredes@centroredes.org.ar](mailto:centroredes@centroredes.org.ar)  
**WEB:** [www.centroredes.org.ar](http://www.centroredes.org.ar)

## **Hacia Políticas Públicas Socialmente Relevantes en Gobierno Electrónico: Evaluación del Impacto Social de las TIC en los Procesos Participativos Locales**

El caso del Proceso de Elaboración Participativa de la Ley de Comunas en la Ciudad de Buenos Aires (Año 2004).<sup>1</sup>

*Roxana L. Goldstein*

### **1 - Introducción**

Esta investigación tiene como objetivo principal producir recomendaciones para Políticas Públicas en materia de gobernabilidad electrónica<sup>2</sup>, en base a la obtención de información relevante sobre el impacto de las TIC en los procesos participativos locales en Argentina, particularmente en la Ciudad de Buenos Aires.

Nuestras indagaciones parten de la premisa de que la consolidación de estos procesos participativos es un paso fundamental en el fortalecimiento democrático y la ampliación de la gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano de nuestra sociedad. En este sentido, una forma de “uso con sentido” y apropiación social de las TIC se manifiesta a través de la contribución que estas tecnologías tienen y pueden tener en la consolidación de los instrumentos políticos que hacen posible la participación ciudadana en la elaboración de propuestas de políticas públicas y en la toma de decisiones de gobierno.

Esta investigación se centra en la perspectiva del análisis de los procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento que se generan en el marco de la aplicación de los instrumentos políticos de participación ciudadana. ¿Por qué? Por ser la información y el conocimiento los recursos estratégicos cruciales en la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC), y por considerarse que la forma en que estos recursos se generan y difunden en el marco de los procesos participativos locales es la llave para potenciar el impacto social de las TIC en el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática orientada al Desarrollo Humano.

¿Cuáles son los instrumentos políticos de participación ciudadana que más contribuyen al fortalecimiento democrático?

¿Qué barreras enfrentan estos instrumentos para su implementación? ¿Cómo pueden las TIC contribuir a su superación?

¿Qué procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento los caracterizan?

---

<sup>1</sup> Informe Final del Proyecto de investigación sobre “Evaluación del Impacto Social de las TIC en los procesos participativos locales: Las TIC y el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática”, que se llevó a cabo en el Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior (Centro Redes) de Argentina, entre Octubre de 2004 y Diciembre de 2005. Buenos Aires, Diciembre de 2005.

**Institución:** Centro de Estudios sobre Ciencia, Desarrollo y Educación Superior – Centro Redes (<http://www.centroredes.org.ar>). **Área:** Política y Gestión del Conocimiento. **Línea:** Política Científica y Tecnológica. **Tema:** Políticas para la Sociedad de la Información.

**Responsable del Proyecto:** Lic. Rubén Ibañez

**Equipo de Investigación:** Lic. Roxana L. Goldstein.

<sup>2</sup> Utilizamos aquí este término como traducción de “e-governance”, entendida ésta como el uso de las TIC y la Internet para el mejoramiento de la relación entre Estado y sociedad.

¿Cómo pueden las TIC reforzar y potenciar el impacto de estos instrumentos políticos en la gobernabilidad democrática?

¿Cómo pueden las TIC contribuir a enriquecer los procesos deliberativos en los que los ciudadanos tienen la oportunidad de involucrarse para influir en las decisiones de gobierno que condicionan sus vidas?

¿Contamos con un marco metodológico para el estudio de este impacto social de las TIC?

Éstas son algunas de las preguntas que la investigación citada intenta responder, y en particular, la riqueza de instrumentos de participación ciudadana que presenta hoy la Ciudad de Buenos Aires, representa una oportunidad para comprender la forma en que las TIC pueden contribuir al fortalecimiento democrático, y generar recomendaciones que nutran los procesos de decisión de políticas públicas en materia de TIC y e-democracia en los ámbitos locales en el contexto comprendido en esta investigación.

## **1.1 – Metodología de la Investigación**

Para llevar adelante esta investigación se han cumplimentado una serie de etapas durante los meses de Octubre a Diciembre de 2004 y el año 2005, a saber:

- Revisión bibliográfica sobre procesos participativos, instrumentos y metodologías de participación ciudadana, antecedentes y experiencias en Argentina, Latinoamérica y el mundo.
- Revisión de bibliografía y material disponible sobre los antecedentes de la Ley de Comunas en la Ciudad de Buenos Aires.
- Consulta al sitio Web de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y de la Secretaría de Descentralización y Participación Ciudadana del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, para recabar y analizar la información pública oficial disponible sobre el proceso.
- El desarrollo de un marco teórico-metodológico para el estudio de casos en el contexto argentino, y particularmente la Ciudad de Buenos Aires.
- La selección de un caso de estudio en el contexto de la Ciudad de Buenos Aires. El caso seleccionado fue el Proceso de Elaboración Participativa de la Ley de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, proceso que se desarrolló durante el año 2004.
- El análisis del contexto de la Ciudad de Buenos Aires.
- La observación participante en algunas instancias de dicho proceso (Participación en el Espacio Autónomo de Debate para la generación de Ideas Fuerza para la Ley de Comunas de la Dirección General de la Mujer del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, dirigido por la Lic. Cristina de Ciervo. Año 2004.).
- Entrevistas con los responsables de la implementación de dicho proceso. Se entrevistó durante el mes de Noviembre de 2004 al Director de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (Sr. Aldo Gallotti), y al responsable de la utilización de las

herramientas informáticas para la implementación de dicho proceso (Sr. Walter Palacios).

- Se realizaron consultas personales y telefónicas con ciudadanos participantes en distintas instancias del proceso.
- Se realizaron consultas con organizaciones de la sociedad civil y académicas involucradas en diferentes instancias del proceso (Asociación de Vecinos de la protocomuna de Caballito; Protocomuna de San José de Flores; Redes de Planificación Participativa y Gestión Asociada; FLACSO – Proyecto de Gestión Asociada; Vecinos del Encuentro, entre otros).
- Se realizó una encuesta por e-mail durante el mes de Noviembre de 2005 a una muestra de 200 ciudadanos participantes del proceso, distribuidos en todos los barrios de la ciudad.

## **2 – Marco conceptual. Las políticas públicas socialmente relevantes<sup>3</sup> en e-governance en el marco de una nueva relación entre Estado y sociedad**

### **2.1. - ¿Qué entendemos por políticas públicas?**

Según señala Romel Jurado (2005), la OIT define las políticas públicas como “el resultado del conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas, por lo que no pueden ser consideradas como meros actos administrativos del poder central sino como productos sociales emanados de un contexto cultural y económico determinado, insertas en una estructura de poder y en un proyecto político específico”.

Entonces, ¿Cómo debe ser el escenario en el cuál sea posible la generación de políticas públicas orientadas eficaz y eficientemente a la satisfacción de las necesidades sociales en forma equitativa, transparente, oportuna y legítima?

Como describe Cunil Grau (1997), la democracia liberal sufre durante el siglo XX el desplazamiento de la órbita de la toma de decisiones sobre los asuntos de interés público desde la esfera de la política hacia la esfera de la administración y el gobierno, a través de la incorporación de lógicas de acción sustentadas en la visión tecnocrática de los problemas a resolver, conjuntamente –particularmente en Latinoamérica- con lógicas de incidencia lobbistas, clientelistas y prebendarias. Estas lógicas de acción e incidencia<sup>4</sup>, contribuyen a “despublicar”- en el doble sentido de “hacer no visible” y de “hacer no accesible” por todos los actores sociales - y despolitizar –en el sentido de quitar del terreno de la política- los problemas centrales que enfrenta nuestra sociedad en términos de desarrollo, generando un espacio público donde estos problemas no figuran en la agenda, donde no existen instancias de debate y deliberación para la construcción de consensos, y donde escasea la información pertinente para nutrir los procesos de formación de opinión sobre los que se sustentan las decisiones.

---

<sup>3</sup> El concepto de políticas públicas socialmente relevantes en TIC es desarrollado por Juliana Martínez (2001).

<sup>4</sup> Se puede consultar un análisis detallado en Arocena (1995), Capítulo 3.

Frente a este modelo que condujo al fracaso en términos de desarrollo en la región, y particularmente al modelo de desarrollo dual de la SIC<sup>5</sup>, Cunil Grau contrapone una opción que sustentada en la concepción del espacio público de Habermas y desarrollos posteriores de otros autores<sup>6</sup>, permita la rearticulación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, a través de la construcción de “espacios sensibles” y “puentes” donde el poder comunicativo de un espacio público autónomo pueda convertirse en voluntad política. “Espacios sensibles o puentes” que se deben inscribir directamente en una reforma institucional política y administrativa a partir de la cual el Estado publicite y democratice el acceso a sus mecanismos de decisión y acción (lo que supone desarticular clientelismos, elitismos, prebendas, privilegios, pero también excesiva burocratización, entre otros aspectos negativos). Una reforma de tal naturaleza que permita la conformación de un espacio público donde los problemas colectivos recuperen su condición de “públicos” - en el doble sentido de “visibles” y de “accesibles” por todos los actores sociales- para ser tratados en un proceso político donde intervengan libre y abiertamente, en igualdad de oportunidades, diversos actores autónomos del poder político y económico, y donde a través de la deliberación pública, abierta e informada den forma a un “poder comunicativo” susceptible de convertirse en acciones concretas.

En un espacio público de tales características, la sociedad civil - concebida ya como un conjunto diverso y heterogéneo de identidades sociales – puede ampliar sus posibilidades de influencia no sólo ya como agente de control e incidencia sobre los poderes políticos y burocráticos, sino participando activamente en los procesos de elaboración de propuestas y en la toma de decisiones sobre la gestión pública, en el marco de un nuevo esquema de cooperación entre Estado y sociedad, ya no sustentado en un enfoque de “*partnership*” (como acompañante) donde la sociedad civil juega el rol de ejecutor de decisiones tomadas en otras esferas y sin su participación directa (ejecución de las acciones operativas correspondientes a políticas públicas decididas en una órbita que le es ajena, generalmente entre Estado y mercado). Según señala Mayntz, una “forma de ejercer el gobierno” – o “*governance*” – que indica “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), citado en (Girard: 2002))<sup>7</sup>.

Entonces, ¿de qué hablamos cuando hablamos de *governance*?

Siguiendo la definición de Joan Prats (2001), se considera que *governance* es las “instituciones y reglas que fijan los límites y los incentivos para la constitución y funcionamiento de redes interdependientes de actores (gubernamentales, del sector privado y de la sociedad civil)” (p. 114). Y como continúa el autor, el concepto de “*governance* tiene dos dimensiones: (a) una dimensión estructural que hace referencia

---

<sup>5</sup> “SIC”: Sociedad de la Información y el Conocimiento. Seguimos aquí la visión desarrollada por David y Foray (2001). Para ampliar el marco de análisis se puede ver (Goldstein, 2004).

<sup>6</sup> La autora cita a Cohen y Arato.

<sup>7</sup> GIRARD, Fernando (2002). “Políticas públicas y tecnología: el Comité Nacional para la Sociedad de la Información. Un proyecto en red”. Disponible en: [http://www.iigov.org/documentos/?p=6\\_0086](http://www.iigov.org/documentos/?p=6_0086). (01-04-2005)

a los arreglos institucionales existentes en una sociedad dada, y (b) una dimensión dinámica o de proceso que se refiere a las acciones de los actores que pueden afectar a la dimensión estructural.” (p. 115).

¿Qué condiciones debe esta gobernabilidad cumplir para producir una gobernabilidad orientada al Desarrollo Humano?

Prats (2001) enuncia – como caracterización inicial de gobernabilidad – que:

“Un sistema social es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales –que pueden registrar diversos niveles de institucionalización- dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias” (pp. 103-104). Y continúa “el conflicto puede resolverse –positivamente- en nuevas reglas de juego que incentiven el desarrollo mediante los cambios institucionales necesarios o –negativamente- mediante la ampliación de la coalición distributiva a los nuevos actores, sin alterar la institucionalidad –patrimonialista, populista, clientelar, caudillista, mercantilista, corporativa [...] que bloquea el desarrollo” (p. 130).

Como puede verse en esta apretada síntesis, no sólo los resultados – la resolución pacífica de los conflictos- sino también los procesos a través de los cuales estos resultados son alcanzados – una diversidad de actores autónomos interactuando y construyendo consensos mediante instituciones formales e informales en un espacio público abierto, equitativo, libre e informado-, son importantes para orientar la gobernabilidad y la *governance* hacia el Desarrollo Humano.

## **2.2 - ¿Son las TIC materia de políticas públicas?**

### **2.2.1. – Características significativas de las TIC**

Las TIC<sup>8</sup>, con su difusión creciente y potenciada ampliamente en la última década debido a la generalización de la Internet, ha introducido nuevos matices a la comunicación humana. La comunicación mediada por computadoras (CMC) posee características significativas que determinan sus potencialidades y limitaciones, entre otras:

- Un mayor alcance acompañado de una pérdida de riqueza comunicativa
- nuevas formas de presentación de los contenidos aunque finalmente todo confluye en la forma digital
- nuevas formas más libres de recorrido de los contenidos: hipertexto, lo interactivo
- mayor volumen de información, con la consecuente saturación. Una mayor necesidad de sintetizar y seleccionar lo útil, necesario, central, significativo para lo que se necesita hacer

---

<sup>8</sup> TIC: Industrias y productos de la Informática, las telecomunicaciones y la información convergentes en el paradigma digital.

- lo connotativo y lo denotativo, el valor del sentido a la luz de la reinterpretación de los contenidos globales en un contexto de creciente énfasis en la diversidad cultural.
- el reforzamiento de lo presencial. Lo bueno y lo malo, no cambia con las TIC

Básicamente, las TIC son herramientas para la información, para la comunicación, y para la generación de conocimiento individual y colectivo.

Nuevas formas de informarse, comunicarse, y generar conocimiento individual y colectivamente surgen en el marco de la consolidación del paradigma digital y la difusión masiva de Internet. Para citar algunos ejemplos, en una lista en permanente ampliación a medida que los costos disminuyen y se acelera su difusión:

Chat, Correo electrónico, listas de distribución, comunidades virtuales, páginas Web, portales virtuales, bibliotecas virtuales, repositorios de información, filtrado y protección de datos, foros de discusión virtuales, videoconferencias, weblogs, wikipedias, contenidos multimedia, hipertexto, flujo virtual de documentos, comunidades virtuales de práctica y aprendizaje, teletrabajo, grupos de trabajo virtual, producción colectiva virtual de propuestas y proyectos, televoto, voto electrónico, sistemas inteligentes de soporte a la toma de decisiones, capacitación virtual, campus virtuales, telecomunicación inalámbrica, digitalización de imagen y sonidos, radios comunitarias, etc.etc. etc.

Las fortalezas y debilidades que la CMC presenta pueden resumirse en:

- Superar las barreras de espacio y tiempo, flexibilizando procesos y atenuando estas restricciones
- Acceso a multiplicidad de fuentes de información. Esto puede contribuir a mejorar la calidad de las decisiones, pero también puede conducir a una saturación informacional. Nuevas habilidades son necesarias para procesar, sintetizar y seleccionar lo importante de lo superfluo, lo significativo de lo complementario o secundario.
- Facilitar procesos de información y comunicación de doble y múltiple vía: potencialmente todos pueden ser consumidores y productores de información. Aunque en la práctica esto es relativo, en tanto el acceso a recursos más eficientes y eficaces –generalmente también más caros– condiciona la calidad y los resultados de la producción y de los consumos digitales.
- Facilitar el sostenimiento de redes basadas en prácticas o intereses comunes, redes de aprendizaje, redes ciudadanas
- Facilitar la articulación y coordinación intra e interinstitucional.
- Facilitar la producción colaborativa de conocimientos

Y como señala Noé Cornago (2003)<sup>9</sup>:

- el reforzamiento de las brechas sociales preexistentes a través de la superposición de la brecha digital

---

<sup>9</sup> Resumimos aquí algunos conceptos vertidos por el autor en Cornago (2003).

