



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**PROGRAMA DE POSGRADO DE LA FACULTAD DE
CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN COMUNICACIÓN**

¿Democracia Electrónica en América Latina?

**Tendencias y desafíos de la participación ciudadana
de cara a las tecnologías de la información
y la comunicación**

T E S I S

**PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN COMUNICACIÓN**

**PRESENTA
LIC. VÍCTOR HUGO LUNA**

TUTORA: DRA. DELIA CROVI DRUETTA



MÉXICO, D. F.

DICIEMBRE 2010



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

*A Valeria
Sin ella esto no hubiera sido posible*

*A Olivia
Mi lunita*

*A Lidia
Quien me dio la vida*

*A Tomás Abraham
Por lo que despierta en uno*

*Al Seminario de los Jueves
Un espacio al que siempre quiero regresar*

La tesis que usted está a punto de leer es parte de un trabajo colectivo y de una aventura académica entre mis dos patrias Argentina y México. Todas estas personas que figuran aquí abajo pusieron algo para su elaboración, tiempo, afecto, paciencia y colaboración de todo tipo entre otras cosas por lo que no puedo dejar de mencionarlas y claro está agradecerles.

Quisiera agradecer en Argentina a: Jorge Mayer (Director de la Carrera de Ciencia Política) y muy especialmente a Miguel De Luca (Carrera de Ciencia Política UBA) y Tomás Abraham (Filosofía UBA) quienes me avalaron y confiaron en mí.

En México: Especialmente a Dra. Delia Covi Druetta, por su notable paciencia y tutoría, al Dr. Gabriel Pérez Salazar por su innato spinozismo lleno de pasiones alegres y afección positiva, al Dr. Raúl Trejo Delarbre por soportarme durante tres semestres, sus aportes y conocimiento, a la Dra. Carmen Millé Moyano por su afecto y aportes. No quiero dejar de mencionar aquellos docentes de la Maestría en Comunicación de la UNAM con los que he cursado a lo largo de dos años. A la coordinación académica por su ayuda en todo momento: Dra. Susana González Reyna y muy especialmente a Román Vázquez.

En la Embajada Argentina a Mtro. Facundo Macedo (jefe de prensa) y especialmente a Patricio Letelier por sus contactos y entrevistas en Chile. A Victor Hugo Verdejo y Agustina Bosh por cuidar a mi Oli mientras hacia correcciones. A Valeria Gladsztein, mi esposa, por bancarme en todo tipo de climas, por hacer correcciones, aportes, cuidar a Oli y hacer más correcciones.

A los coordinadores de los mecanismos de participación ciudadana que participaron en las entrevistas y brindaron información relevante:

Presupuesto Participativo Rosario, Argentina:

Ana Laura Pompei

Marcelo Tenaglia

Presupuesto Participativo Digital Belo Horizonte, Brasil:

Claudineia Ferreira Jacinto

Verónica Campos Sales

Cuentas Públicas Participativas de Santiago de Chile:

Alejandra Ugarte (coord. Prensa del GORE)

Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México:

Dr. Salomón González Arellano

En México agradecemos especialmente las entrevistas de:

Mtra. Laura Cortes Vázquez,

Coor. de Investigación y Política Pública (CEMEFI)

Elena Ortiz (CEMEFI)

En la Secretaría de la Función Pública (SFP)

Moisés Rodríguez Curiel (Director de Proyectos de Investigación)

Lic. Francisco Álvarez Córdoba (Subdirector de Difusión de Transparencia y Rendición de Cuentas)

Índice de Recuperación Temática

Introducción.....	7
Capítulo 1 La Sociedad de la Información. Orígenes y variables Constitutivas	13
1. La Sociedad de la Información:.....	14
1.1 Las grandes transformaciones.....	14
1.1.2. El concepto de Sociedad de la Información.....	17
1.2. Sociedad de la Información en América Latina. De los riesgos y sus posibilidades. 29	
1.2.1 Infraestructura TIC.....	31
1.2.2 La Digitalización.....	35
1.2.3. Políticas Públicas para la Sociedad de la Información. Un enfoque regional.	37
1.3. El devenir de las Tecnologías de Información y la Comunicación.	45
La Arquitectura Rizomática de las TIC.....	47
Capitulo 2 La Participación Ciudadana y las TIC	52
2. ¿La Participación ciudadana Cosa É?.....	53
2.1. Definiciones, Niveles, Ámbitos y Tipos de Participación Ciudadana.	54
2.1.2 Dilemas teóricos de la participación.....	59
Primer Dilema: Medios masivos de comunicación y participación.....	60
Segundo Dilema: Estabilidad política y participación	62
Tercer dilema: El número de participantes	63
Cuarto dilema: Autogobierno vs. Concentración. La deliberación pública puesta en duda.	64
Quinto Dilema: Efectos duales de los mecanismos de participación.....	65
Sexto Dilema: Modelos contradictorios de participación ciudadana.	66
Dilemas Psicológicos: los reforzadores y bloqueadores de la participación ciudadana.	69
2.1.3 Concepto de esfera pública y capital social	71
2.2. Participación Ciudadana en América Latina.....	82
2.2.1 Décadas de 1980 y 1990.	83
2.2.2 Elementos de la cultura política en el entorno 2.0.....	94
2.3 La Participación Ciudadana en América Latina y las TIC	107
Capitulo 3 Caso de Participación Ciudadana y TIC en América Latina	120
Argentina Presupuesto Participativo Rosario	123
BRASIL Presupuesto Participativo Digital Belo Horizonte	135
CHILE Cuentas Públicas Participativas GORE	148
MÉXICO OCCM Distrito Federal	161
Conclusiones.....	178
ANEXOS	188
ANEXO CAPÍTULO 1.....	189
ANEXO CAPÍTULO 2.....	191
ANEXO CAPITULO 3.....	199
Bibliografía Utilizada:	207

Índice de cuadros

CUADRO 1 INFRAESTRUCTURA TIC EN AMÉRICA LATINA.....	31
CUADRO 2 BRECHA INGRESO CONECTIVIDAD.....	33
CUADRO 3 LA BRECHA DIGITAL INTERNACIONAL (OCDE- AL Y CARIBE)	34
CUADRO 4 DESARROLLO TIC Y ESTADO POLÍTICAS DIGITALES AL	40
CUADRO 5 GOB ELECTRÓNICO Y ESTADO POLÍTICAS DIGITALES AL.....	40
CUADRO 6 CONTENIDO DE LAS AGENDAS NACIONALES DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN SEGÚN ÁREA TEMÁTICA, ENERO 2008. (N = AGENDAS NACIONALES DE 17 PAÍSES)	42
CUADRO 7 CONVERGENCIA DIGITAL.....	46
CUADRO 8 ARQUITECTURA TIC Y ESFERA PÚBLICA EN LA SI.....	49
CUADRO 9 MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	89
CUADRO 10 RELACIONES ESTADO SOCIEDAD, CULTURA POLÍTICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN AMÉRICA LATINA.	105
CUADRO 11 MATRIZ DE ANÁLISIS PARA PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA MEDIADA POR TIC EN AMÉRICA LATINA.....	111
CUADRO 12 FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA A TRAVÉS DE INTERFASES DIGITALES	113
CUADRO 13 GOBIERNOS LOCALES <i>ON LINE</i> EN AMÉRICA LATINA.....	116
CUADRO 14 RESULTADOS DE ENCUESTAS SOBRE USOS DE INTERNET PARA INTERACCIÓN CON AGENCIAS GUBERNAMENTALES	118
CUADRO 15 SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN ARGENTINA	124
CUADRO 16 MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CASO ROSARIO ARGENTINA.	126
CUADRO 17 SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN BRASIL.....	136
CUADRO 18 MECANISMO DE PARTICIPACIÓN BELO HORIZONTE-BRASIL	139
CUADRO 19 RESULTADOS PARTICIPACIÓN ELECTRÓNICA (INTERNET Y TELEFONÍA MÓVIL) PP BELO HORIZONTE.....	144
CUADRO 20 SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN CHILE	149
CUADRO 21 MECANISMO DE PARTICIPACIÓN SANTIAGO DE CHILE-CHILE .	155
CUADRO 22 SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN MÉXICO	162
CUADRO 23 FIGURAS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CIUDAD DE MÉXICO	165
CUADRO 24 MECANISMO DE PARTICIPACIÓN CIUDAD DE MÉXICO.	167
CUADRO 25 PROCESO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	189
CUADRO 26 ESTADO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL DESARROLLO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y MÉXICO.....	190
CUADRO 27 MECANISMOS DE PC “DESDE ARRIBA” EN AMÉRICA LATINA 1999-2009	195

Índice de Imágenes

ILUSTRACIÓN 1 PRESUPUESTO PARTICIPATIVO DIGITAL 2008	144
ILUSTRACIÓN 2 DIMENSIONES METODOLÓGICAS DE LA ESTRATEGIA DIGITAL CHILE.....	152
ILUSTRACIÓN 3 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN “DESDE ARRIBA” EN AMÉRICA LATINA (BALANCE 1978-2002).....	191
ILUSTRACIÓN 4 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN “DESDE ABAJO” EN AMÉRICA LATINA (BALANCE 1978-2002).....	192
ILUSTRACIÓN 5 MAPA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN AMÉRICA LATINA	196
ILUSTRACIÓN 6 PERFIL POLÍTICO DE LAS PERSONAS SEGÚN ORIENTACIÓN HACIA LA DEMOCRACIA 2002	197
ILUSTRACIÓN 7 VARIACIÓN DE LA POSICIÓN EN RANKING DE GOBIERNO ELECTRÓNICO, UNPAN 2010	198
ILUSTRACIÓN 8 INTERFAZ DIGITAL DEL PP ROSARIO (ARGENTINA)	202
ILUSTRACIÓN 9 INTERFAZ DIGITAL PPD BELO HORIZONTE (BRASIL) CUADERNO METODOLÓGICO Y DIRECCIONES	203
ILUSTRACIÓN 10 INTERFAZ DIGITAL PPD BELO HORIZONTE (BRASIL). MAPA DE OBRAS SELECCIONADAS.	204
ILUSTRACIÓN 11 INTERFAZ DIGITAL CUENTAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS- GORE (CHILE)	205
ILUSTRACIÓN 12 INTERFAZ DIGITAL OBSERVATORIO CIUDADANO DE LA CIUDAD DEL MÉXICO (MÉXICO)	206

"...un gobierno popular sin información popular, o sin los medios para adquirirla, es un preludio de una farsa o una tragedia, o quizá de ambos. El conocimiento gobernará siempre a la ignorancia y la gente que desee convertirse a sí misma en su propio gobernante debe armarse con el poder que confiere el conocimiento..."

James Madison

Carta a W. T. Barry (1822)

"...el poder de las nuevas tecnologías nos obliga a rechazar la figura de un nuevo Leviatán y a pensar en nuevos contratos sociales, esta vez a escala mundial."

Vizer 2006:63

"el funcionamiento desjerarquizado de Internet permite crear nuevos espacios de participación ciudadana entre personas de diferentes orígenes y edad que agrupados en nuevas formas de pertenencia comparten ideas, inquietudes, opiniones, proyectos, fotografías, textos, canciones o videos"

Levis, D (2009: 175)

Introducción

Nuestro tiempo es muy difícil de nombrar, vivimos inmersos en una realidad que nos cuesta, a los investigadores en ciencias sociales abarcar conceptualmente. Una característica de nuestro tiempo según E. Vizer comunicólogo argentino, es la pérdida de marcos de referencia debido a la velocidad de los cambios sociológicos fomentados por las revoluciones tecnológicas en los procesos productivos. Esto ha repercutido en una cultura donde la estructuración del tiempo y del espacio público quedó al margen o disociada de los cambios antes mencionados. Ante lo cual las fuerzas arrolladoras de nuestro tiempo: las corporaciones económicas multinacionales, las nuevas formas de producción y la llamada globalización construyen sus propias metáforas (nueva economía, sociedad de la información, sociedad digital y ciber sociedad, entre otros), mientras que la sociedad civil re-significa dichas metáforas desde su fragmentación social (Vizer 2006). Asistimos a un mundo plagado de "nuevos conceptos y nuevas realidades" sin un marco de significación consensuado. En el ambiente de nuestras ciencias la tan buscada predicción se ha vuelto una empresa de saltos al vacío. Sin querer parecer pesimistas o hiperrealistas reconocemos la caída de los grandes relatos mencionada por Lyotard hace más de 30 años, ante la cual

surgen pues otros relatos, menores e intensos, con el surgimiento de nuevos modos de subjetivación.