- el riesgo de desplazar la comunicación social hacia una infraestructura tecnológica privatizada y fuera del control tanto de los gobiernos como de la sociedad civil
- los peligros de nuevas tecnologías y formas de vigilancia y control social
- nuevas formas de delito y crimen organizado
- nuevas tecnologías para la guerra que a su vez construyen un nuevo “*habitus*” que las naturaliza a través de los ciberjuegos –el ocio y el entretenimiento-.

### **2.2.2 – Las TIC y su impacto en la sociedad**

Como analizamos en un trabajo previo, consideramos que “Mundo real –o presencial- y mundo virtual son entidades mutuamente inscriptas. No puede comprenderse uno sin tener en cuenta el otro. Los procesos que ocurren a uno y otro lado de la virtualidad están mutuamente imbricados.”(Goldstein; 2004).

Siguiendo esta premisa, nos interesa indagar sobre algunos aspectos que hacen a esa imbricación, particularmente, la manera en que la difusión y aprovechamiento de las TIC influye y puede influir en las condiciones de vida de la sociedad en su conjunto.

Consideramos que el concepto de “impacto” es el que nos permitirá explorar las imbricaciones entre mundo virtual y mundo real. En ese sentido, nos interesa conocer y comprender los impactos que las aplicaciones concretas basadas en TIC tienen en términos de mejora de la calidad de vida de los distintos segmentos de la población, y en la superación de las barreras al desarrollo que enfrenta nuestra sociedad en su conjunto.

En este punto entra en juego una segunda premisa: La tecnología –y particularmente las TIC- no induce el cambio social por sí misma. La aplicación de sus características potencialmente transformadoras a favor o no de la ampliación de oportunidades para el conjunto de una sociedad será producto de la particular constelación de fuerzas sociales, políticas y económicas que se presenten en cada momento histórico, y de la forma en que los conflictos den paso a consensos en el proceso de construcción social”. (Goldstein; 2004)

Cuando esa constelación de fuerzas y su organización en torno a los conflictos y consensos relativos al desarrollo de la SIC en Latinoamérica estuvo gobernada por las lógicas tecnocráticas y del mercado, condujo a una brecha digital que se superpuso y potenció las brechas sociales pre-existentes.

La difusión de las TIC fundamentalmente en los negocios, el entretenimiento, y en general en los servicios avanzados para los sectores económica y socialmente incluidos en los beneficios de la globalización, paralelamente con la escasa aplicación de las TIC en servicios relacionados con las necesidades de los sectores excluidos – considerados mercados no rentables - son situaciones que contribuyeron a un desarrollo dual de la SIC, que se corporiza en una brecha digital que potencia las brechas sociales pre-existentes.

A su vez, la comunicación, la información y el conocimiento son los recursos estratégicos cruciales en la sociedad informacional en que ya estamos inmersos, y sus posibilidades de generación, uso y aprovechamiento para toda la sociedad determinarán las posibilidades de vivir una vida valiosa para nosotros y para las generaciones futuras, por lo tanto, son bienes públicos que deben ser salvaguardados



y equitativamente distribuidos mediante políticas públicas activas que se definan en un espacio público amplio, abierto y debidamente preparado.

Es decir, tanto la necesidad de intervenir activamente en la delimitación de los atajos por los que las TIC se difunden como el hecho de considerar la información y la comunicación como bienes públicos, justifican la necesidad de políticas públicas activas en materia de TIC y SIC.

¿Qué criterios tomar en cuenta a la hora de definir políticas públicas en TIC y SIC que sean significativas para el desarrollo de nuestras sociedades?

### **2.3 – Políticas Públicas en TIC/SIC orientadas al Desarrollo Integral<sup>10</sup> (social, político, económico y humano) de la sociedad**

Las evolución de la SIC en nuestra región hasta el momento, ha respondido a un patrón de desarrollo donde las TIC contribuyen a potenciar los problemas que nuestra sociedad enfrenta, fundamentalmente la desigualdad, reflejada en una brecha social constantemente ampliada desde la década del '70.

¿Cómo revertir esta situación? ¿Cómo relacionar las TIC y el desarrollo de una manera positiva?

Kemly Camacho (2003), en su trabajo sobre el estudio del Impacto Social de las TIC en las organizaciones sociales de Centroamérica, define las dimensiones de “acceso equitativo, uso con sentido y apropiación social de las TIC”<sup>11</sup>, englobados en el concepto de “Impacto Social de las TIC”.

Esta definición de “impacto social de las TIC con visión social” surge de la necesidad de poder establecer parámetros de evaluación para las políticas, programas y acciones en TIC orientadas a las OSC, que permitan diferenciar una política centrada solamente en proveer acceso de otra que incorpore medidas tendientes a generar capacidades, a usar las TIC estratégicamente, y a apropiarse de las mismas para generar nuevo conocimiento útil en el marco de los objetivos estratégicos y las misiones de las OSC en las que se implementan.

¿Cómo extrapolar este concepto a la sociedad y al desarrollo?

#### **2.3.1 - El Impacto Social de las TIC y el desarrollo. Ampliando el marco de referencia.**

---

<sup>10</sup> En este trabajo, usaremos el término “desarrollo integral” para referirnos a un enfoque de desarrollo que permita integrar las necesidades sociales, políticas, económicas y humanas de una sociedad para dar a sus miembros oportunidades equitativas de alcanzar una vida plena.

<sup>11</sup> El concepto de “Impacto positivo de las TIC desde la visión social” nos introduce tres dimensiones a considerar en cuanto a la aplicación de las TIC: su acceso equitativo, su uso con sentido, y su apropiación social. El **acceso equitativo** debe garantizar no sólo conectividad (acceso físico a las TIC) sino también saberes y capacidades que permitan su aprovechamiento al conjunto de la sociedad; el **uso con sentido** se refiere a que las TIC sean empleadas para reforzar procesos u objetivos estratégicos de la actividad en que se aplican aprovechando adecuadamente todas las características de estas herramientas – un uso estratégico con adecuadas estrategias de uso-; la **apropiación social** apunta al empleo de las TIC para producir conocimiento que permita dar solución a las necesidades de la sociedad, es decir, para transformar positivamente la realidad.

Extractado en base a los conceptos de la autora en Camacho (2003).

Daniel Pimienta, prestigioso actor de las "TIC4D"<sup>12</sup> en Centroamérica y Caribe, lo ejemplifica claramente en su documento de "La brecha digital: ¡a ver a ver!"<sup>13</sup>, donde se marca la diferencia entre un usuario dedicado al entretenimiento en un cibercafé y otro en un centro comunitario generando capital social y conocimientos para superar las barreras al desarrollo.

Queda claro que si nos interesa usar las herramientas TIC para superar las barreras al desarrollo de la región necesitamos algo más que acceso, y aún que capacitación digital, además necesitamos usarlas con sentido (estratégicamente), y aún más, necesitamos producir nuevo conocimiento con ellas (lo que llamamos "apropiación"). En este contexto entendemos conocimiento como "soluciones para los problemas de la sociedad". Una sociedad se "apropia" de la tecnología en tanto usa todo su potencial para su propio beneficio; siguiendo el razonamiento anterior, existe apropiación social de las TIC cuando una sociedad usa estas tecnologías para producir conocimiento para solucionar sus problemas de desarrollo, o en otras palabras, para superar sus barreras al desarrollo.

Llegado a este punto surgen tres dimensiones a analizar:

1. ¿En qué medida ese "proceso de apropiación social" se traduce en una mejora de la calidad de vida de nuestras sociedades, en nuestro desarrollo? Esto es ¿en qué medida actúan las TIC como habilitadoras de desarrollo? Esto es lo que trataríamos de medir como "impacto social" (pensando en resultados, efectos e impactos a largo plazo)
2. ¿En qué medida ese "proceso de apropiación social" se traduce en un diseño local de las TIC que responde a nuestras necesidades? En otros términos: ¿en qué medida estamos contribuyendo a la construcción social local de las TIC? Es decir, ¿en qué medida estamos ajustando el diseño de las soluciones locales basadas en TIC a nuestras necesidades sociales? o ¿sólo consumimos las TIC diseñadas en otros contextos tratando de sacarles el mejor provecho o adaptándonos a ellas? Es decir, ¿en que medida estamos contribuyendo a generar un círculo virtuoso que fortalezca las industrias TIC y la economía del conocimiento locales, convirtiéndolas en dinamizadoras del desarrollo económico y social?
3. ¿En qué medida las TIC, sus políticas públicas y acciones asociadas, y la forma en que estamos definiendo su intervención en el mejoramiento de las condiciones de vida de nuestras sociedades, instalan nuevas prácticas, en palabras de Michèle Leclerc-Olive (2004): generando impactos positivos en el marco normativo en que se inscriben estas "acciones políticas situadas"? Es

---

<sup>12</sup> Sigla que significa "TICs para el Desarrollo", y que engloba actores y acciones –locales, nacionales, regionales y mundiales- relacionadas con la aplicación de las TIC en el fortalecimiento de políticas orientadas al desarrollo humano, social, político y económico.

<sup>13</sup> "La brecha digital: ¡a ver a ver!". Pimienta Daniel, Funredes. República Dominicana. Marzo 2002. En "Otro lado de la Brecha: Perspectivas Latinoamericanas y del Caribe ante la CMSI". RedISTIC. Caracas. Septiembre de 2003. Disponible en: [http://funredes.org/mistica/castellano/ciberoteca/tematica/esp\\_doc\\_wsis1.html](http://funredes.org/mistica/castellano/ciberoteca/tematica/esp_doc_wsis1.html)

decir, ¿están actuando las TIC como habilitadoras de un cambio cultural, en la generación de un nuevo “*habitus*”<sup>14</sup>?

Estas dimensiones igualmente son convergentes, en tanto obtendremos mayor impacto positivo en la medida en que incidamos más fuertemente en el diseño de las soluciones basadas en TIC (políticas, programas o acciones), ya sea que cuenten con las TIC como habilitadoras de desarrollo –primera dimensión-, o como dinamizadoras de la economía – segunda dimensión -; círculo virtuoso que sólo será activado en la medida en que superemos las limitaciones culturales que nuestras prácticas presentan y que actúan como barreras al desarrollo, donde las políticas y acciones en TIC pueden contribuir en la generación de nuevas prácticas superadoras<sup>15</sup> - tercera dimensión-.

### ¿Cómo reformular las dimensiones del Impacto Social de las TIC en términos de desarrollo a través de las políticas públicas?

Para identificar la relación entre las TIC y el desarrollo a través del concepto de impacto y de las tres dimensiones antes señaladas, nos debemos plantear nuevas preguntas:

- En cuanto al Acceso equitativo: ¿están las TIC ampliando el alcance de la política pública? ¿Están las TIC contribuyendo a igualar los niveles de desarrollo de los distintos sectores sociales, reduciendo brechas sociales? ¿Están las TIC potenciando el efecto igualador de la política pública? O ¿su aplicación en esta política tiene un efecto potenciador de las brechas, siendo sus beneficios alcanzados sólo por los sectores sociales más aventajados?
- En cuanto al Uso con sentido: ¿Están las TIC siendo utilizadas para alcanzar los objetivos estratégicos de la política pública? ¿Están las TIC siendo utilizadas mediante estrategias de uso adecuadas para potenciar los efectos positivos de esta política o para reducir sus efectos negativos? ¿Potencian las TIC en esta política su oportunidad, calidad y transparencia<sup>16</sup>?
- En cuanto a la Apropiación social: ¿Están las TIC facilitando procesos de producción de conocimiento colectivo en el marco de esta política pública? ¿están ampliando estos procesos a nuevos actores?

---

<sup>14</sup> Según el concepto de “*habitus*” de Pierre Bourdieu. Ver en Criado, Enrique Martín “*habitus*”. En “Diccionario Crítico de Ciencias Sociales”. Director: Román Reyes. Disponible en <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/H/habitus.htm>

<sup>15</sup> Lo que Michèle Leclerc-Olive define como precedencias y preferencias normativas. Ampliar en Leclerc Olive (2004).

<sup>16</sup> Juliana Martínez considera que para que las políticas públicas respondan adecuadamente a las necesidades sociales deben cumplir al menos con tres características: “- **Oportunidad:** que las personas accedan a los servicios que necesitan, cuando los necesitan; **Calidad:** que las personas accedan a servicios que efectivamente atiendan sus necesidades en la manera más adecuada, técnica y humanamente; **Transparencia:** que las políticas públicas sean resultado de “reglas de juego” claras y aplicadas por igual, sin preferencias, a toda la población a la que va dirigida” (Martínez: 2001)

Y podemos agregar dos dimensiones al análisis:

- Impacto en las Industrias de la Economía del Conocimiento: ¿el empleo de las TIC en esta política está contribuyendo a fortalecer las industrias TIC locales?
- Impacto en el Marco Normativo: ¿el empleo de las TIC en esta política está contribuyendo a generar e instalar nuevas prácticas y un nuevo “saber hacer” que contribuye al desarrollo de la sociedad?

#### **2.4 – Análisis de la relación entre SIC, democracia y desarrollo. Hacia políticas públicas en e-democracia orientadas al desarrollo**

Consideramos que una democracia plena debe contar con los siguientes elementos (adaptada de Prats (2001):

- Elecciones competitivas como medio para alcanzar el poder (“democracia electoral” de Schumpeter)
- Elementos que garantizan la igualdad política como capacidad de los ciudadanos de influir igualmente en las políticas de Estado (“poliarquía” de Dahl): participación efectiva; igualdad de voto; posibilidad de entendimiento informado; ejercicio del control final sobre la agenda; un sistema institucional a cargo de representantes electos; que garantiza elecciones libres, limpias y frecuentes; que garantiza la libertad de expresión; que provee información alternativa; que permite la libertad y la autonomía asociativa; que incluye en la ciudadanía a la totalidad de los adultos.