Esta ruptura entre la realidad y los marcos de referencia repercute en las ciencias sociales en dos formas: trincheras académicas y especialización de objetos de estudios. El entorno común de problemas planteados del que se desprendían corrientes de pensamiento como el marxismo, funcionalismo y estructuralismo ha sido sacudido por la realidad de nuestros días (Martín Barbero 1992). Las teorías que se derivaban de dichas corrientes aparecen fatigadas para no decir estalladas. El dilema no estaría tanto en orden de las explicaciones o respuestas, sino en el déficit de las preguntas. Así nos trasladamos hacia el segundo nivel de la cuestión, hay en las ciencias sociales una especialización constante en los objetos de estudio que denota una miopía epistemológica ante los nuevos problemas de la realidad social. Hoy día el campo comunicativo no reconoce fronteras y atraviesa sin permiso aquellas trincheras epistemológicas antes mencionadas. La transdisciplinariedad como propuesta de investigación da la posibilidad de crear puentes y nexos entre distintas disciplinas con la finalidad de potenciar nuestras investigaciones, invitándonos a no caer en las clásicas falacias reduccionistas. Así la apuesta para el investigador que opte por un enfoque transdisciplinario es doble: ver al objeto de estudio como multidimensional y complejo y por otro lado, navegar y transitar diversas percepciones de los actores y teorías para construir su marco de referencia que le permita dar cuenta de dicho objeto.

Para García Canclini (2002: 190) *“estos cambios [socio-tecnológicos] plantearon a las ciencias sociales una realidad caótica y distinta que no esperaban provocando un recambio en la centralidad de las mismas”*, desde la sociología hacia las ciencias de la comunicación. Creemos así, que nuestros tiempos se miden más por los hechos comunicacionales que por los hechos sociales. Fue inevitable para los fines de la investigación, que aborda los dilemas de la participación ciudadana de cara a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), plantear previamente ciertas cuestiones epistemológicas sobre las tensiones entre tecnología y sociedad. El encuentro, pues, entre los mecanismos de participación ciudadana y las TIC y aplicaciones 2.0 no es fortuito: en la base de la modernidad se encuentran las históricas y conflictivas relaciones entre Razón, Ciencia, Tecnología, Arte y Política.

El objeto de estudio que pretendemos abordar son las transformaciones que asume la participación política democrática a partir de la incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación, propias de la Sociedad de la Información (SI), en América Latina. La pregunta que guía la reflexión es si realmente se está configurando una democracia electrónica en la región. Con este objetivo tomamos la definición de democracia electrónica (London 1994; Hagen 1997) como punto básico de referencia que comprende la asimilación de las TIC a procedimientos e instituciones democráticas. Los límites y condicionantes de este proceso en curso de carácter “irreversible” serán objeto de debate y reflexión sin abandonar las perspectivas *aggiornadas* sobre el desarrollo democrático clásico, propio de la ciencia política. En este sentido, se intentará dar respuesta a la siguiente pregunta ¿Hasta qué punto las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) constituyen nuevos cauces de participación política¹ en América Latina? ¿Son las TIC verdaderas herramientas de acceso a la información y a la participación ciudadana?

La SI encuentra un extenso debate en América Latina que estaría dando por sentado la asimilación positiva de su implantación, abriendo el espacio de diálogo hacia la problematización del uso de las tecnologías digitales en el espacio público-político. El supuesto elemental de nuestro trabajo radica en que la tecnología ya está entre nosotros, tanto en el seno de la sociedad civil, como en las distintas administraciones y gobiernos latinoamericanos, los cuales contemplan programas de políticas públicas desarrollados. Aunque en cada país tengamos un estado de situación diferencial, lo concreto es que todos estamos inmersos en mayor o menor medida, en la carrera tecnológica. El creciente acceso a las herramientas que proveen las TIC está empezando a crear nuevos espacios públicos en los que pueden circular nuevas formas de comunicación y participación política. Se especula sobre el refuerzo práctico de las bases de la organización democrática así como su crecimiento y extensión. Sin embargo, no debemos perder de vista que los enfoques predominantes toman al régimen político democrático como una unidad concreta, sin tomar en cuenta los distintos valores y visiones sobre sus puntos fundantes, como la ciudadanía, la

¹ Hacemos referencia a los procesos participativos democráticos tales como: voto electrónico, foros de participación ciudadana, consultas multisectoriales, referéndums, consulta popular, plebiscitos, presupuesto participativo, entre otros, que varían de país en país.

participación política y los procedimientos principales que encarna la democracia. Partimos de la idea que más allá de discutir si las TIC son revitalizadoras de las democracias representativas o ahondarán las crisis que éstas padecen, el desafío que se plantea es cómo se dará la interacción entre la implementación de las tecnologías en cuestión y los valores preexistentes en la práctica participativa. No desconocemos la llamada brecha digital, un condicionamiento actual de la tecnología y una realidad concreta de los escenarios latinoamericanos. Realidad que nos muestra tanto un acceso limitado a las TIC por parte de la ciudadanía como la reproducción de un espacio público fragmentado y en tendencia hacia la elitización.

Con estas ideas en mente pretendemos acercarnos a las múltiples dimensiones problemáticas que envuelven la construcción democrática y el análisis de sus transformaciones recientes. Las TIC e Internet, en este sentido, se transforman en una herramienta de análisis demostrativa del derrotero de una transformación que continúa su curso. Para lo cual presentamos nuestra hipótesis: Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación inciden en los procesos participativos democráticos de la región de manera favorable, generando una ampliación de la esfera pública que fortalece el desarrollo democrático. Por todo lo anterior, consideramos que la investigación tomará el formato metodológico de estudio descriptivo con intención explicativa y construirá un marco teórico transdisciplinario entre las perspectivas del cambio sociológico y las líneas de investigación en ciencias sociales que atienden la vinculación entre desarrollo democrático y las TIC.

En el primer capítulo definiremos el concepto de Sociedad de la Información desde las teorías del cambio sociológico que contextualizan a las TIC dentro de macro procesos socio-históricos. Los cambios ocurridos en los principios de la organización del trabajo, la producción y los procesos de globalización evidencian una aplicación intensiva de las TIC y delimitan los condicionamientos que estructuraron las relaciones entre Estado y sociedad actuales. La llegada de Internet como plataforma digital propuso cambios al sistema de comunicación de masas. Revisaremos las implicaciones de este concepto para el ámbito latinoamericano: el fenómeno de la brecha digital en sociedades de fuertes contrastes, la digitalización de los procesos sociales y de gobierno, y el estado de las políticas públicas de la región. Lo anterior nos brindará una cartografía regional que nos servirá de marco

contextual para abordar los procesos y mecanismos participativos que se están llevando en curso. Cerramos este primer capítulo intentando captar las multidimensionalidades de las TIC como forma de superar posturas deterministas que pretenden instaurar la Sociedad de la Información bajo la lógica de la máquina instrumental: apuntalada en la eficacia económica y valores de mercado como fundantes de la vida en nuestras sociedades. Ante esto proponemos la necesidad de lógicas y valores extra-económicos para asociar dicho concepto a la ontología de la comunicación (Vízer, 2006). Propondremos entender el auge de la arquitectura TIC siguiendo el esquema de rizoma de Deleuze-Guattari y su conexión con nuevas necesidades y apropiaciones de quienes las usamos. Han surgido nuevas prácticas comunicativas transversales que relacionan a los distintos grupos e individuos por afuera de la verticalidad de los medios masivos de comunicación. Esta transversalidad social conjuntamente con el condicionamiento recíproco entre usuarios y soportes tecnológicos son parte de un escenario abierto que nos invita a pensar en las consecuencias sobre la participación ciudadana en el espacio público desde un encuentro disciplinario que tenga como intención comprender los vastos y nuevos problemas que plantean los medios de comunicación a principios del siglo XXI.

Materia del segundo capítulo será pues definir e identificar los dilemas de la participación ciudadana, sus conexiones con los conceptos de esfera pública y capital social. Propondremos que la invocación de las figuras y mecanismos de la participación ciudadana implica elevar los niveles de la representación social (OSC y Ciudadanía) en la relación Estado sociedad. Durante las décadas de 1980 y 1990 en América Latina los discursos de la reforma administrativa apelaron al despertar ciudadano paradójicamente en contextos de crisis de económica y consolidación política. La descentralización administrativa y la innovación formal permitieron ambientes locales participativos y estructuraron un espacio público propicio para las figuras y mecanismos de participación. A su vez la llegada de las TIC se combinó con una cultura política con valores democráticos que no se siente representada por las figuras y pautas de acción de representantes políticos. Cerramos el capítulo con la propuesta metodológica para los mecanismos de participación que en el ámbito latinoamericano hacen un uso intensivo de las TIC e Internet, la que dividimos en dos niveles: nacional y local. En el primer nivel se detallan indicadores TIC, de gobierno electrónico y de la participación ciudadana. Para el nivel local se analizan las

variables centrales del mecanismo de participación y e-técnicas aludidas: niveles de participación, tipo de convocatoria y actores implicados.

El tercer capítulo expone el análisis de los siguientes mecanismos de participación ciudadana en el marco de la sociedad de la información: Presupuesto Participativo Rosario, Argentina y Presupuesto Participativo Digital de Belo Horizonte Brasil; Cuentas Públicas Participativas de Santiago de Chile y el Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México en el Distrito Federal. La metodología planteada para el estudio de los casos fue reforzada con entrevistas a los coordinadores de los equipos técnicos, departamentos de prensa y OSC que se ven implicados en los mecanismos de participación con el fin de producir datos primarios y cruzarlos con aquellos de fuentes secundarias. En cuanto a las entrevistas a los coordinadores de los mecanismos de participación se aplicó un cuestionario común dividido en cuatro dimensiones: TIC e Innovación en la Gestión Pública; TIC como reforzadoras o bloqueadoras de la participación ciudadana y TIC como nuevo canal de la comunicación política entre gobierno y ciudadanos. A su vez, se indagó en cada mecanismo sobre su especificidad (Belo Horizonte se requirió información específica de los soportes digitales, en Rosario sobre las pruebas piloto de voto electrónico, etc). La visión de los actores y protagonistas posibilita una mirada desde los contextos mismos y una dimensión cualitativa que no deseábamos desechar.

Finalmente queremos señalar que nuestra intención fue acercarse a estos fenómenos comunicativos y participativos dejando de lado las rigideces de los paradigmas clásicos de las ciencias sociales. Pensar actualmente que la participación ciudadana sólo puede darse en el ámbito de los partidos políticos es destinarla a convivir con los clientelismos y grupos de maniobras que viven de los recursos del Estado. Si bien las TIC ofrecen nuevos espacios y herramientas para la comunicación y la participación ciudadanas tampoco podemos vislumbrar el reforzamiento de la democracia *per se*, como sostienen algunas teorías y enfoques optimistas que postulan efectos unidireccionales del soporte. En la convergencia de estos análisis y aportes pretendimos arrojar luz sobre los procesos de participación electrónica en el marco de la SI en América Latina para poder dar cuenta de la multidimensionalidad de dichos procesos. Proponemos entonces comenzar por los contextos socio-históricos que dieron forma a nuestros tiempos informáticos.

Capítulo 1 La Sociedad de la Información. Orígenes y variables Constitutivas

1. La Sociedad de la Información:

En nuestra introducción señalábamos que en la base de la modernidad se encuentran las conflictivas relaciones entre Razón, Ciencia, Tecnología, Arte y Política. El siglo XIX estuvo dominado por revoluciones industriales que tuvieron como elementos al carbón, el hierro, el acero y los transportes entre otros como base de la transformación del mundo occidental. El siglo XX evidenció la saturación de estos y otros elementos y avances en el campo de las tecnologías médicas, alimenticias y de la comunicación entre otras que consolidaron un escenario de constantes transformaciones.

El concepto de Sociedad de la Información pretende, pues, explicar un escenario en rápida transformación por las influencias en la vida cotidiana de las denominadas tecnologías de la información y la comunicación. En el presente capítulo trataremos de desmontar dicho concepto, esto es, evidenciar las transformaciones socio-económicas que impulsaron su realidad, los elementos lo componen, las teorías que lo sustentan y critican, las implicancias para América Latina y para la participación política de los ciudadanos.