Ampliando este modelo en base a las premisas esbozadas por David Held (1996, pp.348-350) en el modelo de Autonomía Democrática, y los conceptos de Cunil Grau (1997) anteriormente analizados, agregamos:

- Un marco institucional receptivo a experimentar nuevas formas organizativas
- Espacios mixtos de participación efectiva en la elaboración de propuestas y en la toma de decisión sobre asuntos de interés público
- Redes horizontales, heterogéneas, multiactorales en las cuales se interactúe libre y democráticamente para la construcción de consensos en torno a asuntos públicos de relevancia para el conjunto de la sociedad
- Una cultura participativa extendida ampliamente a los diversos actores sociales y en los diversos ámbitos de la organización social
- Una sociedad civil diversificada y profusamente organizada y activa en torno a sus intereses e identidades culturales y sociales
- Sistemas de información y comunicación que garanticen el acceso equitativo y libre al consumo y producción de información relevante para nutrir el espacio público

Entendemos que las TIC tienen mucho que aportar para la consolidación de un sistema democrático de estas características; siguiendo la definición de Criado Grande, Ramilo Araujo y Serna (2002) de gobierno electrónico:

“El nuevo modelo de gobierno que se propone (Gobierno Electrónico) será capaz de resolver mejor los problemas sociales (*garantizar la gobernabilidad*), en la medida en que sea capaz de establecer reglas, principios y valores que hagan posible el cambio institucional necesario (*Neoinstitucionalismo*) para que los Gobiernos y Administraciones Públicas sean capaces de generar consensos entre aquellos actores críticos capaces de articular respuestas conjuntas a los problemas sociales (*Policy Networks*) mejorando de forma continua la calidad de las políticas y de los servicios públicos (*Nueva Gestión Pública*)” (op. cit., p. 31), por ejemplo:

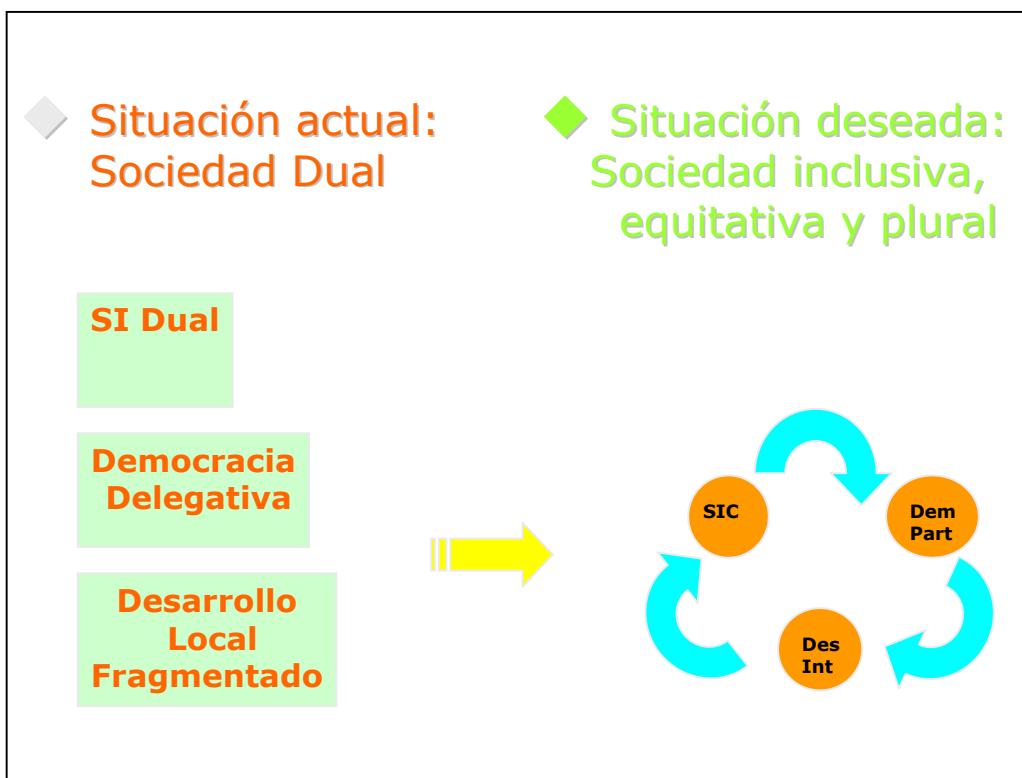
- en la transparencia: a través de la difusión de información pública, del voto electrónico, facilitando el control de la gestión, en la reforma del sistema de partidos políticos
- en la eficiencia: mediante la e-administración en el marco de la reforma del Estado
- en la prestación de servicios: a través de e-servicios, “ventanilla única”
- en la relación entre Estado y sociedad: habilitando canales de comunicación entre funcionarios y actores sociales, o facilitando la participación ciudadana
- en la conformación de un entramado social activo: mediante aplicaciones de *e-society*<sup>17</sup> que fortalezcan las redes ciudadanas y faciliten la libre circulación y producción de información

En este trabajo, nos enfocamos especialmente en los dos últimos puntos, que consideramos que conforman lo que se conoce como *e-governance*<sup>18</sup>, por ser tópicos centrales a la hora de considerar el uso de las TIC en el reforzamiento de la *governance* orientada al Desarrollo – según se ha señalado en la Sección 2.1-.

---

<sup>17</sup> Según Richard Heeks, son aquellas aplicaciones de TIC que facilitan la formación de un entramado social. Ver (Heeks; 2001)

<sup>18</sup> Consideramos en este trabajo como *e-governance* el uso de las TIC para fortalecer la relación entre Estado y sociedad, y entre la sociedad misma. Particularmente, en el marco de la transformación del Estado y la esfera pública en el contexto descrito en la Sección 2.1.



**Figura Nro. 1. Situación actual y situación deseada.**

Aclaraciones: SIC: Sociedad de la Información y el Conocimiento; Dem Part: Democracia Participativa; Des Int: Desarrollo Integral.

#### **2.4.1 - Dos vías para entender la relación entre TIC y participación ciudadana**

Consideramos que hay dos caminos a recorrer para construir una relación positiva entre TIC y participación ciudadana en términos de impacto social:

1. El uso de las TIC en los procesos participativos. Dando forma a un espacio público autónomo, heterogéneo y ampliado; democratizando el acceso tanto al consumo como a la producción de información y conocimiento; ampliando el acceso a los procesos de elaboración de propuestas y toma de decisiones; consolidando procesos de deliberación para la formación de la opinión; y consolidando espacios mixtos de deliberación y toma de decisiones en el marco de una nueva relación entre Estado y sociedad (ver párrafo 2.1)
2. La participación ciudadana en las políticas públicas de TIC. Confiriendo legitimidad y facilitando la orientación de las políticas hacia un modelo de desarrollo integral e inclusivo.

Y en la confluencia de ambos caminos:

3. La participación ciudadana en las políticas públicas de *e-governance*.

Ahora bien, existen numerosos factores que condicionan la eficacia y eficiencia de una política de *e-governance*. ¿Qué preparación debe tener una sociedad para posibilitar el éxito de las políticas en *e-governance* orientadas al desarrollo?

#### **2.4.2 - El concepto de “e-readiness”/e-preparación para el aprovechamiento de la “e-governance”**

El concepto de “e-readiness”/e-preparación es ampliamente utilizado en las mediciones sobre la Sociedad de la Información, e intenta integrar dimensiones que cuantifiquen la preparación que una sociedad tiene en términos de disponibilidad y acceso a la infoestructura<sup>19</sup> y a la infocultura<sup>20</sup> necesarias para un aprovechamiento integral y generalizado de las TIC, especialmente la Internet.

Desde nuestra perspectiva, y coincidiendo con Richard Heeks (2001)<sup>21</sup>, nos parece interesante como punto de partida considerar los siguientes aspectos para integrar el concepto de “e-preparación” para los países en desarrollo:

Adecuación de:

- Infraestructuras de sistemas de información y datos
- Marcos jurídico-legales
- Infraestructuras de Telecomunicación
- Marcos institucionales
- Recursos Humanos
- Liderazgo orientado a promover un uso de las TIC orientado al desarrollo
- Capacidad de concepción estratégica
- Integración de iniciativas TIC en el marco de políticas públicas orientadas al desarrollo (TIC ni ignoradas, ni aisladas, ni idolatradas sino integradas)
- Iniciativas TIC adecuadas a la realidad y necesidades concretas de los propios contextos

La idea subyacente a este planteo es moverse de un esquema tecnofílico que se sustenta sobre la idea de que las TIC por sí mismas son portadoras de bienestar para toda la sociedad, y ubicarse en un eje de pensamiento y acción que permita establecer estrategias integrales que generen los escenarios adecuados para que las TIC realmente impacten positivamente en el desarrollo integral del conjunto de la sociedad.

Para hacer esto posible debe haber ciertas condiciones de entorno que hagan que la aplicación de las TIC se oriente realmente a mejorar la calidad de vida del conjunto

---

<sup>19</sup> Seguimos la definición del IDH Venezuela 2002 (PNUD-Venezuela; 2002: 14-15):

Infoestructura: “Se incluyen, entre otras, las tecnologías de las telecomunicaciones, del almacenamiento y recuperación de información, de las interfaces, de la digitalización, de la conmutación, integradas y potenciadas por las tecnologías de la comunicación. Incluye lo que se conoce como “hardware”, junto con todo el universo de programas básicos y de aplicación (“software”), y los registros de contenidos en las distintas áreas de aplicación”.

<sup>20</sup> Seguimos la definición del IDH Venezuela 2002 (PNUD-Venezuela; 2002: 14-15):

Infocultura: “Es aquella parte de la cultura orientada a comprender y usar de la mejor manera la infoestructura para resolver los distintos problemas que se presentan en el devenir de la sociedad. En el estrato cultural se destaca la importancia de la organización, de las regulaciones, de las competencias, de los contenidos, de las actitudes y de las responsabilidades”.

<sup>21</sup> Según establece Richard Heeks (Heeks; 2001a: 17 a 19).

de la sociedad. Esas condiciones responden en gran medida a una correcta planificación anticipatoria a través de Políticas Públicas en TIC que permitan estar adecuadamente “e-preparados” para implementaciones de impacto positivo en la sociedad en su conjunto, no sólo en segmentos privilegiados –en cuyo caso aumentarían las brechas sociales potenciándolas con la brecha digital<sup>22</sup> generando un círculo vicioso de difícil desarticulación-.

## **2.5 – Las TIC en la participación ciudadana. El estudio del Impacto Social de las TIC en la gobernabilidad y en la *governance*.**

En este punto nos interesa comprender las características que la *e-governance* debe cumplir para orientarse al desarrollo humano, en el marco de la SIC y de la consolidación de una democracia participativa...

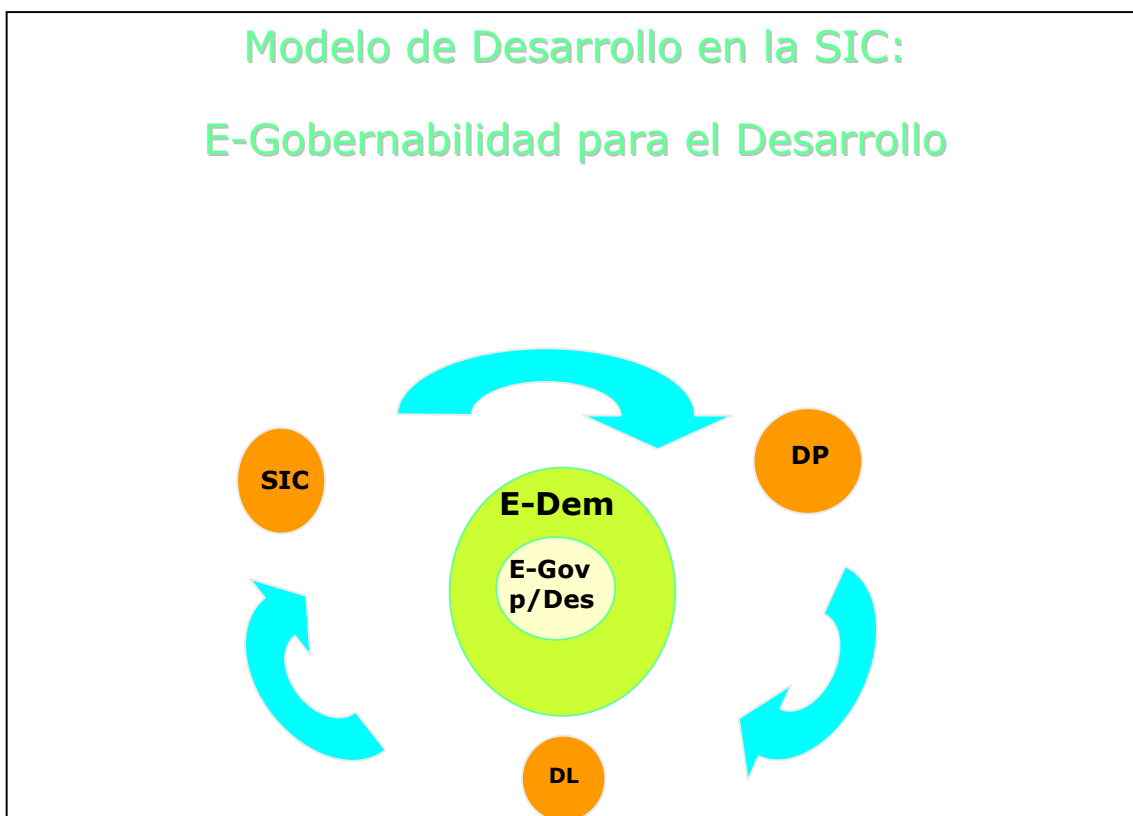
Consideramos que el aporte que las TIC pueden hacer para consolidar un sistema democrático orientado al desarrollo en América Latina desde la perspectiva de la *e-governance*, está fuertemente ligado al “uso con sentido” y a la apropiación de estas tecnologías a través de aplicaciones que favorezcan el desarrollo de capital social y una nueva relación entre Estado y sociedad:

- habilitando el surgimiento de nuevos actores autónomos, informados y capacitados para participar en la toma de decisiones y la elaboración de propuestas de políticas públicas
- en el marco de espacios reticulares, interdisciplinarios, heterogéneos y mixtos de deliberación y construcción de consensos, donde los procesos de aprendizaje y generación de conocimiento sociales sean reforzados a través del uso de las TIC.

---

<sup>22</sup> Entendemos por brecha digital la desigual distribución social y geográfica del acceso a las TIC, a su uso estratégico y a sus beneficios.





**Figura Nro. 2. Modelo de Desarrollo en la Sociedad de la Información y el Conocimiento**

Aclaraciones:

**SIC:** Sociedad de la Información y el Conocimiento. **DL:** Desarrollo Local. **DP:** Democracia Participativa  
**E-Dem:** e-Democracia. **E-Gov p/Des:** e-governance para el Desarrollo Integral.

**2.5.1 - Matriz de análisis de los procesos participativos orientados al Desarrollo**

Desde una perspectiva socio-céntrica e integral del problema, y tomando en consideración las premisas introducidas anteriormente respecto a las Políticas Públicas Socialmente Relevantes (Sección 2.2.1); respecto al Impacto Social de las TIC y el Desarrollo (Sección 2.3.1); respecto a la preparación necesaria para el aprovechamiento de las TIC (Sección 2.4.2); también las premisas respecto al nuevo espacio público en el marco de una nueva relación entre Estado y Sociedad desarrolladas por Cunil Grau (1997), y articulando estos marcos conceptuales con los desarrollados por Michèle Leclerc Olive (2004)<sup>23</sup> y Héctor Poggiese (1994)<sup>24</sup> y el equipo de PPGA FLACSO Argentina (Redín y Morroni, 2002) – todos ellos prestigiosos investigadores y actores en procesos participativos- , se han identificado:

<sup>23</sup> Michèle Leclerc Olive es Encargada de Investigación en el “Centro de Estudio de los movimientos sociales” (*Centre d’étude des mouvements sociaux*) en CNRS - EHESS, Paris, Francia. Para ampliar sobre su trabajo ver <http://cems.ehess.fr/document.php?id=216>.

<sup>24</sup> “PPGA FLACSO Argentina”: Área de Planificación Participativa y Gestión Asociada – FLACSO Argentina. Director: Dr. Héctor Poggiese.

- Las características más significativas que pueden convertir a un proceso participativo en un instrumento exitoso para contribuir en la superación de las barreras al desarrollo que nuestra democracia delegativa presenta
- Los procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento<sup>25</sup> que ocurren en los mencionados procesos participativos
- Las oportunidades de producir un Impacto Social de las TIC positivo para el Desarrollo, al interior de estos procesos de GDIC (Generación y Difusión de Información y Conocimiento).