1.1 Las grandes transformaciones

Como paso previo al tratamiento de los elementos e indicadores de la Sociedad de la Información (SI) creemos importante abordar brevemente las grandes transformaciones que impulsaron su realidad y sus principales abordajes teóricos. Desde la perspectiva de los efectos sociológicos del cambio científico y tecnológico el final del siglo XX ha producido tres transformaciones que modificaron las formas de concebir el Estado y la Sociedad: el agotamiento de un principio de organización de la producción y el trabajo; la crisis del Estado de bienestar y la supremacía de EE.UU. en el ambiente internacional luego de la caída del muro de Berlín (aunque esto último hoy por lo menos se encuentra en duda) (Castells 1999).

A partir de los años '70 hay un doble agotamiento en el tipo de organización social: la forma de estructuración societal basada en unos principios de organización de la producción y del trabajo (*tayloristas* y *fordistas*) y de un Estado estructurado en las

llamadas instituciones de bienestar² y la política keynesiana como reguladora de la economía (Gorz, 2000) entra en crisis. Este agotamiento tiene como correlación una arquitectura social extremadamente individualista que domina en nuestros días.

Esta forma específica de estructuración social se rompe por dos factores fundamentales, el primero es la saturación de lo que se llamó economía de escala basada en bienes seriados³. Esto llevó una competencia por la diferenciación y la innovación entre las empresas de punta con el objetivo principal de capturar nuevos nichos de rentabilidad en mercados emergentes a nivel global (Coriat, 1996). La introducción de las TIC en el proceso productivo es la clave principal que posibilita la producción diferenciada en grandes volúmenes y nuevo tipo de organización técnica del trabajo llamada posfordismo que se basa en el despliegue de las capacidades creativas y comunicacionales del trabajador⁴ y en nuevas formas de contrato laboral (individualizadas, desindicalizadas y con mayores cargas horarias). La adaptación de la empresa posfordista a mercados cada vez más segmentados a nivel global depende tanto de la eficientización de procesos productivos como de los departamentos de *marketing* y de comunicación estratégica. En la empresa posfordista la robotización de la producción, las capacidades creativas y los saberes abstractos, los juegos del lenguaje del trabajador, son capturados, almacenados y procesados por las tecnologías de la información y la comunicación.

El segundo factor es de índole netamente coyuntural y nos describe el crecimiento abismal del sistema financiero global. El capitalismo logra desterritorializarse de tal forma que configura múltiples flujos de capital líquidos que hacen nacer y sucumbir economías nacionales. Su desterritorialización no significa que el capital no tenga bandera sino que ya no la necesita más, en sus fugas hacia adelante vemos el papel significativo del uso de las TIC virtualizando cuentas bancarias (Deleuze, 1985 y 2000). Pero esta inmaterialidad

² Aunque en los países centrales siguieron funcionando por muchas décadas y en algunos países europeos aún funcionan.

³ Dichos bienes que poseían características estándares y de larga vida de uso, agotaron los mercados de las economías centrales: vía saturación de la demanda, dando como resultado la generación de stocks y la baja de los precios. La era de la producción en serie y de los productos indiferenciados concluye en este período, empero, no es la producción en serie como tal sino la de productos indiferenciados la que finaliza en los '70. Hoy vemos grandes volúmenes de mercancías pero diferenciadas y segmentadas según los patrones de consumo. Esta regla se ha vuelto ley tanto para las empresas de sectores tradicionales como aquellas dedicadas a la fabricación de productos vanguardistas.

⁴ Este deja de ser el trabajador masa y pasa a ser un trabajador polivalente. En virtud de sus capacidades innatas y adquiridas desempeña varias tareas conjuntamente con el uso del soporte TIC.

significa su imposibilidad de valorizarse sin una reterritorialización constante, esto la obliga a una actualización que parece no obedecer más la lógica centro y periferia. La globalización financiera y la empresa posfordista son las fuerzas principales que erosionan las instituciones del Estado de bienestar y la política keynesiana, pasando empresas públicas al sector privado (obsérvese el sector de las telecomunicaciones), cerrando filiales nacionales y relocalizándolas en países donde el costo de la mano de obra es menor y se encuentra desindicalizada. La lógica de la rentabilidad de mercado se plasma en los discursos que legitiman la globalización luego de la caída del muro del Berlín.

Paralelamente en América Latina la coyuntura anterior consolidó democracias bajo un clima económico neoliberal que aún no desaparece. El endeudamiento externo endémico de Argentina, Brasil, Chile (en menor medida) y México se posibilita por la entrada de aquellos flujos financieros globales. Al aumentar la presión fiscal sobre los Estados latinoamericanos, esto es, al aumentar su deuda pública con agentes económicos foráneos, debieron pasar parte de sus empresas estatales a manos privadas para poder afrontar dicha presión. Esto llevó a una reestructuración económica general, que se conoció como planes de ajuste fiscal (Castells 1999) y modificó todos los aspectos de dichas sociedades. En términos políticos los regímenes democráticos entraron en una profunda crisis de legitimidad, especialmente en las instituciones que los comunican con la sociedad civil: los partidos políticos (Castells 2001 y PNUD 2004).

Hemos querido sintetizar nuestro paisaje actual desde una perspectiva que integre tecnología y sociedad de una época que nos habla de la disolución de los colectivos sociales, del regreso del sujeto, de los problemas de identidad, en definitiva, de una nueva arquitectura social basada en nuevos modos de subjetivación que repercuten en los sistemas políticos de nuestros días (Deleuze, 1991; Negri, 1996; Negri y Hardt, 2002; Virno, 2003). La Sociedad de la Información al igual que cualquier sociedad no está exenta de conflicto, vemos actualmente que estas transformaciones impactan en nuestras propias narrativas y se co-responden con lógicas que evidencian aquellas coyunturas antes expuestas, vivimos más en situaciones de endeudamiento económico y control que en situaciones de represión y encierro⁵. Las crisis económicas y por qué no las sanitarias también, han demostrado ser

⁵ Véase la notable concepción del paso de las sociedades disciplinarias a las de control por Foucault y Deleuze en *Poscriptum sobre las sociedades de control* (1991).

una buena herramienta para provocar la aceptación de reformas y posturas neoconservadoras de la economía y de la política⁶, que se encontraban en estado latente desde la gran crisis del '29.

1.1.2. El concepto de Sociedad de la Información.

En la introducción hacíamos referencia a lo difícil que es nombrar nuestro tiempo y la aparición de una heterogeneidad de conceptos producto de la centralidad de la comunicación y del impacto de sus distintos soportes tecnológicos en nuestra vida cotidiana. Sintéticamente expusimos los contextos socio-históricos que posibilitaron la emergencia de los procesos info-comunicacionales y tecnológicos como variables que ayudaron en las transformaciones sociales antes mencionadas. Es posible afirmar que el desarrollo teórico relativo al impacto de las TIC sobre dichas transformaciones, en especial referente a los aspectos políticos-democráticos, esté íntimamente ligado a la aparición de las teorías de la Sociedad de la Información (SI). La propuesta es la elaboración de un marco analítico que contenga aportes teóricos y prácticas subjetivas para tratar de bosquejar el derrotero extensivo de un concepto a la vez emergente y problemático como forma de mirar de frente una realidad caótica y borrosa.

El concepto de SI se forjó en el ámbito de las teorías que trataban de contener en un mismo corpus la emergencia de las tecnologías de la información, de los nuevos medios y procesos comunicacionales y las transformaciones sociopolíticas previamente mencionadas. No obstante este objetivo de investigación común no ha logrado un consenso académico sobre la SI. Tomando el trabajo de Almiron y Jarque (2008) encontramos la siguiente clasificación de la noción de Sociedad de la Información que puede dividirse en tres grandes grupos: Prometeico, Equidistante y Crítica.

De acuerdo con dicha clasificación el primer grupo, Prometeico, se constituye por aportes teóricos que comparten metodológicamente el determinismo tecnológico, un llamativo ahistoricismo, la desconexión de fenómenos socio-políticos, los postulados del neoliberalismo económico y del neoconservadurismo político, hasta una mística teológica.

⁶ Milton Friedman recibe en 1976 el premio Nóbel de economía; su visita al dictador chileno A. Pinochet en 1975 se considera emblemática desde el punto de vista neoliberal. Sus fuentes fueron los economistas liberales austriacos Frederich von Hayek (escritor de “El camino de la servidumbre”, obra muy citada por R. Reagan y M. Thatcher) y Ludwig von Mises, los cuales permanecieron en el anonimato durante la edad de oro. (E. Hobsbwam, 1998)

Este grupo, cuantitativamente superior a los otros dos, ha logrado crear un consenso y discurso dominante en torno a la SI que se ha dividido, a su vez, en narrativas para ámbitos diversos como el académico, el sector empresarial-económico, el ámbito político y los medios de comunicación. Estas narrativas surgen en la década del 1970 en las universidades de EE.UU. pasan al sector empresarial y se difunden en los medios de comunicación en la década siguiente y ya, a partir de 1990 hasta la actualidad, se despliegan principalmente a través de las agencias gubernamentales y ambientes políticos. El objetivo central de las narrativas tecno-redentoras es unir en un discurso hegemónico (mito prometeico, según Almiron y Jarque) los fenómenos de la realidad bajo la promesa de un mundo mejor: el concepto de SI es utilizado para designar aquellas **sociedades deseables** a las cuales se supone que ha de llevarnos la globalización. Se identifican, principalmente, los trabajos del ex director *Media LAB* del *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), N. Negroponte “*Being Digital*” (1995) y su revista “*Wired*”; Derrick de Kerckhove director del “*McLuhan Program in Culture and Technology*”; Sherry Turkle autora de “*Life on the screen: Identity in the Age of Internet*” (1995); y “*Digitalismo*” de Terceiro y Matias (2001) entre otros⁷.

El segundo grupo de teorías sobre la SI, considerado como “equidistante” entre críticos y prometeicos es definido por Almiron y Jarque de la siguiente forma:

“Un segundo bloque de autores, más nutrido hace gala de una leve dosis crítica en sus análisis, en algunos casos sofisticados, de las tecnologías digitales de la comunicación y la información. [...] Mientras los autores críticos se centran en el análisis de la estructura política, económica y social que los *tecnoutópicos* obvian por completo, este grupo de autores intermedio se afana de huir de la superficialidad de estos últimos sin caer en la radicalidad de los primeros” (Almiron y Jarque 2008:29).

Los trabajos que han originado esta corriente teórica provienen de obras como “*Cibernética o el control y la comunicación en animales y máquinas*” de N. Wiener

⁷ Hemos citado sólo algunos de los aportes más sobresalientes del sector académico. Véase Almiron y Jarque (2008) para los aportes provenientes de las corporaciones económicas (Bill Gates; Esther Dyson, Don Tapscott, Alvin y Heidi Toffler, entre otros) y del sector político (Al Gore y J. Negroponte).

(1948), *La era Tecnocrónica* de Z. Brezezinski (1969) y *El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de prognosis social*” D. Bell (1976). A partir de los mismos podemos encontrar los aportes de G. Landow (1992), M. Castells (1999 y 2001) y Echeverría (1994 y 1995), entre otros.

El tercer grupo, el Crítico, cuantitativamente menor de los tres, agrupa aportes de corrientes académicas diversas que se oponen, en términos generales, a la asociación automática entre tecnología y progreso. Estos aportes remontan una crítica hacia ciertos postulados de la Ilustración que unen cambios sociopolíticos con avances científico-técnicos (Almiron y Jarque sugieren que se deben separar de esta crítica a pensadores como Alexis de Tocqueville, F. Nietzsche y M. Weber entre otros) y crean un contra-discurso hegemónico a la noción de Sociedad de la Información. Tras los principales aportes del economista H. Schiller: *El poder informático, imperios tecnológicos y relaciones de dependencia* (1983), *Information Inequality: The deepening social crisis in America* (1996) surgen desde el seno de la comunicación los de N. Garnham (1990) y D. Wolton (2000a y 2000b). También se destacan las notables investigaciones sociales de A. Mattelart (2000 y 2002) y de C. Hamelink (1988 y 2000), P. Virilo (1996) y Mosco (1986 y 2004), entre otros. Para Almiron y Jarque, las teorías críticas de la Sociedad de la Información la identifican con la ideología dominante que surge luego de la caída del muro de Berlín y es sostenida y difundida principalmente por EE.UU. y las distintas economías del G7, la cual pregona la reconstrucción del mundo a través del paradigma neoliberal y la globalización financiera como ejes esenciales del desarrollo de la democracia. Los postulados de la corriente crítica han servido para explicar la falta de políticas públicas genuinas y poner a prueba los discursos oficiales sobre la SI en América Latina (véase 1.2).

El extenso desarrollo teórico en torno a la SI afirma la centralidad de las TIC en los distintos aspectos políticos, en especial el que es de nuestro interés, la democracia y los mecanismos de participación ciudadana (véase cap. 3). En relación con lo expuesto queremos detenernos en dos aportes, Bell (1976) y Castells (1999) por dos razones: la integración que hacen del problema de la información en los procesos sociales y económicos y porque consideramos ambas producciones las más representativas de las posturas del cambio social en sus respectivos momentos. Consideramos que la clasificación que hacen Almiron y Jarque (2008) es correcta, aunque no coincidimos con su crítica del

grupo de “*equidistante*”. Desde nuestra perspectiva la tecnología (sea digital, industrial, etc...) se evidencia en relación con los procesos socio-políticos que la empujan y la desarrollan. La sociología del cambio como corriente de investigación intenta evidenciar los elementos, causas o procesos que motorizan el cambio social⁸. Los trabajos seleccionados, Bell y Castells ambos enmarcados en dicha corriente, abordan de forma exhaustiva el rol de la información como el elemento principal en la conformación de un paradigma socio-técnico que interviene en las transformaciones de nuestro tiempo. Posteriormente a modo de cierre, en lo referente al concepto de SI, expondremos las visiones de los actores sociales que tratan de construir la sociedad de la información de acuerdo con sus necesidades y colectivos a los que adscriben.

En *El advenimiento de la sociedad post-industrial* (1976) de Daniel Bell, la transformación de la sociedad industrial en una post industrial se evidencia en el crecimiento constante de los servicios públicos, el sector terciario de la economía. Estos cambios que se dan a nivel productivo modifican la fisonomía social, ya que el sector ocupacional pide más trabajadores de cuello blanco que de cuello azul⁹. ¿Cual es la fuerza que motiva este cambio? Es el rol del conocimiento teórico para determinar la innovación y dirección del cambio social. Bell observaba que los ejes principales de la sociedad post industrial son el uso del conocimiento y de la información en su articulación con las estructuras de producción más que los factores clásicos de la economía. Las estructuras de la sociedad post industrial incorporan mano de obra calificada tanto en el vértice como en la base de las mismas para procesar conocimiento e información. Las sociedades capitalistas se desarrollarán como sociedades de servicios que harán un consumo intensivo en información y conocimiento. Esta afirmación fue la que llevó a Bell a teorizar erróneamente el fin de las ideologías, como atributo central en la conformación de las

⁸ Bell describe en la introducción de su obra que en la Sociología del Cambio encontramos dos corrientes epistemológicas una clásica y otra contemporánea. En la primera la explicación del cambio social se da a raíz de un eje causal único, sus máximos representantes son Marx (La lucha de clases), Tocqueville (La Igualdad Social) y Weber (La secularización). Para la corriente epistemológica contemporánea el cambio social se explica por una multicausalidad de hechos sociales, diluyéndose la potencia explicativa. La obra de Bell es un intento de regreso a la epistemología de clásica.

⁹ Véase el crudo film de Elio Petri “La clase obrera va al paraíso” (1972). Bell brinda datos contundentes sobre el cambio en la estructura productiva de EE.UU.

decisiones hacia dentro de las grandes organizaciones (sean políticas, económicas, etc.) la sociedad futura sería una sociedad de la información, seca de ideología¹⁰.

Coincidimos que ciertos rasgos sociológicos de la SI propuestos por Bell, se relacionan con un mundo social más individual, de especialistas e integrado por los medios masivos de comunicación y climas neoconservadores pero no con el fin de la ideología. El trabajo de Bell fue duramente criticado ya que al postular que las relaciones del trabajo salen de la dicotomía capital-trabajo, se bloquea el fundamento principal de la sociología del cambio, el conflicto: ¿Dónde está en los escenarios de Bell la síntesis creadora de la protesta? ¿No será esta tecnología intelectual que propone Bell un escenario anticipatorio de un proyecto político más general? ¿Cuál es la potencia explicativa de Bell para las teorías del cambio? se pregunta Mattelart (2002). Estas certeras críticas entran directamente por el destino que Bell da al término ideología, sin embargo su potencia explicativa del uso de la información en los ciclos de producción económica reaparece con fuerza con la llegada de las TIC e Internet a través de diversos estudios sociológicos predominantes en las décadas precedentes.

Uno de estos fue producido a mediados de los '90 por M. Castells. En su obra fundamental: "*La era de la Información. La sociedad Red*" desarrolla el concepto de **sociedad informacional**, en vez de sociedad de la información (en comparación con industria e industrial):

“el término informacional indica el atributo de una forma específica de organización social en la que la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de la productividad y el poder, debido a las nuevas condiciones tecnológicas que surgen en este periodo histórico”(Castells, 1999: 47).

Creemos que estas definiciones hacen una reelaboración crítica de la propuesta de Bell¹¹ y sirvieron de respuesta, en su momento, a los discursos oficiales de globalización y

¹⁰ Los efectos de este cambio no se tardaron en comprobar en la estructura social y en los reacomodos políticos y culturales, la tendencia a un clima neoconservador en lo político y el advenimiento neoliberal en lo económico.

¹¹ Castells se distancia de Bell: no es la centralidad de la información y el conocimiento teórico lo que domina nuestra época, sino que, lo anterior aplicado a las TIC construye un nuevo paradigma. (Castells 1999: 58)

del neoliberalismo. Para Castells la SI es un paradigma que está centrado en la dimensión sociológica del cambio tecnológico¹², si la primera revolución industrial se basó en los avances que produjo la maquina de vapor, y la segunda en los avances de la electricidad, entonces, la SI se basa en los avances del paradigma informacional:

[La SI es aquella donde]... los procesos centrales de generación del conocimiento, la productividad económica, poder político-militar y los medios masivos de comunicación ya han sido profundamente transformados por el paradigma informacional y están enlazados con redes globales de salud, poder y símbolos que funcionan según esta lógica. (op. cit. :47) Este paradigma está radicalmente connotado por los nuevos medios tecnológicos, los que siguen la lógica de la interconexión entre sistemas (morfología de redes).

El proceso histórico a través del cual tiene lugar el desarrollo de las fuerzas productivas marca las características de la tecnología y su entrelazamiento con las relaciones sociales. El cambio tecnológico actual se originó y se difundió, no por accidente, en el proceso de reestructuración global del capitalismo, transformándose en su herramienta esencial. Finalmente en la visión de Castells es imposible separar el proceso histórico y la tecnología:

“El capitalismo ha sufrido un proceso de reestructuración profunda, caracterizado por una mayor flexibilidad de gestión, descentralización e interconexión de las empresas, tanto interna como en su relación con las otras; un aumento del poder considerable del capital frente al trabajo, con el declive concomitante del movimiento sindical, una individuación y diversificación de las relaciones de trabajo. (Castells 1999:27).

[...] los sistemas políticos están sumidos en una crisis estructural de legitimidad, hundidos en forma periódica por escándalos, dependientes esencialmente de los medios de comunicación y del liderazgo personalizado y cada vez, más aislados de los ciudadanos. (Castells 1999:29)

¹² La innovación tecnológica no es un fenómeno aislado de la sociedad, aquellas innovaciones del ayer calaron profundo en las actividades de la humanidad, dado que estuvieron conectadas y asociadas a un proceso social que las incorporó y desarrolló como motor del cambio social.

Aquí es donde choca principalmente con el enfoque de Mattelart, para quien el concepto de Sociedad de la Información es un concepto artificial, ya que dicha sociedad no existe como tal, salvo en el discurso de sus promotores. Para Mattelart la tecnología referida por Castells es el arma central de un proyecto geopolítico global de EE.UU. de tal manera que su concepto de Sociedad de la Información es construido teórica e históricamente desde las relaciones internacionales.

Sintéticamente nuestro marco analítico de la SI evidencia los siguientes elementos:

1) Es una sociedad en donde predominan formas socio-técnicas que se basan en la aplicación del conocimiento y la información a aparatos que intervienen en la generación de conocimiento y procesamiento de la información/comunicación: dichos aparatos son conocidos como TIC.

2) Las TIC son herramientas que posibilitan prácticas info-comunicativas a sus usuarios a través de la construcción de entornos virtuales: espacios de interacción que simulan una comunicación cara a cara, en tiempo real y posibilitan la manipulación de información.

3) Por estas potencialidades las TIC intervienen en la conformación de las fuerzas productivas más rentables de la época: posibilitándoles fluir en un entorno local-global, capturando las capacidades inmateriales del trabajo y eficientizando procesos productivos. Esto estableció la llegada de nuevos principios de organización social y el cambio de los parámetros sobre los cuales se sustentaba la sociedad industrial: el final del pleno empleo, de formas de contratación colectivas y sindicalizadas.

4) Estos principios impulsaron efectos sociológicos que delinearon una nueva arquitectura social marcadamente individualista y, en un principio, con climas neoconservadores, pero también propusieron nuevos modos de subjetivación que se evidencian en las múltiples formas de resistencia a la globalización económica, en el retorno del sujeto y rechazo o crisis de identidad.

5) En la Sociedad de la Información las instituciones que permitían y articulaban la sociedad industrial como los partidos políticos, los sindicatos y todas aquellas que representaban colectivos sociales, canalizaban demandas y la legitimidad política se erosionan y pierden peso específico. Sin que desaparezcan se adaptan y reinventan a sus

entornos: en los partidos políticos surgen formas de representación más personalizadas y los sindicatos aceptan nuevas formas de contratación e innovan en estrategias políticas. También surgen nuevas mediaciones que centran sus acciones en las herramientas digitales de la Sociedad de la Información como los movimientos sociales, las ONG y activismo político no estructurado en el conflicto de clases.

6) Estas nuevas mediaciones se dan en un nuevo entorno comunicativo estructurado por las TIC y los medios masivos de comunicación. La legitimidad democrática y los nuevos procesos de identidad de la Sociedad de la Información se construyen y recrean tanto en el entorno virtual como en el contextual el cual ha sido denominado como democracia electrónica. Hacemos referencia al impacto de las TIC en instrumentos políticos que hacen posible la participación ciudadana: voto electrónico, foros y consultas multisectoriales, referéndums y presupuestos participativos, entre otros. Bajo este marco analítico existen diferentes perspectivas teóricas orientadas de la asimilación de las TIC y los mecanismos de participación ciudadana de nuestras democracias, que podríamos sintetizar en una postura “optimista” y una “crítica”, que serán abordadas en el capítulo segundo (véase 2.3).

Una vez revisados los desarrollos teóricos más destacados sobre la SI no deseamos olvidarnos de los aportes de los sujetos concretos que se plantean dicha sociedad desde la acción. En el plano de las prácticas subjetivas y de las voces emergentes de aquellos que con los medios de comunicación digitales se encuentran, dialogan, participan y se asocian para delinear la SI que desean. Exponer este plano subjetivo es vital desde nuestra perspectiva que busca evidenciar la participación electrónica. En comparación con los aportes teóricos de la sociología del cambio veremos que las definiciones de los que buscan construir la SI, paradójicamente están más orientadas a la primer parte del término, o sea la sociedad. Identifican su construcción con la cooperación y la solidaridad humana y no tanto con los efectos de la información.