### **2.5.2 – Procesos Participativos para el Desarrollo**

Se sintetizan a continuación cinco ejes de análisis de los procesos participativos y sus aspectos más relevantes identificados:

- **Contexto:** Características del contexto en que se desarrolla el proceso participativo (factores externos e internos)
  - contexto político y social. Indicadores generales.
  - Precedencias normativas (cultura política, modalidad de la toma de decisiones y elaboración de propuestas de los asuntos públicos)
  - Motivos y circunstancias en las que se decide realizar el proceso participativo. Actores involucrados en esta decisión.
- **Características generales:** liderazgo; estilo de coordinación; tipo de instrumento<sup>26</sup> de participación; institucionalización; ejes temáticos; forma de enfoque<sup>27</sup> (pertinente o parcial)
  - Liderazgo: rango del decisor a cargo del proceso participativo
  - Equipo de trabajo a cargo
  - Estilo de coordinación del equipo a cargo del proceso participativo
  - Temáticas a abarcar. Enfoque (sociocéntricos-tecnocéntricos)
  - Alcance del proceso participativo (local, nacional, regional, global)
  - Ámbito de la temática (local, nacional, regional, global, o de relación entre ellos)
  - Tipo de Instrumento<sup>28</sup> de Participación ciudadana

<sup>25</sup> Procesos de “GDIC”: Procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento.

<sup>26</sup> Para facilitar la comprensión del tema, diferenciamos Instrumento de Participación de Dispositivo de Participación. Entendemos por Instrumento de Participación: Consulta Multisectorial; Presupuesto Participativo; Gestión Asociada; Referendum; entre otros. Entendemos por Dispositivo de Participación la forma concreta en que un Instrumento se implementa en un determinado contexto: el Presupuesto Participativo de Porto Alegre; el Presupuesto Participativo de Buenos Aires, etc.

<sup>27</sup> Pensamos en este punto en cuanto a la forma de abordaje que el grupo coordinador tiene sobre el tema a tratar. Un enfoque pertinente respondería al concepto de “conocimiento pertinente” descrito por Edgar Morin: que contempla las dimensiones del contexto, lo global, lo multidimensional y lo complejo. Ver (Morin: 1999: 35 a 46). Por el contrario, un enfoque parcial corresponde a un abordaje que no contempla todas las perspectivas de análisis posibles, que no las integra, que no toma en cuenta el contexto o que no contempla los alcances globales del tema a tratar.

- Marco normativo/legal/institucional del proceso participativo
- Preparación: Nivel de preparación de los entornos locales/nacionales para la participación ciudadana en estos procesos: sensibilización de los distintos actores sociales hacia el tema central; cantidad y diversidad de OSC trabajando en el tema; sensibilización y experiencias previas en participación ciudadana; percepción social de la participación ciudadana; percepción social del tema a tratar; predisposición de los decisores públicos; caracterización de la participación ciudadana previa; marco normativo/legal/institucional; predisposición de los decisores públicos, etc.
- Dispositivo<sup>29</sup>: Caracterización de los dispositivos de participación implementados en cada etapa del proceso de elaboración-ejecución-seguimiento del proceso participativo (poder de incidencia<sup>30</sup>; grado de apertura; grado de reflexividad; grado de publicidad; su metodología y etapas; pluralidad; etc.)
  - Tipo de dispositivo: de legitimación, de comunicación, foro híbrido<sup>31</sup>. Según:
    - Apertura: se conoce la solución de antemano (es un dispositivo pedagógico) o es abierto (la solución se elabora en el seno del proceso)
    - Completud: ¿incluye el proceso de elaboración de propuestas y el de toma de decisión sobre las mismas?
    - Reflexividad: ¿la opinión de los participantes se forma durante el proceso a través del debate y la deliberación? ¿O se forma individualmente sin intercambio entre ellos?
    - Publicidad:
    - Pluralidad: diversidad de actores (amplitud y diversidad de los actores que acceden y participan del proceso),
    - Transparencia: transparencia de los mecanismos; difusión de los mismos
  - Metodología y etapas<sup>32</sup>:

---

<sup>28</sup> Para facilitar la comprensión del tema, diferenciamos Instrumento de Participación de Dispositivo de Participación. Entendemos por Instrumento de Participación: Consulta Multisectorial; Presupuesto Participativo; Gestión Asociada; Referendum; entre otros. Entendemos por Dispositivo de Participación la forma concreta en que un Instrumento se implementa en un determinado contexto: el Presupuesto Participativo de Porto Alegre; el Presupuesto Participativo de Buenos Aires, etc.

<sup>29</sup> Incluimos aquí la perspectiva de Leclerc-Olive (2004).

<sup>30</sup> Nos referimos aquí a si el resultado del proceso participativo tiene fuerza normativa y es vinculante, o sólo es luego tenido en cuenta en un proceso de decisión que es externo al dispositivo participativo.

<sup>31</sup> Según la clasificación definida por Leclerc-Olive (2004: 4-5), Tipología. Según la autora, un dispositivo de legitimación se caracteriza por ser un proceso cerrado que limita la participación a la legitimación de las posiciones sostenidas por aquellos que instauran el proceso; un dispositivo de comunicación es aquel que se instrumenta con el fin de transmitir a los participantes las decisiones y soluciones ya diseñadas, y un foro híbrido corresponde a un tipo de dispositivo tal que permite que la deliberación entre los participantes modele tanto los problemas a tratar como sus posibles soluciones.

<sup>32</sup> Basado en la perspectiva de Redín y Morroni (2002) y en la Metodología de Gestión Asociada de FLACSO y otras redes según Poggiese (1994).

- Asociatividad entre Estado y sociedad
  - Articulación de los roles de los actores sociales y organizaciones involucradas
  - Favorecimiento de fases circulares de planificación-ejecución y control
  - Introducción de una perspectiva integral sobre los problemas sociales, capturando su complejidad y su multidimensionalidad
  - Equidad en las posibilidades de incidir en la construcción de los consensos. Mecanismos de igualación de oportunidades de ser oído, de introducir los propios puntos de vista, de incidir en la formación de opinión
  - Un proceso abierto que facilite la agregación permanente de nuevos
  - Procesos de registración que garanticen el acceso público permanente a la información y al conocimiento gestionados en el proceso; a la evolución y avances alcanzados en cada etapa; a las contribuciones realizadas por cada actor involucrado
  - Procesos para la preservación y acceso futuros a todos los registros, una vez que el proceso haya concluido
- Resultados, efectos e impactos

Resultados, efectos e impactos alcanzados tanto mediante el proceso, como del proceso en sí mismo. Los resultados se asocian a los logros alcanzados mediante los productos generados y según los objetivos planteados inicialmente. Mientras que en términos de efectos e impactos, este eje incluye:

- Impacto en el marco normativo: nuevas prácticas participativas, un nuevo “saber hacer”, una nueva cultura política, la consolidación de un espacio público permanente relacionado con el tópico central del proceso participativo
- Impacto en las metas de Desarrollo (tanto las Metas del Milenio<sup>33</sup> como las metas de Desarrollo identificadas en los niveles local y nacional).

### **2.5.3 - Identificación de los procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento (GDIC) en los procesos participativos locales**

#### Caracterización de información y conocimiento

Paul David y Dominique Foray (2002) plantean como un aspecto conceptual crucial la diferenciación entre información y conocimiento. Estos autores consideran que:

“Poseer conocimientos, en cualquier esfera o ámbito, es ser capaz de realizar actividades intelectuales y manuales. El conocimiento es, por tanto, fundamentalmente una capacidad cognoscitiva. La información, en cambio, es un

---

<sup>33</sup> Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas. Para ampliar al respecto ver <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/index.html>.

conjunto de datos, estructurados y formateados pero inertes e inactivos hasta que no sean utilizados por los que tienen las capacidades necesarias para interpretarlos y manipularlos". (David y Foray; 2002, p.5)

Por su parte Evelyn Zamora (2003) afirma que:

"el conocimiento a diferencia de la información, permite que el individuo tenga la capacidad para actuar ya sea intelectual o físicamente, transforma o complementa su pensamiento, su actitud, su raciocinio y sus sentimientos, o bien, transforma lo que hace, el producto de su trabajo y sus acciones". (Zamora, 2003: 8)

Según esta autora podemos "entender al conocimiento como una secuencia, un continuo que va desde los datos a la información y de ésta al conocimiento, conocimiento que se convierte con el tiempo en experiencia y que va creciendo hasta llegar a constituirse en saber y sabiduría." (*ibidem*)

Así, "el conocimiento es entonces la interpretación y la transformación de la información en un tangible o un intangible cuya principal característica es la de ser útil." (Zamora, 2003: 9) "Es importante reconocer que la información es un insumo para que exista conocimiento, pero no es el único, a ella hay que agregar creatividad y reflexión y además otro tipo de información de contexto [...] de las vivencias y percepciones personales. Para que exista conocimiento se deben combinar tres factores: información, experiencia e interacción con el contexto." (*ibidem*)

En definitiva, desde la perspectiva que encaramos en este trabajo, nos interesa el conocimiento entendido como el producto de un proceso de análisis reflexivo, complejo, integral, multidisciplinario y contextual<sup>34</sup> sobre la información relevante disponible sobre un problema social (datos estructurados y organizados), de manera de convertirse en un saber o aprendizaje que nutra el proceso de toma de decisiones o la elaboración de propuestas en torno a dicho problema, mejorando la forma en que esta decisión o propuesta se ajusta o contribuye a la solución del problema social planteado. Esta contribución al ajuste de la solución que aporta el conocimiento así producido es su utilidad o valor.

Siguiendo el modelo de etapas del conocimiento en una organización propuesto por Evelyn Zamora (2003, p. 21), nos interesa en el marco de este trabajo comprender la forma en que las TIC contribuyen a la consecución de estas etapas, en el contexto de un proceso participativo. Particularmente, y coincidiendo con Manin (1985), consideramos que la opinión sobre los asuntos públicos se forma en el marco del intercambio y la deliberación propias de la interacción con otros, y que se enriquece con la diversidad y pluralidad de esos "otros". Así, nos interesamos en comprender el aporte de las TIC en los procesos de deliberación e interacción multiactoral en el seno de los procesos participativos, a través de los cuales se conforma la opinión que sustenta las decisiones o la elaboración de propuestas colaborativas.

---

<sup>34</sup> Según Edgar Morín (1999) Capítulo II.

Será interesante identificar entonces, en base a la clasificación del concepto de conocimiento propuesta por Evelyn Zamora (2003, pp. 10 a 13) y al modelo propuesto por la esta misma autora (op. cit., p. 21), los procesos sustentados en TIC que permitan la socialización, codificación, producción y representación de conocimientos tácitos y explícitos: compartir experiencias, sintetizar conceptos a partir de experiencias, producir con estos conocimientos nuevos productos comunicacionales o comunicables (documentos, propuestas, decisiones) que permitan representar contenidos nuevos que sirvan para la solución del problema social sobre el cual se centra el proceso participativo que se está analizando, y la difusión de estos contenidos a los tomadores de decisión, actores sociales estratégicos y al conjunto de la sociedad.

Siguiendo entonces estas premisas, ¿Cuáles son los procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento necesarios en un proceso participativo para llevarlo a cabo exitosamente según los ejes descritos en la Sección 2.5.2?

Una vez identificadas las características más relevantes de los procesos participativos orientados al desarrollo: aquellos que contribuyen a la creación de un nuevo espacio público abierto e informado y a una más provechosa relación entre Estado y sociedad, el próximo paso consiste en la identificación de los procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento, enfocando especialmente en aquellos procesos en los que las TIC pueden tener un impacto significativo.

#### **2.5.4 - Procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento en los Procesos Participativos orientados al Desarrollo**

En base a las premisas reseñadas en la sección anterior, se pueden identificar los siguientes procesos:

- Coordinación del equipo de trabajo. Comunicación, producción de información, elaboración colectiva de propuestas, documentos, toma de decisiones.
- Identificación de la información relevante existente, disponible y necesaria sobre la temática central del proceso participativo. Algunas tareas relacionadas con este proceso pueden ser: rastreo, recopilación, ubicación, identificación de la fuente, digitalización, compatibilización de formatos; gestión de la información que garantice información relevante disponible en forma adecuada y oportuna.
- Identificación de actores sociales. Tareas relacionadas: identificación de especialistas, tomadores de decisión, actores sociales estratégicos, organizaciones de la sociedad civil, organismos gubernamentales involucrados con la temática, identificación de responsables en cada organización.
- Establecimiento de un punto de entrada único para el acceso público a la información relevante. Tareas relacionadas: creación de una biblioteca real y/o virtual, un repositorio, un portal, una página WEB, u otra forma de organización de la información que facilite su acceso y utilización en tiempo y forma tanto al material en papel como al material digitalizado.

- Coordinación interinstitucional. Convenios, acuerdos, procedimientos de actualización y provisión de la información relevante, establecimiento de estándares y formatos, etc.
- Identificación de mejores prácticas. Tareas asociadas: Su codificación, producción de material comunicacional, puesta en línea o disponibilidad pública.
- Registración de las etapas del proceso participativo. Tareas: registración de Actas, reuniones y encuentros, debates, acuerdos y consensos producidos en el marco del proceso participativo, documentos, propuestas, decisiones producidas colaborativamente en el seno del proceso participativo.
- Difusión del proceso participativo. Tareas: elaboración de materiales de sensibilización y difusión apropiados para los distintos sectores sociales y actores a los que van dirigidos; distribución de los materiales de difusión y sensibilización, difusión de la agenda del proceso participativo, facilitar el acceso público a los registros de las distintas etapas de proceso participativo.
- Procesos de producción colectiva de conocimientos: Tareas: debates, foros de discusión, intercambio en el marco de comunidades de práctica y aprendizaje, elaboración colaborativa de documentos y propuestas, coordinación del trabajo y la producción colaborativas, registración y elaboración de contenidos, sintetización, filtrado y organización de la información relevante existente; sintetización de los contenidos producidos en los debates e intercambios.
- Difusión de los resultados y productos alcanzados en el proceso participativo. Elaboración de materiales comunicacionales sobre contenidos producidos, acuerdos alcanzados, decisiones tomadas, propuestas, etc.

Según los ejes de características relevantes identificados para los procesos participativos, y en base a esta sucinta enumeración ejemplificativa del tipo de actividades comunicacionales involucradas en estos procesos, podemos identificar algunas áreas de oportunidad para que las TIC contribuyan positivamente a su concreción:

- Identificación de actores sociales relevantes, especialistas, tomadores de decisión, organizaciones sociales, organismos gubernamentales, y en general, todos los actores clave relacionados con la temática a tratar.
- Transparencia de los procesos de toma de decisiones y de elaboración de propuestas en las distintas etapas del proceso participativo. La posibilidad de facilitar el acceso público a la información relevante y a los reglamentos, convenios, acuerdos y a la registración de los encuentros, debates, y cada acontecimiento relacionado con el proceso participativo.

- Coordinación interna. Facilitando la comunicación y articulación del equipo de trabajo dedicado a la coordinación del proceso participativo.
- Coordinación interinstitucional. Facilitando la comunicación y articulación entre los distintos actores sociales involucrados.
- Facilitar el cumplimiento de los derechos/las leyes de acceso a la información pública, democratización del acceso a la información pública y relevante, y a la producción de contenidos propios.
- Facilitar la agregación de nuevos actores autónomos al superar las barreras de espacio y tiempo y mantener accesibles los registros y documentación histórica del proceso participativo.
- Facilitar el fortalecimiento de los actores más débiles mediante:
  - el acceso equitativo a toda la documentación necesaria para la toma de decisiones
  - la creación y difusión de materiales de sensibilización y difusión adecuados a las capacidades y necesidades de los distintos actores y sectores sociales involucrados.
  - facilitar la creación de contenidos y su difusión haciendo posible que todos los actores hagan oír su voz y nutran con sus visiones el espacio público.
- Aumentar la transparencia de los procesos de elaboración de propuestas y de toma de decisiones sobre los problemas sociales relevantes.
- Aumentar la eficacia y eficiencia de las decisiones al nutrir el espacio público con más información relevante disponible en tiempo y forma adecuadas, y al permitir a todos los actores sociales involucrados “hacer oír su voz”.
- Facilitar la conformación de redes multiactorales permanentes, que podrán constituir comunidades de práctica y aprendizaje sobre las temáticas centrales debatidas en los procesos participativos, agilizando la articulación, vinculación y producción colectiva de conocimientos entre estos actores.