Podemos definir, entonces a la SI, como sostiene Matellart (2002) desde sus promotores. Existen dos cumbres mundiales sobre la sociedad de la información (CMSI) Ginebra 2003 y Túnez 2005. Los participantes de las mismas fueron representados por los gobiernos, empresas del sector y ONG, por supuesto que no hubo acuerdo sobre los temas más importantes como es: la reducción de la brecha digital en los países pobres (esto es la

diferencia en el acceso a la tecnología digital) y las formas de gobierno de Internet. Creemos importante señalar el NO acuerdo como forma de entender que el concepto de SI no es homogéneo como sostienen tanto la corriente crítica y como la prometeica, que en su construcción acuden tensiones sociales y políticas que luchan por intereses, espacios y representación. Sí hubo acuerdo en que la red no quedara supeditada estrictamente a los gobiernos, como era el deseo de EE.UU y China. La sociedad civil (donde se agrupan las OSC y sectores de la Telecomunicaciones) logró ciertos espacios de libertad, creación y divulgación para el desarrollo de Internet. Nótese la diferencia entre las empresas del sector telecomunicaciones y las ONG, desde la visión de las organizaciones la Sociedad de la Información:

“Es una nueva forma de organización social, más compleja, en la cual las redes TIC más modernas, el acceso equitativo y ubicuo a la información, el contenido adecuado en formatos accesibles y la comunicación eficaz deben permitir a todas las personas realizarse plenamente, promover el desarrollo económico y social sostenible, mejorar la calidad de vida aliviar la pobreza y el hambre”. Ginebra 2003.

Declaración de la Sociedad Civil en la CMSI '03 sobre la sociedad de la información:

“Nos comprometemos a construir sociedades de la información y la comunicación centradas en la gente, incluyentes y equitativas. Sociedades en las que todas y todos puedan crear, utilizar, compartir y diseminar libremente la información y el conocimiento, así como acceder a éstos, con el fin de que particulares, comunidades y pueblos sean habitadas y habitados para mejorar su calidad de vida y pleno potencial”.

Entre estas dos declaraciones la diferencia radica, en el sentido dado a la palabra **comunicación**, los sectores de la sociedad civil ponen en tensión los discursos oficiales que se produjeron en las cumbres mundiales. La sociedad civil hace hincapié en que el concepto de la SI responde a un orden y visión tecnocrática de la sociedad y proponen el concepto

plural de *sociedades de la información y la comunicación*. Para la sociedad civil informar requiere un actor activo y otro pasivo y mensajes unidireccionales, en cambio la comunicación es un proceso social esencial, una necesidad básica humana y el fundamento de toda organización social. En el comunicar los mensajes son interrelacionales, socializantes y los interlocutores están igualmente habilitados, la información tiende a jerarquizar y ordenar, mientras que la comunicación tiende a igualar y asociar (ver apartado 1.3). En relación con lo anterior se menciona que para la construcción de la SI es necesaria la *participación de las personas en su calidad de ciudadanos*, como de organizaciones y comunidades en los procesos de toma de decisión y mecanismos de participación. Aunque dicha tarea se deba realizar, según este documento, bajo el lamentable equilibrio de nuestro tiempo que reúne en un mismo momento la mayor disposición de información, conocimiento y medios de comunicación al que puede acceder un ser humano con la mayor exclusión de información, conocimiento y medios de comunicación que se requieren para participar de la esfera pública, especialmente en los países en desarrollo.

Esto nos lleva a preguntas como: ¿Quién genera y posee la información y el conocimiento? ¿De qué manera son distribuidos? ¿Qué limita el acceso al uso de la información y el conocimiento? De esta forma se buscó una declaración conjunta con los demás sectores (que no se logró) para disputar y poner de manifiesto los diversos sentidos y significaciones sobre dicha sociedad. Finalmente las diversas organizaciones de la sociedad civil han reafirmado los principios y plan de acción de la CMSI 03 en la CMSI 05.

En contra de las postulaciones de Bell, la ideología parece haberse colado nuevamente entre los hombres, y esta vez en el ámbito aparentemente más seco, la Sociedad de la Información. Una cantidad innumerable de definiciones, proclamaciones, objetivos, metas, etc. tanto en las CMSI como en cada encuentro de los militantes globales, delinear una SI opuesta o en tensión, a la mayoría de las políticas públicas de los gobiernos nacionales y a las necesidades comerciales de los grandes *holdings* y empresas del sector. Los participantes de las cumbres mundiales por el tercer sector establecen que las políticas para desarrollar la SI deben centrarse en desarrollar actores sociales en función de sus necesidades y de sus derechos. La sociedad civil trata de adueñarse de un medio que sirve para comunicar, trabajar, disfrutar y otras cosas más, con el fin de desarrollar más sociedad, y no tan solo más información. Si los gobiernos buscan construir sociedades de la

información acordes con lo expuesto deberían posibilitar entornos virtuales participativos y conectados con los contextos locales para que los distintos grupos sociales que conforman la ciudadanía colaboren en la construcción de la SI. De lo contrario, y como señalábamos en la introducción, por los efectos conjuntos de la velocidad del cambio tecnológico y las brechas sociales, económicas y ahora digitales, los marcos generales que dan sentido a la realidad social quedan carentes de prácticas y valores y comienzan a fragmentarse.

Por último evidenciamos tres conclusiones generales que nos ayudan a entender la SI desde el lado de sus participantes. Primero: la sociedad de la información no se define solamente por su segundo término, sino por el primero, esto nos habla del desarrollo equitativo y en primera instancia de los individuos. Segundo: desde algunos enfoques tecno-utópicos el tránsito a la SI es un etapismo que se recorre incorporando computadoras por habitantes, desde la óptica de la sociedad civil es un tránsito hacia la integración social que en nuestros días debe darse **con** las TIC y no **por** las TIC. O sea el acceso a las TIC es un pre-requisito para la democracia electrónica, como lo son ciertos institutos formales de la participación ciudadana que veremos en el cap. 2. Finalmente: en las distintas declaraciones de las cumbres globales se destaca la participación ciudadana en una nueva esfera pública mediada por TIC donde se pondera una visión desde la comunicación. Esto evidencia que “existe voluntad” de participación ciudadana resaltando la centralidad de los procesos comunicativos, identitarios y culturales.

Hasta aquí hemos intentado la construcción de un marco analítico que contenga los principales elementos de la Sociedad de la Información. Trazamos brevemente su historia para que su irrupción no quede en el vacío social, integramos así, al análisis la coyuntura originaria que nos detalla las transformaciones en los principios organizativos de la producción y el trabajo. Queremos agregar que es en esta dimensión socio-histórica por donde más se enciende el debate y se estructuran los argumentos y posibilidades como modelo de desarrollo social y democrático. La historia más actual de la SI está protagonizada decíamos por las CMSI. Sintéticamente revisamos sus productos para tener una visión más cercana. A diferencia de su estadio originario podemos decir que es abrumadora la cantidad de tinta desplegada sobre el tema y porque no bits. Que es en estos tiempos donde surge la perspectiva del desarrollo humano asociada a las TIC para eliminar

de una vez por todas las inequidades sociales. Esta perspectiva más integrada a formas de colaboración y cooperación, está en clara oposición a los años setenta en donde sólo se contemplaba el uso de la información como futura materia prima de la producción económica. Hoy esta visión por lo menos se ha estrellado y pese a la caída económica de las puntocom, sobrevive un tecno-optimismo sobre los efectos posibles de un mundo más conectado e informado, cada nuevo avance en el *software*, como lo es la *web 2.0* parece traer nuevo oxígeno a esta idea.

Finalmente concluimos que las TIC no son un actor social. Lejos de tener vida propia, no son ellas las generadoras de una comunicación mundial ni local. Hacemos pasar por ellas nuevas y viejas formas de relacionarnos, que configuran las formas socio-técnicas específicas de una época, las cuales no se dan al libre albedrío, como lo señalaba Marx pero tampoco en un horizonte cerrado de posibilidades. Es el uso de las TIC, que le dan los hombres, ya sea en el corazón de la selva de Chiapas como en la selva de Wall Street donde se conforman los significados de la nueva tecnología como de la SI. Es en lo que hacemos con ella y no lo que ella hace con nosotros.

1.2. Sociedad de la Información en América Latina. De los riesgos y sus posibilidades.

En virtud del marco analítico anterior encontramos diferentes perspectivas teóricas orientadas a la reflexión en torno a la asimilación de las TIC en los procesos de participación ciudadana en América Latina. La literatura especializada los agrupa en dos grandes trincheras que se sucedieron temporalmente, aquellas investigaciones que abordaron la problemática desde una perspectiva latinoamericanista del desarrollo social, delineando dos grandes dimensiones: la brecha digital y su crítica correspondiente a los discursos hegemónicos sobre la participación sustentada por TIC para desarrollo social. Por otro lado están aquellos estudios que reconociendo en parte estas problemáticas tratan de dar cuenta del camino hacia la SI a través del grado de digitalización y del estado de las políticas públicas actuales. Creemos que ambos enfoques comparten la perspectiva de las transformaciones socio-técnicas, aunque abordan con objetivos dispares el impacto de las tecnologías en nuestra región, el primer grupo apuesta a poner a prueba la potencialidad intrínseca de las mismas para el desarrollo como forma de criticar los postulados del modelo de la SI. El segundo asume esta discusión como cerrada y se preocupa en el estado real de los procesos TIC en América Latina.

Tratando de no caer en las posturas apocalípticas o integradas a las que hacia referencia Umberto Eco allá por los años '60, no pretendemos obsesionarnos con la tecnología de ninguna de estas dos formas. Partimos desde una perspectiva transdisciplinaria (Vizer 2006) para abordar las implicancias económico-políticas y los parámetros del desarrollo de dicha sociedad para América Latina. Esto significa comprender las articulaciones complejas de los cambios tecnológicos y las lógicas neoliberales pero sin aplastar las potencialidades de las TIC con reduccionismos. Para lo cual se hace necesario tomar al dominio tecnológico desde la comunicación y a esta, como parte esencial del comportamiento humano. Así las TIC pueden ser vistas como fuerzas productivas simbólicas y materiales que intervienen en la construcción de ecosistemas comunicativos y socializadores: el habla, los textos, los gestos, los afectos y los movimientos contienen información y son la base de la comunicación humana, un porcentaje importante de ella puede ser digitalizada por las TIC con el objetivo de recibir, manipular y procesar

comunicación entre dos o más interlocutores (Vízer, 2006). En nuestra época posibilitar estas prácticas a través de mecanismos participativos en el espacio público de las democracias latinoamericanas nos delinea la transición hacia la SI.

La transición de las sociedades latinoamericanas hacia la Sociedad de la Información (SI), y en especial Argentina, Brasil, Chile y México, está dada por el desarrollo de tres parámetros generales. El primero nos habla de la infraestructura física donde se hacen evidentes los problemas de la brecha digital: acceso a las TIC, la velocidad de los cambios en los dispositivos, brechas educacionales, y culturales entre otras. En segunda instancia la digitalización de flujos de información y comunicación, para su uso por los distintos sectores que componen nuestras sociedades: empresas privadas, las áreas del gobierno, la administración pública, la educación y la salud, entre otras. Aquí se establecen conceptos como gobierno electrónico, participación electrónica, comercio electrónico, educación electrónica, etc. pudiéndose digitalizar casi todos los procesos que intervienen en una sociedad. Y por último, los parámetros de infraestructura y digitalización pueden ser acelerados y/o obstaculizados por la carencia de marcos regulatorios, de financiamiento, desarrollo del capital humano, etc. elementos que deben ser integrados en un tercer momento: las políticas públicas TIC. La difusión y sustento de esta tecnología implican el esfuerzo de varios sectores sociales que, se ha comprobado, potencian la SI al ser coordinados los marcos provistos por los Estados Nación.

Con el fin de investigar aquellas instancias participativas y comunicativas que se dan a través de los gobiernos electrónicos (véase cap. 3) en las siguientes páginas se intentará abordar los tres parámetros mencionados para discernir una cartografía regional. De la misma forma brindamos al lector mayor información específica sobre Argentina, Brasil, Chile y México, hemos desarrollado, al final de este trabajo, un anexo sobre el estado actual de las sociedades de la información en los casos planteados.

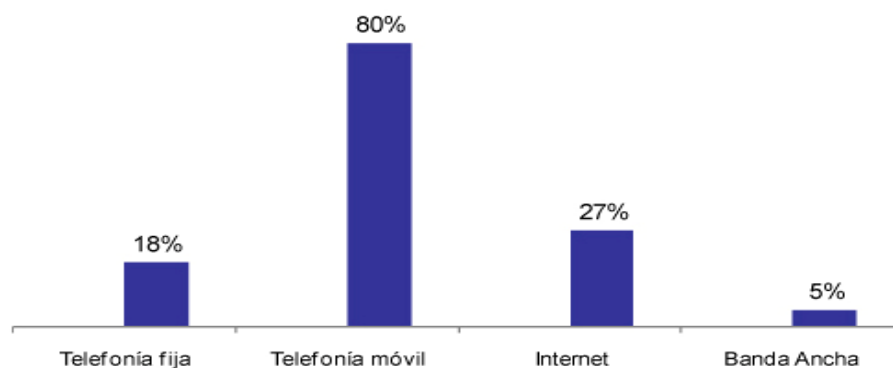
Gracias al contexto de desregulación y privatización económica producto del neoliberalismo económico que acompaña a la región en los últimos 25 años, las compañías de telecomunicaciones desarrollaron una infraestructura de la SI que privilegia el acceso privado a las mismas. La lógica de mercado fue la que dominó (y domina) el ritmo de desarrollo de la SI generando una apropiación desigual por parte de las sociedad civil. No obstante esto, asistimos a una constate penetración de los distintos soportes de las

tecnologías de la información y la comunicación, a un desarrollo divergente en sus usos por parte de los ciudadanos y a una cultura digital que busca desde lo virtual actualizarse en diferentes formas a las concebidas por el paradigma TIC. Consideramos indispensable esta breve mención del escenario económico general no para anclar al proyecto de SI al aún vigente proyecto económico neoliberal sino para trazar una crítica que nos permita evidenciar si es posible el uso y apropiación de las tecnologías infocomunicacionales para las dinámicas participativas de nuestras desgatadas democracias. Los contextos de fuertes inestabilidades económicas producto de la desregulación y privatización neoliberal generaron el triunfo del acceso privado, sin la garantía estatal de proveer los bienes y servicios TIC a los ciudadanos¹³.

1.2.1 Infraestructura TIC

La realidad vista desde nuestros días nos marca que pese al fundamentalismo de mercado provocado por aquellas reformas antes mencionadas en las sociedades latinoamericanas hay un incremento de la infraestructura de las tecnologías de la información y la comunicación de la SI.

Cuadro 1 Infraestructura TIC en América Latina



Fuente: Monitoreo OSILAC (2010: 11) Basado en datos de ITU 2010.

El cuadro 1 evidencia el aumento de la infraestructura de la SI como así también su diversidad, que tiende a ser reducida por la convergencia digital en la red de redes. Se

¹³ En los países desarrollados de la OCDE el proceso de conectividad y de acceso a la sociedad de la información se ha construido sin esta barrera, el acceso a su consumo es vital para su expansión y esto no es debido al libre juego de las fuerzas del mercado como sostienen algunos, todo lo contrario fue, la existencia de marcos regulatorios y políticas de largo plazo de los Estados nación para el desarrollo equitativo de un acceso público como privado a estas tecnologías. (Monitoreo OSILAC: 2007).

destaca que la penetración de Internet y de computadoras personales es inferior a otros soportes como la telefonía móvil y fija, aumentando esta diferencia con la masividad de la televisión y la radio (véase ITU 2010). Esto obedece tanto a la temporalidad de llegada de los distintos soportes (como señalan sus defensores) como al costo del producto en el mercado. En relación con lo anterior estarían las estrategias de acceso a las TIC de los sectores populares en América Latina que poseen altos indicadores de telefonía móvil, radio y televisión y muy bajo acceso a PC e Internet. Si la baja penetración de esta última se relaciona con su juventud como sostienen algunos (Katz y Hilbert 2003), creemos que su incremento no puede ser dejado al paso del tiempo, la naturaleza de las TIC hace imposible esto. Ahora bien en términos comparativos con los demás soportes (T.V. y Radio) el crecimiento de Internet en términos masivos de conexión¹⁴ y tomando en cuenta el contexto económico general antes expuesto, sólo es posible dirigiendo la mirada sobre el estado actual y despliegue futuro de políticas públicas concretas para su desarrollo como forma de atemperar los efectos del enfoque hegemónico de mercado. Finalmente el cuadro evidencia la tendencia de esta infraestructura hacia su convergencia y complementariedad del soporte digital demostrando así que las distintas tecnologías en cuestión no se reemplazan unas a otras como sostienen algunas visiones (Crovi 2004: 19).

La baja conectividad y el proceso de digitalización (que veremos más adelante) en la mayoría de los casos latinoamericanos está claramente marcado por las inestabilidades económicas que mencionábamos que se potencia por las peculiaridades nacionales como la falta de políticas públicas, bajos índices de educación, etc. Lo cual desemboca en el desigual acceso a los bienes comunicacionales e informáticos marcando un nuevo tipo de exclusión social.

El concepto de brecha digital posee dos dimensiones: una interior que marca la línea divisoria de desigual acceso a las tecnologías de la información y la comunicación por parte de los ciudadanos en una sociedad, y otra internacional que plantea los problemas de la difusión y actualización del progreso tecnológico entre las naciones. La brecha digital interna en los distintos países de América Latina demuestra una multidimensionalidad en sus variables centrales que hace imposible su reducción por los determinismos del mercado. El ingreso per capita de los casos seleccionados es sin duda un factor predominante para el

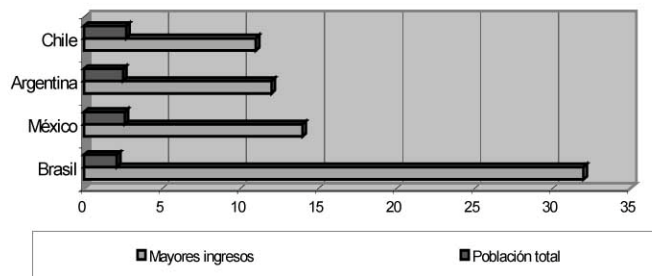
¹⁴ Vital para la difusión de mecanismos participativos en la democracia.

acceso TIC y aunque estas ofrezcan soluciones parciales como es el caso de la telefonía celular muy desplegada en los sectores pobres, creemos que el problema digital no se acaba con el incremento de las conexiones. Covi identifica 5 dimensiones de la brecha digital: Tecnológica, Conocimiento, Informativa, Económica y Participativa. En esta visión las variables centrales de la brecha digital colaboran en la conformación de un escenario de contrastes en donde un sector social “puede desmaterializar o virtualizar la economía mientras otro mucho más grande permanece al margen de los cambios tecnológicos y continua trabajando dentro de un esquema de producción clásico” (Covi 2004: 42).

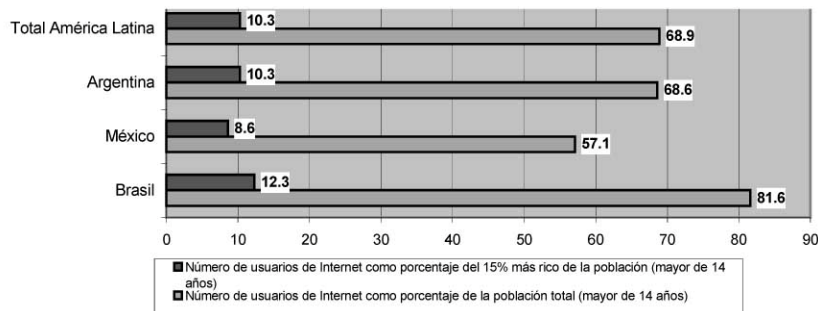
Cuadro 2 Brecha Ingreso Conectividad

LA BRECHA DE INGRESO/CONECTIVIDAD EN AMÉRICA LATINA

Tasa de penetración de Internet en la población de mayores ingresos y en la población total (1998/1999)



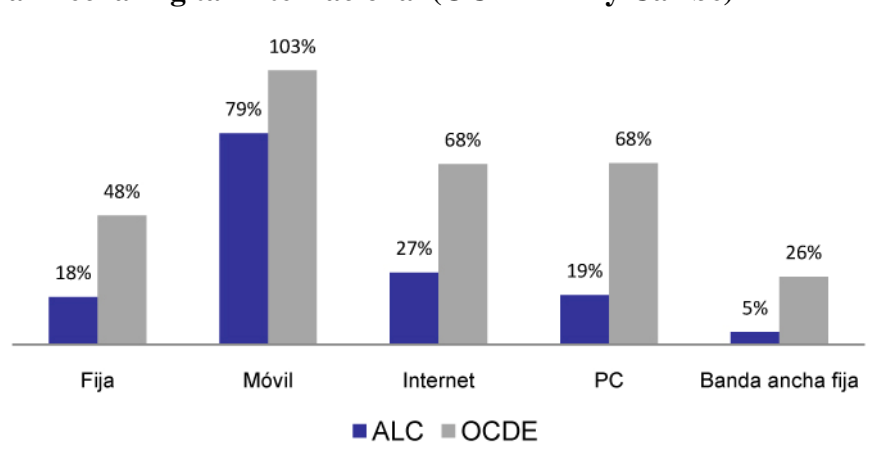
Ampliación acelerada de la brecha: estimaciones para el año 2004



Fuente: Katz y Hilbet (2003:27)

El Cuadro 1.1 nos muestra la brecha digital de los países seleccionados por esta investigación y su comparación con el resto de América Latina, lo llamativo es que las diferencias en el acceso a Internet y a los soportes digitales se manifiesta mayormente en los casos de las economías más desarrolladas de la región México y Brasil. Según los informes de la CEPAL la brecha digital, de no reducirse, potenciará aún más esos contrastes sociales impidiendo el desarrollo social. En este sentido se hace evidente ya sea para sus críticos como sus defensores que las características inherentes de las tecnologías en cuestión potencian y refuerzan posiciones de quienes las emplean. La brecha digital *no es una más* de las que nos toca vivir a los latinoamericanos y sus consecuencias futuras para las democracias se evidenciarán a través de los actuales diseños de programas y planes que intenten superarla. Por lo tanto creemos que los mismos no pueden caer en los reduccionismos sobre su infraestructura, cantidad de PC por personas que potencian las lógicas actuales de acceso, todo lo contrario deben construir espacios participativos donde se integren las TIC con las otras brechas, la educacional, de vivienda, salud, política, étnica, etc. (Araya Dujisin Rodrigo, 2000). Coincidimos que para aumentar el acceso a las distintas tecnologías de la SI hace falta inversión económica pero fundamentalmente hace falta un planteo multidimensional del problema, que pueda dar cuenta de los rasgos educacionales, culturales y urbanos de la problemática. La brecha digital internacional destaca las diferencias en el acceso a las TIC entre países desarrollados y no desarrollados:

Cuadro 3 La Brecha Digital Internacional (OCDE- AL y Caribe)



Fuente: Monitoreo OSILAC 2010: 12
Los porcentajes se basan en el índice de infraestructura realizada por ITU 2010.

Esta brecha no sólo es producto de las asimetrías de las distintas economías del globo, también es fomentada por el desarrollo inherente de las TIC que demuestra ser demasiado acelerado para poder alcanzar un estadio fijo que permita a América Latina llegar a los números de las economías de la OCDE. El 79% de los usuarios TIC residen en países miembros de la OCDE, y en toda África hay menos ancho de banda que en la ciudad de Sao Paulo, Brasil (Monitoreo OSILAC 2007:11). Esta dinámica de distribución de las tecnologías informáticas pone a los países no desarrollados en la tensión actualización o rezago con el resto del mundo. En virtud de esta carrera tecnológica desigual distintas organizaciones sociales en relación con agencias públicas de los países latinoamericanos han diseñado puntos de acceso colectivo en zonas geográficas que manifiestan bajos indicadores de conectividad. El objetivo es acercar las TIC a un bajo costo, capacitar a los usuarios con distintos programas de voluntariado y romper las brechas geográfica, generacionales y de acceso.

Por último queremos agregar que la problemática del acceso a la tecnología dominó las investigaciones sobre las TIC en los años '90 y respondía a la *brecha* existente entre el discurso de sus promotores y la realidad de nuestras sociedades. Creemos fue necesario en esta década un planteo crítico ante los discursos de gobiernos que aplicaban políticas de ajustes ortodoxos, abrazaban la perspectiva económica neoliberal y postulaban a la SI como un desarrollo social sin conflicto en un nuevo mundo sin ideología (Crovi 2004). Actualmente los estudios que abordan el tema de la SI en la primer década del milenio indagan sobre la digitalización de las distintas áreas de la administración pública y sectores de la sociedad civil, la apropiación de las TIC, sus distintos usos y en definitiva cómo construir la SI más allá de la brecha digital.