### **2.5.5 – Identificación del Impacto Social de las TIC en los procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento en los procesos participativos**

En este punto, nos interesa comprender la relación entre los procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento que ocurren en los procesos participativos y el concepto de “Impacto Social de las TIC en el desarrollo” descrito en la Sección 2.2.1. Para lograr este objetivo, se identifican los siguientes vínculos entre las dimensiones del Impacto Social de las TIC en el desarrollo y los procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento:

- Respecto al “acceso equitativo”: Adecuada planificación de la e-preparación, incluyendo la coordinación intra e interinstitucional; la disponibilidad de infraestructura adecuada; la creación de capacidades; la combinación de



estrategias basadas en TIC nuevas y tradicionales; el desarrollo de aplicaciones específicas basadas en TIC.

- Respecto al “uso con sentido”: La planificación estratégica del uso de aplicaciones basadas en TIC que habiliten a todos los actores sociales a involucrarse en el consumo y en la producción de información; en la comunicación uni-bi y multidireccional; en el intercambio libre y abierto de información y conocimiento; en la deliberación y el debate; en la construcción de consensos; en el trabajo colaborativo; en la elaboración y toma de decisiones individuales y colectivas; en la registración, preservación y protección de la información.
- Respecto a la “apropiación social”: La evaluación de la contribución de las TIC en la construcción de capacidades; en la construcción de capital social; en el reforzamiento de la confianza; en la concreción de las metas de desarrollo; en el mejoramiento de la coordinación social; en la consolidación de redes permanentes de actores; en la reducción de tiempos y costos; en la igualación de oportunidades para la participación y la incidencia de todos los actores.
- Respecto a las Industrias de la Economía del Conocimiento: El uso y consumo de hardware, software, conexiones de Internet, servicios de telefonía; desarrollos de aplicaciones basadas en TIC; intercambio y transferencia de tecnologías; creación de puestos de trabajo en PyMES, corporaciones, academia y proveedores; creación de nuevas funciones laborales y profesionales.
- Respecto al marco normativo: la mejora en la percepción social de las TIC; un nuevo “saber hacer” respecto a las TIC que pueden ser aplicadas en las actividades cotidianas; una mayor sensibilización en torno a los derechos a la información y la comunicación; nuevas reglas institucionales y legales; una nueva organización social; el desarrollo y difusión de mejores prácticas.

### **3 - El caso de la Descentralización Administrativa y Política en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). El Proceso de Elaboración Participativa de la Ley de Comunas**

#### **3.1 - El contexto Argentino**

Una serie de procesos de transformación están ocurriendo en la región en forma paralela, y particularmente en el contexto nacional en Argentina, que transforman la relación entre Estado y Sociedad, abriendo paso a nuevas formas de generación de políticas públicas y de intervención de los distintos actores de la sociedad en las distintas etapas que las políticas públicas – entendidas como proceso<sup>35</sup> – implican para su concreción.

---

<sup>35</sup> Etapas de: definición estratégica; de elaboración de políticas; de ejecución; de reaseguro y seguimiento.

El comienzo del nuevo milenio vino acompañado con una serie de fenómenos sociales, políticos y económicos que confluyeron en el quiebre de un modelo que, extendido a las distintas dimensiones mencionadas, generó la brecha social más grande de la historia Argentina.<sup>36</sup>

El aumento constante de esta brecha social, junto con la autonomización de las clases dirigentes (el alejamiento entre representantes y representados: entre ciudadanos y dirigentes políticos, económicos, sindicales); la creciente presión de la deuda externa; la también creciente fuga de capitales; el crecimiento de los sectores sociales con necesidades básicas insatisfechas y el acelerado retiro del Estado de la atención de problemas de orden público, fueron un cóctel explosivo que se fue batiendo hasta culminar con la crisis institucional, política, social y económica que estalló en Diciembre de 2001<sup>37</sup>.

A partir de ese momento salta a la esfera pública el cuestionamiento generalizado hacia el modelo imperante, y todas sus dimensiones son cuestionadas por una ciudadanía que demanda respuestas y reclama por nuevos actores y nuevas formas de intervención en los asuntos de interés público. Es un momento de efervescencia y protesta, donde la ciudadanía clama por recuperar un rol activo en una esfera pública que necesita ser reformulada con nuevos actores y una nueva agenda que recupere lo colectivo para lo público en la política.

La ciudadanía y un tercer sector ya fuertemente desarrollado comienzan a vislumbrar la necesidad de incidir más activamente en las decisiones que afectan directamente sus intereses y condicionan fuertemente sus posibilidades de vida.

La “protesta”, si bien convertida ya en una tradición en nuestra cultura, comienza a dar paso a la “propuesta”, y la propuesta pronto se convierte en incidencia y demanda de mayor participación en la elaboración y en la toma de decisiones de gobierno.

Particularmente en la ciudad de Buenos Aires<sup>38</sup>, comienza una etapa de transformación en la Administración Pública que acompaña este proceso, dando inicio a un proceso –lento y no sin dificultades – en el que se empiezan a delinear los instrumentos de la democracia participativa y de la descentralización administrativa y política que fueran consagrados en su Constitución en el año 1996<sup>39</sup>. Así, se implementa primero la desconcentración de la gestión a través de Centros de Gestión y Participación<sup>40</sup>; se crean organismos del gobierno que comienzan a funcionar en forma desconcentrada o descentralizada e incorporan a las OSC en sus políticas e

---

<sup>36</sup> Ver IDH Argentina 2002, Brecha social. (UNDP, 2002, p. 71).

<sup>37</sup> Medidas de incautación de todos los depósitos; reclamos callejeros masivos; la más alta brecha social en la historia, y finalmente la caída del gobierno nacional.

<sup>38</sup> Capital Federal de Argentina, y una de las megalópolis de Latinoamérica.

<sup>39</sup> La Ciudad de Buenos Aires se convierte en Ciudad Autónoma a partir de la reforma constitucional nacional de 1994. A partir de allí se convoca una Convención Constituyente que dicta una Constitución para la Ciudad en el año 1996, donde se consagra la participación ciudadana y la descentralización administrativa y política en Comunas. Ver detalle de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires en <http://www.legislatura.gov.ar/1legisla/constcba.htm>.

<sup>40</sup> Centros de Gestión y Participación ([http://www.buenosaires.gov.ar/areas/descentralizacion/cgp/?menu\\_id=1949](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/descentralizacion/cgp/?menu_id=1949))

intervenciones<sup>41</sup>; se crea el Plan Estratégico Urbano<sup>42</sup>; se implementa el Presupuesto Participativo<sup>43</sup>; y da comienzo un fuerte debate en la esfera pública por la definición e implementación de la futura descentralización administrativa y política en Comunas, que debe concretarse y legislarse para el año 2001 según establece la Constitución de la Ciudad.

### **3.2 – El Proceso de Elaboración Participativa de la Ley de Comunas**

Entre Mayo y Junio de 2005 se llevó a cabo en la Ciudad de Buenos Aires un proceso participativo para definir entre ciudadanos; organizaciones sociales; academia; Estado y demás actores sociales, un programa de transición hacia la descentralización administrativa y política de la Ciudad de Buenos Aires, a implementarse bajo la forma de Comunas.

La descentralización administrativa y política de la Ciudad de Buenos Aires está prevista en su Constitución<sup>44</sup>, que se promulga en el año 1996 mediante una Convención Constituyente para tal efecto que se reúne a partir de la declaración de la autonomía de la ciudad respecto al Estado Nacional, al reformarse la Constitución Nacional en 1994.

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), establece como plazo para la reglamentación y ejecución de la descentralización en comunas el año 2001.

Diversos desacuerdos políticos y pujas de intereses dilataron este plazo y aún hoy todavía no se ha llevado a cabo dicha descentralización.

Sin embargo, desde su reorganización como ciudad autónoma, la administración y gestión de la ciudad se organizó en base a 16 unidades desconcentradas denominadas Centros de Gestión y Participación (CGP)<sup>45</sup>, que constituyen unidades desconcentradas de gestión y prestación de servicios del Gobierno de la ciudad, y que son los espacios que actualmente articulan la comunicación con la gente y la participación ciudadana.

Luego de varios intentos fallidos para aprobar una ley que regule las futuras Comunas, en el año 2004 se inició un proceso de elaboración participativa para facilitar la participación ciudadana en la elaboración de una propuesta de Ley para tal efecto, que debería votarse a fin de ese año.

El Proceso de Elaboración Participativa se organizó a través de 46 reuniones barriales en las cuales legisladores de los distintos bloques representados en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires presentaban a la ciudadanía sus propuestas,

---

<sup>41</sup> Por ejemplo el Consejo de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (<http://www.infanciayderechos.gov.ar/files/index.php>).

<sup>42</sup> Plan Estratégico Urbano ([http://www.buenosaires2010.org.ar/?menu\\_id=12661](http://www.buenosaires2010.org.ar/?menu_id=12661)).

<sup>43</sup> Presupuesto Participativo ([http://www.buenosaires.gov.ar/pp/?menu\\_id=11512](http://www.buenosaires.gov.ar/pp/?menu_id=11512)).

<sup>44</sup> Para consultar la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires ver:

[http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg\\_tecnica/sin/index.php](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/index.php)

<sup>45</sup> Para ampliar información sobre los Centros de Gestión y Participación (CGPs) de la Ciudad de Buenos Aires ver: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/descentralizacion/cgp/?menu\\_id=6280](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/descentralizacion/cgp/?menu_id=6280)

los ciudadanos consultaban y realizaban sus aportes, y se registraba y acumulaba la información así producida. Por otra parte fueron habilitados Espacios Autónomos de Debate (EAD) a solicitud de organizaciones sociales y barriales para poder ampliar el proceso a aquellos que no hubieran participado en las reuniones barriales previamente organizadas. Así se reunieron propuestas elaboradas en unos 200 EAD (Espacios Autónomos de Debate). Finalmente una comisión de síntesis integrada por vecinos, organizaciones sociales y colaboradores de los legisladores redactó una propuesta final en base a lo elaborado y propuesto por los vecinos tanto en las reuniones barriales como en los EAD (Espacios Autónomos de Debate).

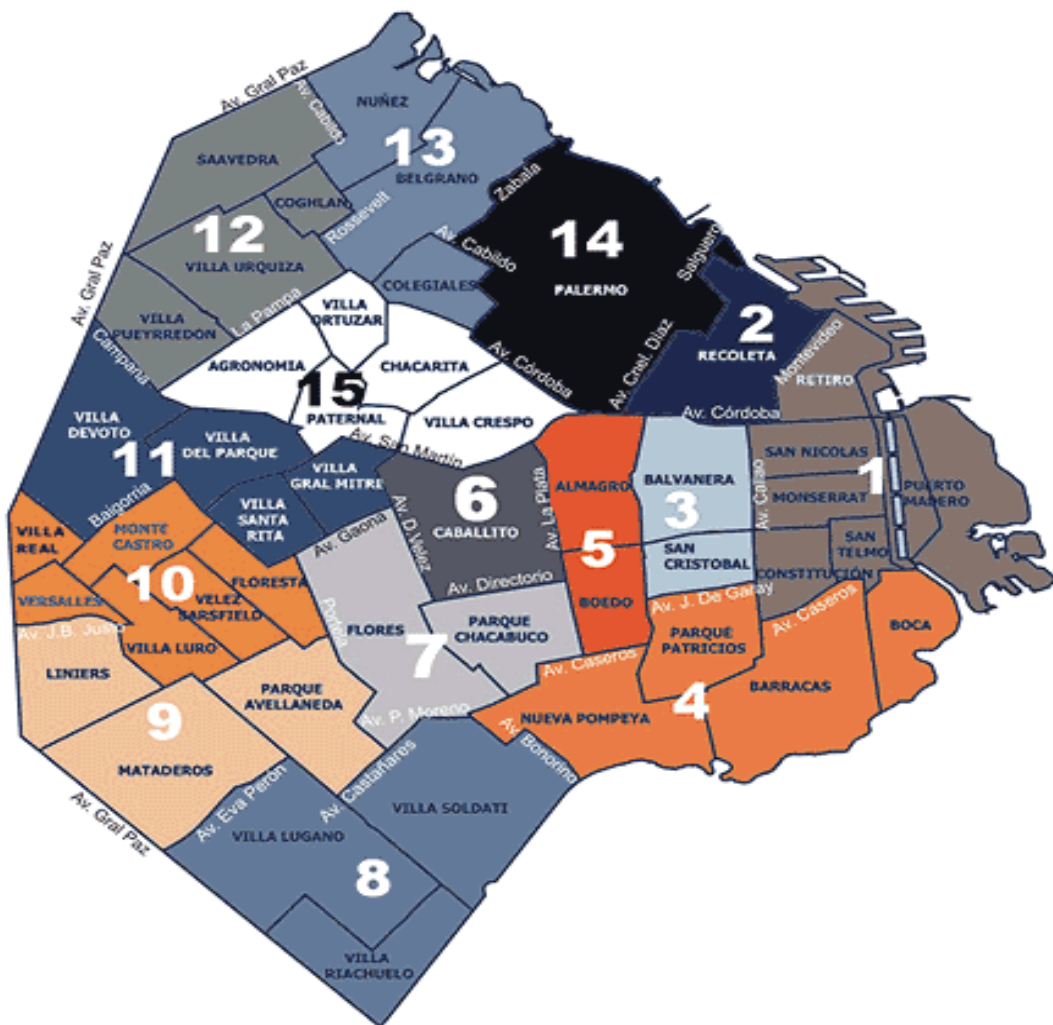
La propuesta de Ley participativa así elaborada fue sometida a aprobación por las comisiones de Descentralización y Participación Ciudadana y de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, y se convirtió en anteproyecto de Ley, siendo tratada para su aprobación en sesión del 30 de Noviembre de 2004.

Cuando todo hacía suponer que esta ley sería aprobada en ese día, luego de todo el trabajo y de tantas dilaciones, y habiendo sido involucrada la ciudadanía para su elaboración, los legisladores decidieron aprobarla en general, y posponer su aprobación en particular (de cada artículo, y necesario para su entrada en vigencia) por 6 meses, período en el cuál una comisión ad-hoc integrada por legisladores se reuniría para trabajar conjuntamente en la búsqueda de consensos en torno a los puntos conflictivos que trabaron la aprobación de la ley (definición de competencias de las Comunas; implementación de la participación ciudadana; división territorial; límites de las futuras Comunas, entre otros).

Finalmente la Ley de Comunas fue aprobada el 1 de Septiembre de 2005. Como aspectos principales de esta Ley, podemos mencionar que garantiza la democracia participativa; que establece competencias concurrentes y exclusivas para las Comunas y el Gobierno Central de la ciudad; que establece el número y los límites de las futuras Comunas de acuerdo – en casi todos los casos- con las propuestas de los ciudadanos y el respeto a las identidades barriales; que se establecen Comunas de aproximadamente 200 mil habitantes en promedio, y finalmente, que se establece como plazo para las elecciones comunales el año 2007.