1.2.2 La Digitalización

Entendemos por digitalización a una generalidad de actos que se sustancializan cuando existe la creación y aplicación de *softwares* a procesos en las áreas de gobierno, salud, comercio, educación, etc. y remitan a entornos locales para solucionar sus problemas reales y den sentido a quienes viven allí (Hilbert y Ferraz 2003).

La producción de *softwares* genuinos para los distintos sectores de la sociedad depende de la capacidad de cada país en generar una masa de profesionales que produzcan el conocimiento suficiente para poder desarrollar los distintos programas específicos demandados. Pequeñas empresas formadas por grupos de investigadores han demostrado ser eficientes en la construcción de *softwares* para las demandas y requisitos locales (Pymes, escuelas, ONG, hospitales y municipios). Esto sería un paso fundamental para poder hablar de las tecnologías de la información y la comunicación al servicio de la participación ciudadana. Según cifras de la CEPAL la falta de profesionales idóneos que den cuenta de esta situación es un criterio básico que América Latina debería solucionar para poder comenzar con la digitalización de los procesos públicos. La infraestructura tecnológica *per se* no permitirá la solución de los distintos problemas de las comunidades por más alta conectividad de usuarios que exista, demostrando así que la digitalización tiene dimensiones educacionales, culturales y participativas complejas.

El desafío de utilizar las tecnologías informáticas con el objetivo del desarrollo social conlleva inevitablemente a la creación de espacios públicos de participación, capacitación y de coordinación para la construcción de la SI. En el ámbito de las distintas democracias esto requiere del encuentro de los profesionales que manejen fácilmente la tecnología y de aquellos otros destacados en las áreas específicas de aplicación que se pretende digitalizar, como maestros, educadores, enfermeros, médicos, funcionarios, etc. que aún no se atreven o no saben como usar la tecnología. Estos encuentros entre especialistas informáticos y especialistas de los entornos locales se han manifestado como la piedra angular para el desarrollo de *softwares* exitosos. Cuando se habla de apropiarse de la tecnología de la SI para el desarrollo, se hace mención a esto, al éxito que puede tener un herramienta digital en conexión con el entorno local. No debemos confundir el grado de penetración TIC con la idea de apropiación social. El desarrollo humano en economías globalizadas depende cada vez más de las herramientas informáticas y comunicacionales y del sentido que le den los ciudadanos a través de las distintas mecánicas de participación al uso de las TIC.

En la literatura especializada sobre la digitalización de los procesos se identifican dos formas básicas: el *front office* (pagina web) y el *back-office* (interconexión con bases de datos) esta última incluye complejas formas de interoperabilidad entre los diferentes

usuarios y requiere para lo anterior normas de estandarización común. Debemos destacar que los caminos elegidos por las economías de la OCDE para la construcción de la SI difieren de los de América Latina una vez más, a partir de la década de los '80 las economías de la OCDE empezaron trabajando en la digitalización *back-office*, pasando la mayoría de sus archivo de papel a bases de datos e insumos digitales, para luego en la década del '90 con el desarrollo de Internet brindar conexión y acceso público-privado a una red de información y comunicación ya digitalizada. Esto creemos, dio las bases para la participación ciudadana con las TIC. En América Latina, en cambio, el proceso se fue dando de manera inversa, el *front-office* ganó mucho espacio al principio, en su mayoría fueron las grandes empresas multinacionales quienes a principios de los '90 se pusieron *on-line* rápidamente debido más a estándares de calidad internos que a un encuentro con los consumidores. En ese entonces fue el *e-mail* el medio más veloz en desarrollarse conectando a ciudadanos deseosos de comunicarse a través de un nuevo soporte con el mundo local y global. No obstante esto, lamentablemente los procesos administrativos, de gestión y coordinación se siguen ejecutando *old-fashion way*. Esto claramente produce un abismo operacional entre los dos mundos, el conectado y no conectado; es como poner la tecnología en el pasado.

En América Latina las carencias de conectividad, de infraestructura y de digitalización de procesos nos conducen a un mismo actor: el Estado, como coordinador y ejecutor de soluciones tomando en cuenta la multidimensionalidad de las problemáticas antes mencionadas a través de la elaboración de políticas públicas genuinas.

1.2.3. Políticas Públicas para la Sociedad de la Información. Un enfoque regional.

Cuando se habla de políticas públicas para la Sociedad de la Información en América Latina nos adentramos en un terreno movedizo debido a la incertidumbre producida por un tema tan novedoso y foráneo como las TIC y las falencias institucionales de los Estados de la región. La revolución digital de la sociedad de la información ha propuesto diversos desafíos a los distintos gobiernos de América Latina los que no se agotan en el acceso a *Internet* de los ciudadanos, y al pasar los años, se incorporan cada vez más dimensiones a dichos desafíos. La velocidad y alcance de un cambio tecnológico foráneo y su choque socio-cultural ponen claramente en tensión aquellos fundamentos originarios de la sociedad

de la información que veíamos anteriormente. Para que la apelación a la transformación social, en una región como la latinoamericana, no quede en un mero *slogan* publicitario, entendemos, es necesario el diseño exitoso de instrumentos políticos adecuados. En este sentido el rol del Estado es vital para aprovechar las sinergias colectivas, reducir los obstáculos inherentes a las TIC y ampliar sus beneficios potenciales para la sociedad civil.

Hemos ordenado la problemática en dos niveles analíticos que se encuentran interrelacionados: por un lado, las características genéricas de las políticas TIC y por el otro, los contenidos de las agendas regionales entre los Estados latinoamericanos.

Comenzamos pues con el primer nivel. Consideramos que una buena política pública está definida por la integración de fundamentos, objetivos, acciones y decisiones que los gobiernos aplican para solucionar o atender problemas concretos que afectan a sus diferentes entornos. En el régimen democrático la capacidad de influir en la formulación de dichas políticas por parte de los ciudadanos es el nodo central que afecta el grado de legitimidad del mismo (Kaufman 2005). Los distintos grupos sociales que participan en el eterno juego de influencias de las agendas públicas para la formulación de las políticas públicas parten de esta noción tratando de incluir sus demandas específicas sobre temas referidos. Sintéticamente, destacamos dos tipos de factores que afectan al desarrollo de toda política pública: los endógenos: como la calidad institucional, presupuesto asignado, y la participación ciudadana; los exógenos: aquellos que escapan a quienes piensan las políticas en cuestión, como: nivel socio económico, cambios y caídas de gobierno, coyunturas económicas y grado de conciencia sobre la Sociedad de la Información¹⁵entre otros. Complementa esta visión el estudio del “proceso de política pública” que nos marca las etapas analíticas por las cuales se conforma la política pública, pudiendo ubicar el grado de alcance de los casos seleccionados. (Kaufman, 2005 y Hilbert, Ferraz y Bustos, 2003) (véase cuadro A.1 Anexo Cap. 1).

Dicho lo anterior, se hace necesario el tratamiento de las características principales de toda política pública que tienda al desarrollo de la Sociedad de la Información para dar sentido a las etapas analíticas anteriores. Entendemos por políticas de la SI a aquellas leyes que promuevan un desarrollo integral del concepto, es decir a dar cuenta de la

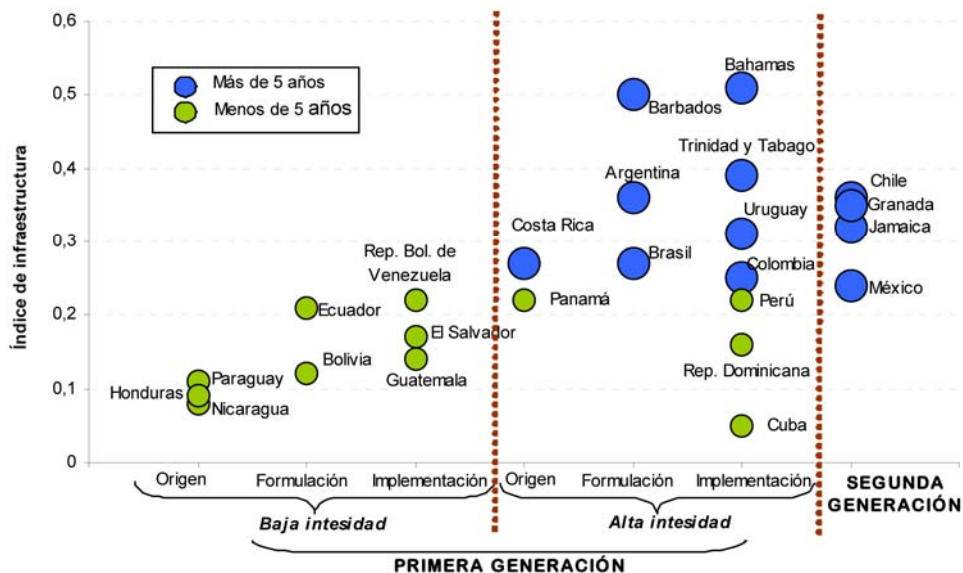
¹⁵ Véase en el anexo cap. 1 cuadro A 1.1 sobre la definición e implementación de la política pública en Argentina, Brasil, Chile y México a enero del 2008.

multidimensionalidad que venimos hablando (Hilbert, 2003 y Crovi 2004). Identificamos en ellas las siguientes características genéricas: su multisectorialidad, la transversalidad de aplicación y la novedad temática. El ámbito estricto de aplicación, esto es los países latinoamericanos, le agrega una complejidad extra debido a la dinámica externa del progreso tecnológico y la heterogeneidad socio-económica que presentan los países de América Latina.

La transversalidad social y complementariedad organizativa son las principales características genéricas que no pueden omitirse en el diseño de los instrumentos políticos para el desarrollo de la SI (Guerra, Hilbert, Jordan, Nicolai, 2007). El enfoque multisectorial demuestra que las TIC son empleadas por el conjunto de sectores sociales, de los procesos productivos y que necesariamente deben estar transversalmente conectados (procesos y sectores) unos con otros para lograr aprovechar los beneficios de las TIC. Se ha demostrado que la siguiente lógica integradora ha dado mejores rendimientos en el diseño de las políticas TIC. La convocatoria plural de sectores sociales al momento del origen y formulación, coordinados por una agencia del Estado consensuada y a posteriori la búsqueda de soluciones conjuntas al proceso de implementación y evaluación, nos acerca a una posible definición de **política pública genuina**. En materia de participación ciudadana esto significa construir espacios públicos convergentes e inclusivos con dinámicas participativas. De lo contrario se corre el riesgo de tener portales de e-gobierno con ciudadanos sin acceso a Internet, o portales *web* desconectados de las problemáticas que tocan a la ciudadanía. Evitar lo anterior es dar un paso hacia una nueva comunicación política entre gobernantes y gobernados.

En los siguientes cuadros observamos la relación entre las variables infraestructura TIC y políticas públicas TIC (Cuadro 1.3) y entre esta última y la variable proceso de digitalización (para los fines de la investigación seleccionamos la sub-dimensión gobierno electrónico Cuadro 1.4) para el entorno latinoamericano. Vemos que algunos casos cuentan con avances importantes en materia de infraestructura física pero pocos han dado inicio a una segunda generación de políticas públicas transversales y complementarias (ver anexo información actualiza a 2010). Por lo tanto los casos que evidencian indicadores positivos en ambas variables son aquellos que presentan una continuidad en materia de política pública, validando el rol del Estado en la conformación de la Sociedad de la Información.