#### **4. Análisis. Presentación de los Resultados de la investigación**

De acuerdo con la Ley de Comunas para la Ciudad de Buenos Aires, Nro. 1777 de la Legislatura de la ciudad, Buenos Aires será dividida en quince Comunas, con un promedio de aproximadamente doscientos mil habitantes cada una, siendo establecidos sus límites respetando las identidades barriales expresadas a lo largo del Proceso de Elaboración Participativa de la mencionada Ley, de la siguiente manera:



**Figura No. 3. Mapa de Comunas – Ciudad de Buenos Aires.** Mapa de Barrios y Comunas, según Ley Nro. 1777 – Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.  
Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (Disponible en: [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/descentralizacion/prog\\_transicion\\_comunas/mapa.php?menu\\_id=17463](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/descentralizacion/prog_transicion_comunas/mapa.php?menu_id=17463)). Aclaraciones: En números las Comunas; En letras mayúsculas los Barrios; en letras mayúsculas y minúsculas las Calles y Avenidas que son límites de Comunas.

Para facilitar el análisis de los datos disponibles, se ha realizado un reagrupamiento de Comunas por Zona, de la siguiente manera:

Zona	Futura Comuna
1 - Norte	2 - 13 - 14
2 - Centro Histórico	1 - 3
3 - Sur	4 - 8
4 - Centro	5 - 6 - 7
5 - Oeste	9 - 10
6 - Nor-Oeste	12 - 11 - 15

**Tabla No. 1.** Zonas y Futuras Comunas en la Ciudad de Buenos Aires. Elaboración propia.  
Fuente: Futuras Comunas: Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana – Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. (Disponible en <http://www.legislatura.gov.ar>)

#### **4.1 - El contexto en la Ciudad de Buenos Aires antes del PEP (Proceso de Elaboración Participativa) de la Ley de Comunas**

La ciudad de Buenos Aires cuenta con autonomía política y administrativa desde 1994, a partir de la sanción de su Constitución, la que establece mecanismos para la conformación de una democracia participativa. Cuenta con 2.7 millones de habitantes siendo la ciudad más poblada del país, y junto con su Región Metropolitana circundante de 11 millones de habitantes, concentra casi un tercio de la población total del país, conformando el conglomerado urbano más importante del país, y uno de los más grandes de América Latina. La ciudad presenta un flujo intenso con su conurbano, registrándose 1.6 millones de ingresos y 600 mil egresos de personas por día, con un 45 % de sus puestos de trabajo cubierto por personas provenientes del Gran Buenos Aires<sup>46</sup>.

Además, Buenos Aires es asiento de las autoridades nacionales, y es el centro comercial y cultural más importante del país, con un PBG conformado por un 73% de servicios (32% financieros, 22% comerciales, 18.7% comunales y personales).

A su vez, la Ciudad de Buenos Aires presenta un valor del IDH (Índice de Desarrollo Humano) de 0.867<sup>47</sup> (UNDP, 2002, p.59), el más alto nivel de Argentina; junto con una brecha de ingresos de valor 15, la que se ha incrementado en un 30.4%

<sup>46</sup> Los datos citados en este párrafo están consignados en IDSC publicado por PNUD-BID- GADIS (2004, pág. 49).

<sup>47</sup> Índice de Desarrollo Humano. Última medición disponible. Corresponde al año 2000.

respecto a su valor registrado en 1995 (UNDP, 2002, 74). Es importante destacar que esta brecha de ingresos no se distribuye en forma uniforme entre los diferentes barrios de la ciudad. La Ciudad de Buenos Aires ha sufrido a su vez su propio proceso de fragmentación durante los '90, dando como resultado algunos barrios con un alto nivel de calidad de vida – como los ubicados en las futuras Comunas 13,14, 2 – Zona Norte; y otros barrios con una baja calidad de vida, como aquellos ubicados en las futuras Comunas 4 y 8 – Zona Sur-. Valores medios de calidad de vida pueden encontrarse a su vez en las futuras Comunas correspondientes a las Zonas del Centro Histórico; Zona Histórica; Zona Oeste y Zona Noroeste.

#### **4.2 - La sociedad civil en la Ciudad de Buenos Aires**

Existen más de 9 mil organizaciones sociales en la ciudad, con énfasis en áreas relacionadas con educación y salud, con alta proporción de organizaciones de afinidad (62%), y mayor proporción de organizaciones de Apoyo (24.2%) y Fundaciones Empresariales (0.5%) que en el resto del país, siendo menor el porcentaje de organizaciones de base (9.8%) que en el resto del territorio nacional, con un significativo porcentaje de 3.4% de redes. Se destacan las organizaciones de defensa de los derechos, especialmente de los derechos humanos, cívicos, de la mujer, del consumidor, de la ecología y medio ambiente<sup>48</sup>. Es escasa la significación de fondos filantrópicos o internacionales, alta la tendencia a interrelacionarse a través de convenios o redes, escasa la visibilidad comunicacional y la incidencia sobre el poder legislativo. (UNDP- BID-GADIS, 2004, p. 60).

#### **4.3 - Conocimiento sobre el tema de la Descentralización en Comunas previo al PEP**

A pesar de ser un tema que comenzó a tratarse en la Ciudad a partir de su autonomía y creación de su Constitución en 1996, el tema aún es escasamente conocido por los ciudadanos de Buenos Aires: sólo un 9.8% declara conocer los alcances de la descentralización en Comunas, mientras que sólo un 27.6% dice haber tenido alguna referencia sobre el tema, con un mayor porcentaje entre los encuestados entre 40-49 años (12.7%), y con apenas un 7.5% entre los jóvenes entre 18-29 años.

#### **4.4 - Participación Ciudadana en la Ciudad de Buenos Aires**

Existe un antecedente importante de experiencia de participación ciudadana en Buenos Aires, y es el Presupuesto Participativo. Este proceso lleva ya tres años, y de acuerdo con los resultados obtenidos en una reciente investigación (Fundación “Creer y Crecer”, 2004, pp. 19-20), registra muy bajos niveles de conocimiento por parte de los ciudadanos: el 19% de los ciudadanos declara haber oído algunas vez sobre el tema, mientras que el 81 % declara no haber escuchado jamás sobre el tema, y sólo el 2% declara haber participado alguna vez de alguna de las reuniones que conforman el proceso del Presupuesto Participativo.

---

<sup>48</sup> PNUD-BID-GADIS (2004, p. 51)

Entre las razones para no haber participado del proceso, un 44% declara falta de tiempo, mientras que un 20% declara no haberse enterado de la realización de las reuniones (Fundación “Creer y Crecer”, 2004, p. 20).

Por otra parte, muchos de los participantes se sienten defraudados de los resultados obtenidos, y sienten que sus ideas y propuestas no han sido escuchadas o perciben algún grado de discrecionalidad en la selección de las propuestas, ya que el sistema no es vinculante, sino que la toma de decisiones y la ejecución de las mismas quedan sujetas a la aprobación del Poder Ejecutivo de la Ciudad.

#### **4.5 - El Acceso a Internet en la Ciudad de Buenos Aires**

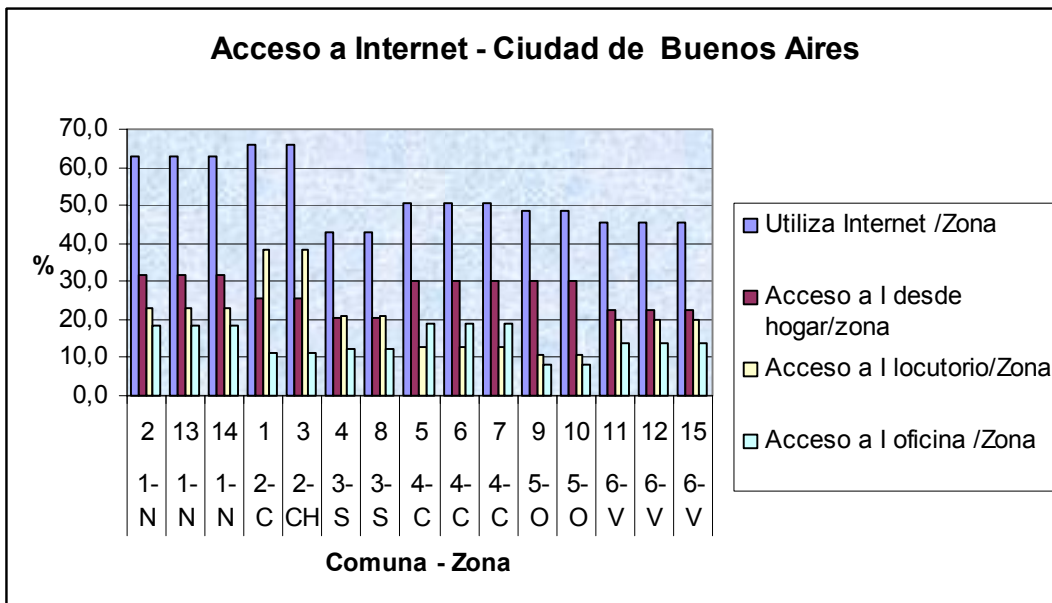
Es escasa la información que disponemos para conocer el acceso, la disponibilidad y el uso y apropiación de las TIC, y particularmente de la Internet en la Ciudad de Buenos Aires, y menos aún, de manera desagregada en los barrios que la componen. Sin embargo, una encuesta realizada por la Fundación “Creer y Crecer” en Abril de 2004, revela que el 49% de la población mayor de 18 años de la Ciudad de Buenos Aires utiliza Internet – 47% de las mujeres y 51% de los hombres -, decreciendo en forma constante conforme aumenta la edad:

<b>Acceso a Internet por Edad – Ciudad de Buenos Aires</b>					
Edad	18-29	30-39	40-49	50-59	60 o más
Acceso (%)	80.7	66.5	58.5	43.2	10.8

**Tabla No. 2.** Fuente: Fundación “Creer y Crecer” (2004, p. 29).

Si avanzamos en el análisis por barrios o zonas dentro de la ciudad, podemos apreciar que la zona Norte alcanza los mayores niveles de uso de Internet, distribuyéndose además la forma de acceso de la siguiente forma:





>>>

**Gráfico Nro.1.** Acceso a Internet – Ciudad de Buenos Aires. Elaboración propia. Fuente: Creer y Crecer. Encuesta Comunas “La Ciudad Real”. Abril 2004. (Fundación “Creer y Crecer”, 2004, pp. 29-31)

#### **4.6 - Los procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento desarrollados en el PEP (Proceso de Elaboración Participativa)**

En esta sección se describen los procesos de GDIC (Generación y Difusión de Información y Conocimiento) identificados a nivel institucional, es decir, aquellos que fueron planificados y llevados a cabo por las autoridades del gobierno de la Ciudad – tanto de la Legislatura como del Poder Ejecutivo -. Y se describen a continuación:

##### **Procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento (GDIC)**

Estos procesos fueron planificados muy globalmente inicialmente, y luego se fueron implementando “sobre la marcha” resolviendo los problemas a medida que fueron surgiendo.

Se utilizaron estrategias combinadas para la difusión de convocatorias a través de folletos, afichetas, volantes, el uso del correo electrónico y la comunicación personal.

Las convocatorias y los avances del proceso fueron también difundidos a través de una gacetilla electrónica emitida periódicamente. Durante las reuniones barriales, los legisladores y sus equipos de colaboradores presentaron sus posiciones respecto al tema de Comunas, y luego los asistentes podían hacer preguntas y presentar sus sugerencias. Se entregó a los asistentes material introductorio sobre el tema.

Los resultados de cada reunión barrial fueron registrados en grabaciones. Los EAD (Espacios Autónomos de Debate) aportaron sus documentos a través de carpetas creadas especialmente para tal fin, en papel y opcionalmente acompañando con un diskette. Los EAD (Espacios Autónomos de Debate) organizaron sus encuentros en

base a sus propias tradiciones y prácticas de trabajo, generalmente convocando a sus afiliados, integrantes, simpatizantes u organizaciones afines.

Todos estos registros se conservan en la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires para su consulta y pueden ser solicitados por cualquier ciudadano.

El proceso de síntesis consistió en la conformación de equipos de trabajo integrados por legisladores, colaboradores y ciudadanos, quienes deliberaron y consensuaron los elementos fundamentales en función de su factibilidad y su frecuencia de aparición entre las propuestas aportadas.

El documento de Síntesis Final, los anteproyectos de ley previos, el Proyecto Participativo de Ley de Comunas, los boletines y otros documentos complementarios pueden ser consultados *on-line* a través de la página de la Legislatura de la Ciudad.

Estos procesos de Generación y Difusión de Información y Conocimiento estuvieron a cargo de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana, quienes conformaron un grupo promotor junto con representantes de las organizaciones sociales más activamente involucradas en la problemática de Comunas.

Los recursos financieros fueron absorbidos por el presupuesto general de la Comisión y la Legislatura.

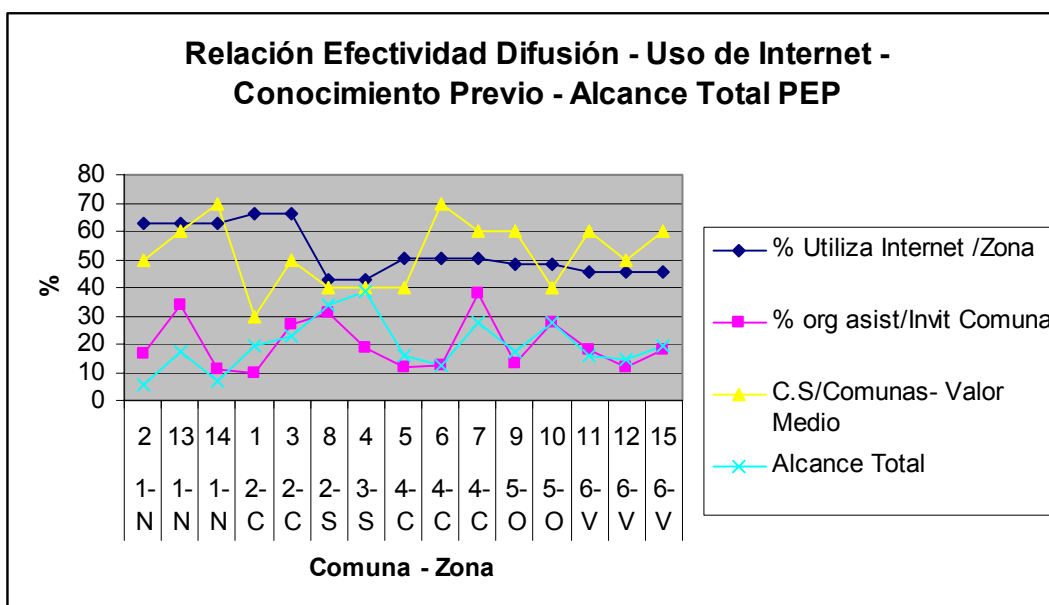
No se asignó presupuesto especial para el acceso, uso e implementación de TIC en este proyecto.

No se realizó una planificación estratégica respecto a la e-preparación requerida tanto para el personal de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana como para la ciudadanía en general.

Se usaron los recursos tecnológicos disponibles en la Comisión, y con aportes personales de los miembros.

La organización de los aspectos relacionados con el uso de TIC estuvo a cargo de personal de la comisión que cuenta con conocimientos especializados sobre TIC, no se realizó capacitación ni entrenamiento adicional del personal ni de otros actores involucrados. Tampoco se consultó con especialistas externos.

#### 4.7 - Análisis de los resultados del PEP (Proceso de Elaboración Participativa)



**Gráfico No. 2.** Efectividad de la Difusión del PEP (Proceso de Elaboración Participativa) – Alcance Total del PEP – Conocimiento Previo sobre Comunas – Acceso a Internet.

Referencias:

- Efectividad de la Difusión del PEP (Proceso de Elaboración Participativa) = % OSC Asistentes por Comuna / OSC invitadas por Comuna
- Alcance Total = (% Ciudadanos Asistentes por Comuna / Total de Ciudadanos Asistentes) + (% OSC Asistentes por Comuna / Total OSC Asistentes) + (% EADs (Espacios Autónomos de Debate) presentados por Comuna/Total EADs (Espacios Autónomos de Debate) presentados)
- Conocimiento Previo sobre Comunas (Promedio): Promedio del Conocimiento Previo sobre Comunas por Barrio dentro de cada Comuna.<sup>49</sup>
- Acceso a Internet (%), se refiere a hombres y mujeres mayores de 18 años. Datos disponibles por Zona (Norte, Centro, Sur). Se aplica por barrio según corresponde y se promedia por Comuna.

Elaboración propia. Fuente: Ciudadanos y OSC Asistentes; Espacios Autónomos de Debate (EAD) Presentados: Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana – Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Conocimiento Previo sobre Comunas; Acceso a Internet: Fundación “Creer y Crecer” (2004, p13), Fundación “Creer y Crecer” (2004, p.29), respectivamente.

Los datos analizados no nos permiten concluir que exista una correlación entre el Acceso a Internet y la efectividad de la difusión, como así tampoco con respecto al alcance del proceso (en términos de ciudadanos y OSC asistentes y EADs (Espacios Autónomos de Debate) presentados).

<sup>49</sup> El Informe de la Fundación “Creer y Crecer” (2004, p. 13) provee la información sobre el conocimiento previo sobre comunas según una escala cualitativa de “bajo, medio, alto” por barrio. Para facilitar su comparabilidad con el resto de las variables analizadas, se convierten dichos valores según una escala numérica de 30 (bajo), 50 (medio), 70 (alto), y se promedian los valores de los barrios correspondientes por Comuna.

En ese sentido, parecen haber influido más otros aspectos, como la fuerte presencia de los diferentes partidos políticos de la ciudad en los diferentes barrios (es el caso de las Comunas 4 y 8 - Zona sur), o la fuerte participación vecinal previa (como es el caso de la Comuna 7 - Zona Centro).

Sin embargo, puede observarse que el conocimiento previo sobre el tema Comunas sí guarda una correlación directa con los niveles de Alcance, siendo éste mayor en las zonas y comunas donde el conocimiento previo era también mayor.

#### **4.8 - Un breve análisis del Dispositivo Participativo**

El PEP (Proceso de Elaboración Participativa) fue concebido como un proceso orientado a introducir y sensibilizar a la ciudadanía de Buenos Aires en todo el territorio de la ciudad. Utilizando la tipología definida por Michèle Leclerc Olive (2004), podemos caracterizar a las 46 reuniones barriales más acertadamente como dispositivos de legitimación o de comunicación que como foros híbridos, considerando que los Legisladores fueron invitados en estos encuentros a presentar sus propuestas, y que los ciudadanos podían escuchar y luego realizar algunas preguntas, pero no se implementaron momentos de debate o sesiones de trabajo colaborativo durante estas reuniones. Esta forma de implementación “arriba-abajo”, junto con la falta de conocimiento previo respecto a la problemática sobre Comunas adolecida por la ciudadanía motivaron una sensación de insatisfacción que fue percibida por los coordinadores del PEP (Proceso de Elaboración Participativa), y generó la creación de otros procesos paralelos que se denominaron Espacios Autónomos de Debate (EAD), mediante los cuales las OSC pudieron generar sus propios procesos de debate entre sus miembros y con sus propias redes para la preparación de sus propuestas, las cuales pudieron ser presentadas luego para ser incluidas en el Proceso de Síntesis.

El mencionado Proceso de Síntesis tuvo a su vez sus propias debilidades, ya que no toda la información generada en las 46 reuniones barriales y en los más de 200 EAD (Espacios Autónomos de Debate) estuvieron disponibles en tiempo y forma, reduciendo la transparencia y la claridad de este proceso.

Cabe aquí acotar que al ser el PEP (Proceso de Elaboración Participativa) un proceso que no está contemplado en la Constitución de la ciudad, tuvieron que arbitrarse mecanismos especiales para su realización, que inicialmente se oficializaron a través de un Acta de Compromiso de los legisladores, que luego no se cumplió cabalmente, al postergarse la aprobación definitiva de la Ley, y someterse a negociación entre los legisladores aspectos esenciales como por ejemplo la definición del número y de los límites de las futuras Comunas. Finalmente, la decisión final sobre el texto y contenidos de la Ley no fue producto de este proceso de elaboración participativa, sino de las negociaciones y las decisiones tomadas por los Legisladores tanto en el recinto durante las Sesiones correspondientes, como a puertas cerradas durante un proceso de negociaciones que se abrió desde el momento de su aprobación en general (el día 30 de Noviembre de 2004) hasta su aprobación en particular (el día 1 de Septiembre de 2005).

¿Qué ocurrió mientras tanto más allá de los límites institucionales?

Un rico y activo tejido social – aún cuando éste representa a una pequeña proporción de la ciudadanía de Buenos Aires – comenzó a crear sus propios procesos de GDIC (Generación y Difusión de Información y Conocimiento), dando forma a un espacio público donde el debate y el trabajo colaborativo fue facilitando la elaboración y la comunicación de información y conocimiento en torno al tema de las futuras Comunas. Muchas OSC actuaron como nodos de información y comunicación para sus propias redes, a través de contactos personales, medios barriales o boletines electrónicos.

La Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la ciudad realizó su propia publicidad del proceso a través de folletos, afiches, afichetas y panfletos que se diseminaron en todos los barrios, pero el rol más importante que la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana fue llamada a jugar fue ser una fuente confiable de datos e información respecto al proceso y a su historia. Este rol se cumplió en un alto grado, pero a su vez relativizado por la falta de recursos y de planificación previa, que conspiraron contra la plena disponibilidad de información a través de la página WEB de la Legislatura. De cualquier manera, el boletín electrónico emitido y enviado periódicamente por la referida Comisión fue mencionado - por los participantes que los recibieron -, como una de las herramientas de información más efectiva de las utilizadas en el proceso.

#### **4.9 - ¿Cómo ha sido visto el PEP (Proceso de Elaboración Participativa) por sus protagonistas?**

Como parte de esta investigación, se llevó adelante una encuesta a los participantes del Proceso de Elaboración Participativa de la ley de Comunas, además de haberse realizado entrevistas a los actores clave.

Es importante destacar que los resultados obtenidos permiten registrar una polarización entre los participantes.

Las posiciones opuestas difieren en la percepción del proceso, siendo muy positiva para aquellos que participaron más activamente y con un rol más activo en la organización y coordinación del proceso, junto con los legisladores y autoridades de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la Ciudad.

Estos encuestados que manifiestan una percepción positiva respecto al PEP (Proceso de Elaboración Participativa) – y que representan el grupo más numeroso -, declaran además haber logrado altos grados de incidencia y admiten que la Ley resultante refleja en gran medida sus aspiraciones.

El otro grupo de encuestados, una minoría que refleja una percepción negativa respecto al PEP (Proceso de Elaboración Participativa), está compuesta por un grupo heterogéneo de ciudadanos, actores sociales y políticos, quienes no han logrado una fuerte incidencia en los comienzos del proceso, como consecuencia de rivalidades políticas o ideológicas con las autoridades de la Comisión de Descentralización y Participación Ciudadana de la Legislatura de la ciudad; o porque han percibido un

cierto grado de discrecionalidad en la selección de los tópicos a ser debatidos durante el proceso; o como consecuencia de sentirse frustrados al no haberse incluido sus propuestas en el proyecto de ley resultante al final de este proceso.

#### **4.10 - ¿Qué opinan los ciudadanos participantes respecto al impacto de las TIC en el PEP (Proceso de Elaboración Participativa)?**

Los ciudadanos encuestados, quienes cuentan con acceso a Internet, consideran positivo el rol de las TIC – y especialmente de Internet – en la consolidación de una red activa de vecinos que se ocupa de las problemáticas ligadas a la creación de las Comunas. Muchos de ellos han hecho explícita su pertenencia a la red de “Vecinos del Encuentro”, la que consideran que ha ampliado significativamente su membresía y sus capacidades comunicacionales gracias a Internet.

Actualmente esta red emite un boletín periódicamente con novedades relacionadas al tema de la Descentralización en Comunas, y trabaja activamente en los barrios para difundir los alcances de dicha Ley.

Paralelamente, los ciudadanos encuestados han puntualizado ventajas y desventajas respecto al uso de Internet en las distintas instancias del PEP (Proceso de Elaboración Participativa). Podemos citar como ventajas identificadas:

Procesos más veloces; más fácil acceso a información sobre procesos semejantes en otros países; comunicación a distancia más rápida y fácil – siempre que se cuente con suficientes habilidades y capacidades-; costos de comunicación relativamente accesibles; la consideración de Internet como una herramienta útil para facilitar el contacto continuo si los encuentros presenciales son difíciles de coordinar por falta de tiempo o grandes distancias.

Estas ventajas se contraponen con algunas desventajas percibidas por los ciudadanos, entre las que podemos citar como las más mencionadas:

Internet puede convertirse en una herramienta discriminatoria en la medida en que muchos ciudadanos no están familiarizados con su uso; Internet aumenta la comunicación pero no el conocimiento entre las personas; la escasez de información oficial y gubernamental disponible; la falta de organización de la información disponible; la falta de habilidades para operar con estas herramientas; la falta de acceso adecuado y fácil a Internet y a las TIC en las zonas menos desarrolladas de la ciudad.

#### **4.11 - El impacto del PEP (Proceso de Elaboración Participativa) en el marco normativo y en la consolidación de nuevas prácticas políticas en la ciudadanía de Buenos Aires**

Como señala Poggiese (2005), y en coincidencia con lo que puede observarse a través del análisis realizado en esta investigación, se pueden identificar diferentes racionalidades en el espacio público en torno al PEP (Proceso de Elaboración Participativa):

- Movimientos y organizaciones vecinales y barriales y vecinos independientes, que acarrearán una tradición de ejercicio de la ciudadanía ligada al vecinalismo y permeada

por una fuerte desconfianza hacia los políticos y los gobernantes. Esta visión desconfiada conspira en parte con la posibilidad de construir escenarios de gestión asociada - como sería deseable que fuera el programa mediante el cual se implemente la Ley de Comunas-, en tanto estos vecinos se encuentran menos inclinados y dispuestos a construir consensos con el gobierno.

- OSC tradicionales y asociaciones vecinales, que han tenido un alto grado de compromiso con el PEP (Proceso de Elaboración Participativa) y con la Ley de Comunas. Estos actores sociales sienten peligrar la autonomía y el poder alcanzados en la lucha por la aprobación de la Ley de Comunas y en su participación en todo este proceso. Además, algunas de estas agrupaciones provienen de tradiciones para la incidencia política más cercanas a las viejas prácticas - el lobby; la presión; la consultoría experta o el parteneriado con el Estado -, que al ejercicio de la ciudadanía bajo la modalidad de la gestión asociada, que implica confianza; apertura y una actitud colaborativa, elementos que recién se están comenzando a gestar entre ciudadanos y gobierno. Esta modalidad asociativa representa algo nuevo, nuevas prácticas que será necesario aprender tanto para los actores del gobierno como para estos actores sociales.
- Redes sociales que ya vienen desarrollando prácticas y proyectos de gestión asociada con el gobierno de la ciudad. A diferencia de los dos grupos mencionados anteriormente, estos actores sociales tienen construida una visión integral de los problemas que la Ciudad de Buenos Aires enfrenta, y están fuertemente orientados a la construcción de consensos entre ciudadanos y gobierno.

## **5 - Contribuciones preliminares para Políticas Públicas Socialmente Relevantes en e-governance**

¿Cuáles son los principales problemas y oportunidades que deberían tener en consideración quienes tienen que diseñar una política pública de TIC de alcance nacional y con equidad social?

A la luz de esta investigación se puede considerar que los problemas iniciales que se enfrentan a la hora de definir políticas públicas de TIC, particularmente en el contexto estudiado son:

1) La conceptualización de brecha digital. Es importante pensar esta brecha no sólo en términos de acceso a la infraestructura tecnológica, sino en términos de acceso a la infocultura necesaria para el aprovechamiento de la infoestructura<sup>50</sup>. Un aspecto

---

<sup>50</sup> Dos conceptos definidos en el IDH Venezuela 2002 permiten comprender bien esta problemática:

- **Infoestructura:** “Se incluyen, entre otras, las tecnologías de las telecomunicaciones, del almacenamiento y recuperación de información, de las interfaces, de la digitalización, de la conmutación, integradas y potenciadas por las tecnologías de la comunicación. Incluye lo que se conoce como “hardware”, junto con todo el universo de programas básicos y de aplicación (“software”), y los registros de contenidos en las distintas áreas de aplicación”. (IDH Venezuela 2002 (PNUD-Venezuela; 2002: 14-15)

característico de las TIC es que para hacer uso de ellas y aprovechar sus potencialidades se requieren capacidades cognitivas, entrenamiento y capacitación especiales y avanzadas, lo que se conoce también como “alfabetización digital”. Desempeñarse exitosamente en un mundo digitalizado demanda este tipo de alfabetización, es decir, que las TIC por sí mismas, sin el componente de preparación necesaria del capital humano para su aprovechamiento, no permiten generar beneficios para la sociedad.

2) La conceptualización de Sociedad de la Información. Es importante ampliar este concepto desde la perspectiva de Castells (1996) hasta la perspectiva de David y Foray (2001), quienes afirman que la sociedad del conocimiento se producirá cuando se “multipliquen las comunidades intensivas en conocimientos. (...). Cuando sean cada vez más numerosas las comunidades de ciudadanos, usuarios y profanos, unidos por su interés común en tal o cual tema, que presenten esas mismas características (grandes capacidades de producción y reproducción del saber; un espacio público o semipúblico de intercambio y de aprendizaje y la utilización intensiva de las tecnologías de información y comunicación); la sociedad del conocimiento emprenderá el vuelo” (David y Foray, 2001, p. 23).

3) La definición de una orientación estratégica en materia de TIC. Se hace necesario pensar, desde nuestro punto de vista, como sociedades latinoamericanas, ¿qué es lo que identificamos como estratégico de estas tecnologías a la hora de pensar en sus impactos en el desarrollo de nuestras sociedades?

Existen básicamente dos estrategias a la hora de pensar el impacto de las TIC en el desarrollo de las sociedades menos avanzadas:

- El Desarrollo de la nueva economía. Las TIC como generadoras de recursos a través del desarrollo de sus industrias locales relacionadas.
- Desarrollo de las TIC como habilitadoras de desarrollo social, político, económico y humano.

Consideramos que la primera perspectiva constituye un enfoque parcial de la problemática, mientras que la segunda representa una visión integradora de las problemáticas del desarrollo.

La visión de las TIC como habilitadoras de desarrollo debe fundamentarse en el concepto de “visión social de las TIC”, integrando en el análisis de las políticas los conceptos de acceso equitativo, uso con sentido y apropiación desarrollados en el marco del proyecto OLISTICA<sup>51</sup>.

4) La definición de un proceso adecuado para la definición de las políticas en TIC.

---

- Infocultura: “Es aquella parte de la cultura orientada a comprender y usar de la mejor manera la infoestructura para resolver los distintos problemas que se presentan en el devenir de la sociedad. En el estrato cultural se destaca la importancia de la organización, de las regulaciones, de las competencias, de los contenidos, de las actitudes y de las responsabilidades”. (*ibidem*)

<sup>51</sup> Sobre el Proyecto Observatorio Latinoamericano y Caribeño del Impacto Social de las TIC en Acción ver <http://www.funredes.org/olistica>.



Consideramos que las políticas públicas en materia de TIC deben contar con la legitimidad que confiere un proceso participativo abierto, multiactoral y sustentado en el consenso obtenido a través de un proceso deliberativo en el que todos los sectores sociales estén debidamente representados, informados y habilitados para la participación.

5) Específicamente en relación a las políticas públicas en *e-governance*, a través del análisis del caso de la Ciudad de Buenos Aires presentado en este trabajo, podemos reafirmar algunos aspectos críticos que deben ser tomados en consideración – los cuales han sido mencionados ya en trabajos previos por otros autores<sup>52</sup>:-

- La necesidad de una planificación estratégica de las acciones basadas en TIC, integrándolas en las estrategias generales de *governance*: “TIC integradas, ni aisladas ni idealizadas ni ignoradas” (Heeks, 2001, p. 19)
- La importancia de la e-preparación de los actores sociales, políticos y gubernamentales
- La necesaria sensibilización previa respecto al impacto social de las TIC, para todos los actores estratégicos
- La necesidad de un planeamiento participativo de estas acciones
- La importancia de la voluntad política
- La necesidad de una coordinación interna y entre los actores
- La relevancia de la confianza y del capital social
- La necesidad de complementar estrategias y tecnologías tradicionales con estrategias y tecnologías innovadoras.

¿Cómo pueden encararse todos estos problemas desde una perspectiva integral?

Los hallazgos que hemos obtenido a través de esta investigación y del análisis del caso presentados, nos animan a considerar que el marco conceptual presentado en la Sección 2 puede convertirse en una herramienta útil para facilitar la comprensión de las aún no suficientemente exploradas imbricaciones entre lo virtual y lo presencial o real, especialmente cuando nos referimos a los procesos participativos, y al reforzamiento de la gobernabilidad y de la *governance* a través de las TIC. El análisis cualitativo y cuantitativo realizado para estudiar al caso del Proceso de Elaboración Participativa de la Ley de Comunas en la Ciudad de Buenos Aires – Sección 4 – tiene como principal objetivo el de situar el análisis de una iniciativa de *e-governance* en el contexto histórico y concreto en el que se lleva a cabo. Como afirman Tesoro, Arambarri y González Cao (2002), coincidimos en considerar que tanto el contexto sociopolítico como el contexto institucional son factores condicionantes para el éxito de un proyecto de *e-governance*. El caso del PEP (Proceso de Elaboración Participativa) de la Ley de Comunas, y el marco conceptual desarrollado en esta investigación introducen nuevos elementos de análisis que pueden ayudar en la comprensión de la forma en que estos factores culturales e institucionales interactúan con las iniciativas de *e-governance*.

---

<sup>52</sup> Heeks (2001); Reilly y Echeverría (2003); Tesoro, Arambarri y González Cao (2002), entre otros.

## **6 – Conclusiones Finales**

La construcción de un nuevo modelo de gobierno – y su efectiva implementación en el mundo real – basado en la síntesis de las mejores prácticas que pueden rescatarse de las experiencias del Neoinstitucionalismo; de las Redes de Políticas Públicas y de la Nueva Gestión Pública, ocurridas en el país y en general en la Región Latinoamericana en el marco de la transición hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC), es al mismo tiempo la oportunidad de crear un nuevo espacio público que presenta su propia y nueva complejidad. Las Políticas Públicas en TIC y SIC (Sociedad de la Información y el Conocimiento), y especialmente aquellas relacionadas con la *e-governance*, serán cruciales para modelar un nuevo espacio público en el cual todos los ciudadanos tengan la oportunidad de involucrarse en los procesos de elaboración de propuestas y de toma de decisiones relativos a aquellos asuntos públicos que impactan en su propio desarrollo humano.

El rol del Estado, como actor clave en este contexto, será el de garantizar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos de participar activa y plenamente en este nuevo espacio público, asegurando iguales capacidades para todos para apropiarse de esos procesos participativos (acceso virtual y presencial; habilidades y un *habitus*<sup>53</sup> que los habilite a apropiarse de todos los mecanismos disponibles); fortaleciendo a los actores más débiles; creando sinergias entre los procesos institucionales y los procesos emergentes en el seno de la misma sociedad; estableciendo un flujo permanente de información pública completa y confiable; y fortaleciendo sus propias capacidades para coordinar y articular espacios de gestión pública asociativos entre Estado y sociedad.

Muchos usos significativos de las TIC se han identificado a lo largo de esta investigación, lo que nos permite ser optimistas respecto al potencial impacto positivo de las TIC en la democracia y en el desarrollo. Pero deben tenerse presentes a su vez las restricciones y riesgos que presentan las TIC en nuestra región, de los que podemos citar al menos: la aún existente y no superada brecha digital; la distribución inequitativa de capacidades que favorecen al apropiación social de las TIC; la aún existente desconfianza hacia las TIC y su aplicación; los aún altos costos de las TIC para amplios sectores sociales; la burocratización y concentración de la información instaladas como tradiciones aún difíciles de superar; y una democracia delegativa que conspira contra el desarrollo.

Por otro lado, especialmente enfocándonos en las políticas públicas en *e-governance*, tanto el reporte “*E-Government at the Crossroads*” de UNPAN (2003, p. 19) como la investigación de Reilly y Echeverria (2003, p. 51- 59), coinciden en afirmar que existen realmente unas pocas políticas públicas en e-gobierno que están orientadas a la participación ciudadana en la elaboración de propuestas y en la toma de decisiones. Y esto es aún más evidente en relación a políticas públicas en *e-governance*.

---

<sup>53</sup> En referencia al concepto desarrollado por Pierre Bourdieu, mencionado en este sentido también por Esther Schiavo y otros (2001).

Pero pensamos que el momento presente puede ser un punto de inflexión en este sentido, una oportunidad de cambiar esta tendencia. Existen actualmente numerosas iniciativas en e-gobierno en la región que se encuentran en su fase inicial, y existe además un consenso generalizado respecto a su relevancia estratégica y su potencial contribución con el desarrollo social, político y humano.

Para orientar estas iniciativas hacia el desarrollo, se hace necesario superar las visiones tecnocéntricas, e introducir una completa comprensión del potencial impacto social de las TIC.

Para ampliar esta plena comprensión de las problemáticas analizadas, se requieren procesos de sensibilización amplios, que cubran un amplio abanico de actores sociales, políticos y gubernamentales y de tomadores de decisión.

Al mismo tiempo, deberían implementarse procesos participativos que favorezcan el involucramiento de los actores estratégicos. En el marco de una nueva relación entre Estado y sociedad, estos procesos participativos favorecerían la ampliación del alcance de estas políticas, dejando atrás las visiones de una ciudadanía concebida como "cliente" del Estado, hacia una visión que conciba a los ciudadanos como actores proactivos en la conformación de la sociedad que integran.

Un escenario participativo de esta naturaleza podría conducir a un nuevo modelo de gobierno, que como señalan Criado Grande et al. (2002, p. 31), sea capaz de mejorar la calidad de sus políticas públicas; de dar mejores respuestas a los problemas sociales; de ampliar las oportunidades para la construcción de consensos entre todos los actores sociales; de favorecer los cambios institucionales y culturales necesarios para ampliar la legitimidad de sus acciones, en otras palabras, un e-gobierno orientado al desarrollo social, político, económico y humano de las sociedades del país y de la Región Latinoamericana.

## **7 – Bibliografía**

Arocena, José, (1995). "Las lógicas de acción local y la emergencia de nuevas formas de regulación", en *El desarrollo local. Un desafío contemporáneo*, CLAEH, Universidad Católica del Uruguay. Ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.

Camacho, Kemly. (2003). "Internet, ¿cómo vamos cambiando?". Fundación Acceso e IDRC. San José, Costa Rica. 2003.

Castells, Manuel. (1996) "La Era de la Información: Economía, sociedad y cultura." Volumen 1: "La Sociedad Red". (Primera Edición en Inglés 1996) Se utilizó la edición Siglo XXI Editores. México. Primera Edición en Español 1999.

Cornago, Noé (2003). "El debate sobre la democracia electrónica como síntoma: hacia un replanteamiento del problema". Conferencia Internacional sobre "La contribución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) a las instituciones representativas: e-democracia". Universidad del País Vasco. Bilbao 2003.

Criado Grande, J. Ignacio; Ramilo Araujo, María Carmen; Serna, Miguel Salvador. (2002). "La Necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora". XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas, 2002.

Cunil Grau, Nuria (1997). "Repesando lo público a través de la sociedad", Pág. 23-70, CLAD - Editorial Nueva Sociedad, Caracas.

Dahl, Robert (1998). On Democracy. Yale University Press.

David, Paul; Foray, Dominique (2001), "An introduction to the economy of the knowledge society". Merit-Infonomics Research Memorandum Series. Disponible en <http://www.merit.unimaas.nl/publications/rmpdf/2001/rm2001-041.pdf>. (Consultado 25/05/2005).

David, Paul; Foray, Dominique (2001), "An introduction to the economy of the knowledge society". Merit-Infonomics Research Memorandum Series. Disponible en <http://www.merit.unimaas.nl/publications/rmpdf/2001/rm2001-041.pdf>. (Consultado 04/2004).

Fundación Creer y Crecer (2004). "Encuesta sobre Comunas – La Ciudad Real". Buenos Aires.

Goldstein, Roxana L. (2004). "Sociedad de la Información, Democracia y Desarrollo: Las TIC como herramientas para los procesos participativos en la gestión local". Disponible en [http://www.funredes.org/mistica/castellano/ciberoteca/participantes/docupart/Goldstein\\_Roxana\\_Tesina\\_SI\\_DEM\\_DEV\\_2004.pdf](http://www.funredes.org/mistica/castellano/ciberoteca/participantes/docupart/Goldstein_Roxana_Tesina_SI_DEM_DEV_2004.pdf)

Goldstein, Roxana L. (2005). "Sociedad de la Información, Democracia y Desarrollo Local: Las TIC como herramientas para el fortalecimiento de procesos decisivos participativos en la gestión local". "E-gobierno y e-política en América Latina". Comp: Susana Finquelievich. Buenos Aires. August 2005. (pp. 73-103). Disponible en <http://www.links.org.ar/libros> (Consultado 09/2005).

Heeks, Richard (2001). I-Government. Paper Nro. 11. "Understanding e-Governance for Development". Institute for Development Policy and Management. University of Manchester. 2001. At: [http://www.man.ac.uk/idpm/idpm\\_dp.htm#ig](http://www.man.ac.uk/idpm/idpm_dp.htm#ig) (Consultado 02/04/2004).

Held, David. (1996). "Modelos de Democracia". Alianza Editorial. Madrid 1996.

Jurado, Romel (2005). Material del Curso "Políticas Públicas para TIC y Equidad Social". Diplomatura en Políticas Públicas para Internet 2005. FLACSO Ecuador.

Leclerc Olive, Michèle (2004). "Les villes: laboratoires de démocraties? " Program de Recherche Urbaine pour le Développement. Disponible en [http://www.isted.com/programmes/prud/syntheses/Atelier\\_A/Leclerc-Olive.pdf](http://www.isted.com/programmes/prud/syntheses/Atelier_A/Leclerc-Olive.pdf) (Consultado 03/06/2005).

Manin, Bernard (1985) "Volonté générale ou délibération? ". En Le Debat Nro. 33, 1985, pp.73-93.

Martinez, Juliana (2001). "Internet y políticas públicas socialmente relevantes: ¿Por qué, cómo y en qué incidir?". Disponible en: [http://funredes.org/mistica/castellano/ciberoteca/participantes/docuparti/esp\\_doc\\_57.html](http://funredes.org/mistica/castellano/ciberoteca/participantes/docuparti/esp_doc_57.html) (Consultado 04/2005).

Mayntz, Renate (2000). "Nuevos desafíos de la teoría de *Governance*". Instituciones y Desarrollo. IIG. Noviembre 2000. Disponible en [http://www.iigov.org/revista/?p=7\\_02](http://www.iigov.org/revista/?p=7_02). (Consultado el 12/11/2005).

Mayntz, Renate ( 2003). "From government to governance: Political steering in modern societies". Summer Academy on IPP: Wuerzburg, September 7-11, 2003. Disponible en [http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/Summer\\_Academies/SuA2Mayntz.pdf](http://www.ioew.de/governance/english/veranstaltungen/Summer_Academies/SuA2Mayntz.pdf) . (Consultado el 20/11/2005).

Morin, Edgar (1999) "los siete saberes necesarios para la educación del futuro". Ediciones Nueva Visión 2001. (Primera edición UNESCO 1999).

Pimienta, Daniel (2003). "La Brecha Digital: ¡a ver a ver!" Otro lado de la brecha. Perspectivas Latinoamericanas y del Caribe ante la CMSI.(pp. 24-25). RedISTIC. Editorial Ex Libris. Caracas. Venezuela.

Poggiese, Héctor (1994). "Metodología FLACSO de planificación gestión". Serie de Documentos e Informes de Investigación N° 163, FLACSO, Bs.As.

Poggiese, Héctor A. (2005). "Racionalidades Alternativas sobre Desarrollo Urbano para la Configuración de las Comunas Descentralizadas, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". FLACSO Argentina Redes PPGA (Planificación Participativa y Gestión Asociada) Septiembre de 2005. Versión Preliminar.

Prats, Joan. (2001) "Gobernabilidad democrática para el Desarrollo Humano. Marco conceptual y analítico". Instituciones y Desarrollo Nro. 10. P. 103-148. Octubre 2001. Instituto Internacional de Gobernabilidad de Cataluña. Barcelona. España. Disponible en <http://www.iigov.org/id/article.drt?edi=187384&art=187477> (Consultado el 12/12/2005).

Redín, María Elena; Morroni, Walter (2002). "Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión

sociourbana”. Seminario “Gestao Democratica das Cidades, metodologías de participación, redes y movimientos sociales”. PUCRS Porto Alegre. 2002.

Reilly, Katherine; Echeverría, Raúl (2003). “El Papel del Ciudadano y de las OSC en el e-Gobierno. Un estudio de gobierno electrónico en ocho países de América Latina y el Caribe”. APC . Disponible en <http://katherine.reilly.net/docs/EGOV&OSCenALC.pdf> (Consultado el 22/07/2005).

Schiavo, Ester; Quiroga, Sol; Carceglia, Daniel; Coppolecchio, Leandro; Cravacuore, Daniel (2001) “Internet y gestión local: Hacia la creación del *habitus* en el ciudadano”. En “Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe, investigaciones para sustentar el diálogo”, pp. 309-346. Editores Marcelo Bonilla y Gilles Cliche. FLACSO Ecuador, Quito, 2001. Disponible en <http://www.flacso.org.ec/docs/sfinternet.pdf> (Consultado el 05/06/2005).

Tesoro, José Luis; Arambarri, Alejandro José; González Cao, Rodrigo Luis. (2002). “Factores endógenos y exógenos asociados al desempeño del gobierno electrónico: hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales”. XVI Concurso de Ensayos y Monografías del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública "Gobierno Electrónico". Caracas. Disponible en <http://www.clad.org.ve/fulltext/0043105.pdf> (Consultado el 29/04/2004).

UNPAN (2003). “World Public Sector Report 2003. E-Government at the Crossroads”. United Nations Publications. New York, USA. Octubre de 2003. Disponible en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012733.pdf> (Consultado el 3/03/2004).

UNDP (2002). “Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina / 2002”. PNUD. Argentina. Buenos Aires.

UNDP-BID-GADIS (2004). “Índice de Desarrollo Sociedad Civil de Argentina – Total País”. Edilab Editora. Argentina.

Zamora, Evelyn (2003) “Gestión del Conocimiento Organizacional. Marco de referencia teórico para la investigación sobre los procesos de conocimiento en las organizaciones de la sociedad civil en Centroamérica”. Fundación Acceso. Noviembre de 2003. Disponible en <http://www.acceso.or.cr/publica/> (Consultado 11/10/2004).