GRADO DE DESARROLLO DE LA INFRAESTRUCTURA EN 2005/2006, Y ESTADO DE LAS POLÍTICAS DIGITALES, E INTENSIDAD Y TIEMPO DE MADURACIÓN DE LAS ACTIVIDADES RELATIVAS A LAS TIC A ENERO DE 2008



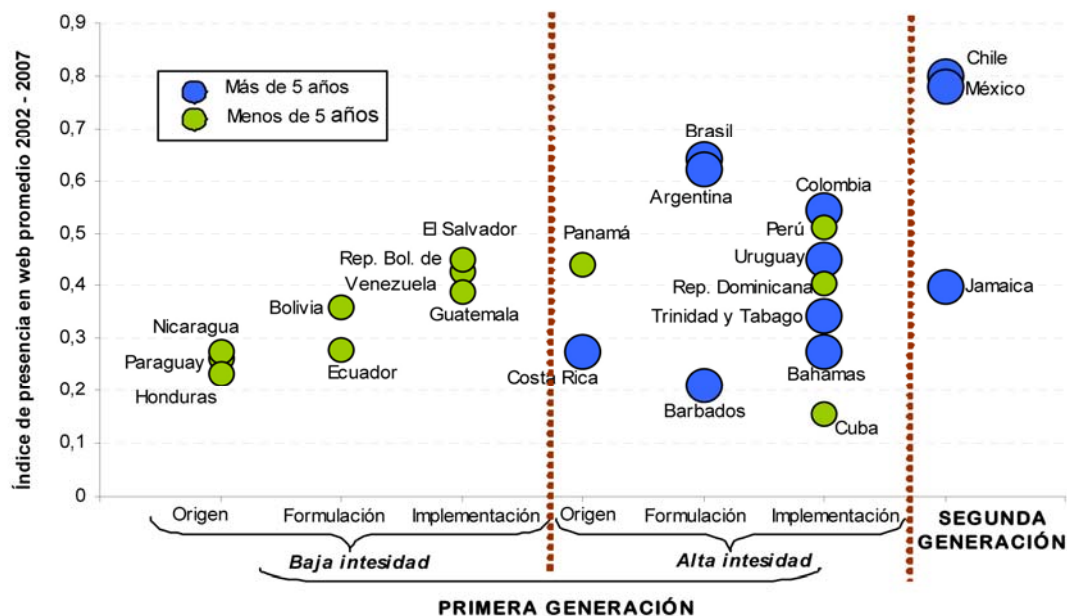
Cuadro 4 Desarrollo TIC y Estado Políticas Digitales AL

(arriba) El índice de infraestructura es un promedio de 11 indicadores divididos en 3 (tres) dimensiones Acceso TIC, Uso TIC y Preparación para las TIC (véase índice de desarrollo TIC en ITU 2010).

Cuadro 5 Gob Electrónico y Estado Políticas Digitales AL

(abajo) El índice de presencia en línea promedia: la presencia en Web, la infraestructura en telecomunicaciones y capital humano; realizado por CEPAL. Nota para ambos cuadros: sobre Edo de Políticas Digitales: Argentina pasó a 2da Generación (ver anexo cap 1). Fuente para ambos cuadros: Guerra, Hilbert, Jordan, Nicolai (2007:57:58)

ÍNDICE DE PRESENCIA EN LÍNEA DE GOBIERNO ELECTRÓNICO DE 2007 Y ESTADO DE DESARROLLO DE POLÍTICAS DIGITALES, INTENSIDAD Y TIEMPO DE MADURACIÓN DE ACTIVIDADES RELATIVAS A LAS TIC A ENERO DE 2008



Para la comprensión del panorama latinoamericano en la conformación de sociedades de la información se hace necesario analizar los avances y calidad de los rendimientos institucionales. No es materia de esta investigación profundizar y detallar los motivos que obedecen al grado de avance de las políticas públicas en los distintos casos de América Latina, destacamos que hay diferencias y que las mismas son en sentido temporal (las políticas TIC deben ser revisadas cada 5 años debido al constante impulso tecnológico, algunos países como Chile y México van consolidando su segunda generación de políticas TIC) y en el orden de su planteamiento. Demostrar el estado y particularidades de políticas públicas nos permitirá a futuro evidenciar cuáles han sido los programas exitosos en el aprovechamiento de los beneficios TIC para el avance de la participación ciudadana en el marco del desarrollo democrático y cuáles no.

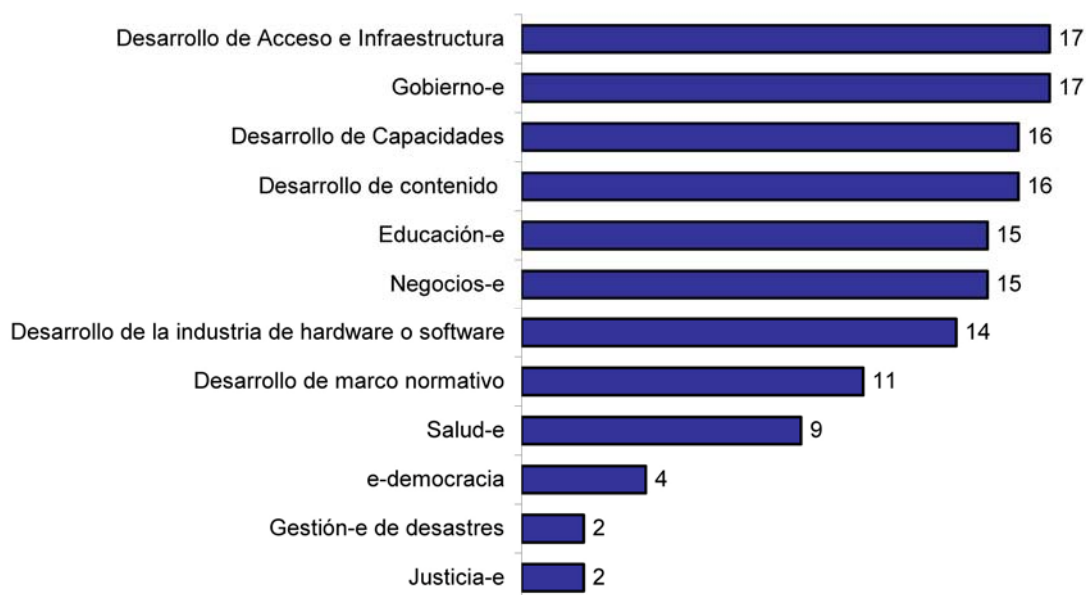
Pasando a nuestra segunda dimensión analítica, el plano supranacional, podemos identificar dos líneas de trabajo principales en las agendas regionales: producir acuerdos comunes sobre fundamentos, objetivos y estrategias; y asumir la heterogeneidad entre y hacia dentro de las naciones latinoamericanas.

Al revisar los contenidos y las áreas de interés de reuniones como Florianópolis 2000, Bávaro 2003, encuentros técnicos de Quito 2005, Río de Janeiro 2005, San Salvador 2008 y el Plan de Acción Regional sobre la Sociedad de la Información para América Latina y el Caribe (eLAC) consensuado en las cumbres mundiales CMSI Ginebra 2003 y Túnez 2005 por los Estados de América Latina, evaluamos que, con respecto a la década anterior, se ha trabajado a nivel de los fundamentos y objetivos. Se destaca la visión común sobre el desarrollo social promovido a través de las TIC que puede elevar la competitividad global e integración social de las sociedades en cuestión. En este sentido, creemos se esboza, una superación de la visión tecno-céntrica de las TIC que dominó en la década de los '90, pasando de un desarrollo **“de”** las TIC a un desarrollo **“con”** las TIC.

Como resultado de lo anterior se observa una reestructuración de los contenidos temáticos en la coordinación regional de políticas para la SI. Se han creado cuatro ámbitos de acción: acceso e inclusión digital, creación de capacidades y conocimientos, aplicaciones electrónicas, transparencia y eficiencia públicas, instrumentos de la política y

entorno habilitador (Monitoreo OSILAC 2007)¹⁶. Si bien se sigue trabajando en temáticas propias de los '90 como aumento del acceso, desarrollo de *hard y software*, desarrollo de infraestructura TIC y telecomunicaciones, han adquirido mayor relieve temas como gobierno electrónico con el fin de elevar la transparencia pública y la participación ciudadana, educación electrónica para reducir la brecha educacional en el uso de las TIC y salud electrónica para eficientizar los procesos de salud pública. Creemos esto puede, ser el principio de una visión más holística de las TIC e integrarlas como herramientas del desarrollo social. (Cuadro 1.5)

Cuadro 6 Contenido de las Agendas Nacionales de la Sociedad de la Información según área temática, Enero 2008. (n = agendas nacionales de 17 países)



Fuente: Panorama Digital de América Latina y el Caribe 2007:28

El abandono de la visión mecanicista de las TIC adquiere relación cuando se piensa en la heterogeneidad de Latinoamérica, que nos indica diferencias entre las naciones y hacia dentro de ellas. Se está comprendiendo que construir la sociedad de la información en

¹⁶ Destacamos que dentro de estas dimensiones las metas de gobierno electrónico y gobiernos locales, vitales soportes y ámbitos de la participación ciudadana, son las que más avances han tenido en estos dos últimos años. Hemos encontrado en la bibliografía especializada que en los sucesivos encuentros regionales, los gobiernos de América Latina han encontrado pertinente para el desarrollo de la sociedad de la información y de la democracia electrónica el aumento de la presencia en línea de las distintas áreas de gobierno, más precisamente del gobierno electrónico a nivel local. En el e-LAC 2007 la meta 6 que la presencia en línea de los gobiernos locales rondaba cerca del 50% a escala nacional, para el e-LAC 2010 se ha pautado llegar al 80% de presencia pero aplicando las tecnologías de la web 2.0 en diseños que aumenten los procesos del back office.

un país con baja accesibilidad no pasa por fabricar y exportar *hard* y *software*, o que las necesidades y objetivos de Honduras deban ser los mismos que los de Brasil. Asumir esta heterogeneidad y posibilitar una estrategia común nos habla de políticas públicas con distintos niveles de abstracción, que se ajustan a las necesidades de los distintos sectores sociales implicados en una sociedad dada. Por lo tanto, asumir nuestras diferencias es rechazar una vez más las visiones esquemáticas del progreso técnico y recetas foráneas. .

Estos fueron los principales contenidos de las agendas temáticas de los encuentros regionales para la coordinación de políticas públicas nacionales sobre las TIC como método para edificar la Sociedad de la Información. Los cuales han dado como resultado un aumento en la comprensión multidimensional de la misma. Completa esta visión, por lo menos en el orden de lo formal, el apego hacia un desarrollo social y humano para no dejar en manos de los mecanismos del mercado el desarrollo de la SI.

En resumen las experiencias provenientes de los procesos de política pública TIC genuinas nos invitan constantemente a pensar la participación ciudadana. La creación de las Sociedades de la Información, decíamos, implica la transformación de todos los aspectos de una sociedad, por lo tanto, es incompatible con el modelo decisorio centralizado en un solo actor de los Estados latinoamericanos (en el próximo punto veremos la arquitectura de las TIC como rizomática o descentrada). La estructura piramidal de los ministerios se revela como obsoleta, para incluir y hacer participar a diversos grupos de la sociedad civil, especialistas, docentes y empresarios, entre otros en el momento de formulación de las políticas, para coordinar los elementos aislados. Generar sinergias entre los diferentes agentes intervinientes con el objetivo de repercutir al conjunto de la sociedad evitará esfuerzos aislados y derroche de recursos aumentando el nivel de apropiación de los beneficios de las TIC. La participación y la comunicación ciudadana son vitales para construir una sociedad de la información inclusiva y plural.

Esto sin olvidar la visión económica del entorno globalizado, un funcionamiento y apropiación efectiva de las TIC en dichas dimensiones por parte del conjunto de la sociedad eleva la competitividad de la misma en dicho entorno y la diferencia de aquellas sociedades que están rezagadas. La economía globalizada con sus inequidades y sus riesgos para la inversión hace necesario el rol del Estado como garante de los esfuerzos para transformar estas tecnologías en herramientas del desarrollo social. Creemos que ya finalizada la

primera década del siglo XXI se hizo evidente que el rol del Estado en cuanto a las TIC es complementar y corregir el desarrollo llevado a cabo en la década de los 90 por parte del mercado.

Finalmente, la política pública TIC tiene sólo 10 años en América Latina hemos visto sus generalidades básicas, las que cada país deberían adaptar a sus necesidades y entornos. También la velocidad del cambio (y su inestabilidad) en las TIC genera su revisión constante. Por esta razón, se habla de primera y segunda generación. Todas las TIC y sus políticas de los '90 han quedado obsoletas en el decenio 2000-2010, que ya está finalizando y se planifica lo mismo para las próximas décadas. La palabra clave que articula novedad y velocidad es incertidumbre. Esta última se magnifica en nuestro ámbito ya que los actores públicos y privados no pueden protagonizar o modificar las tendencias de una tecnología foránea. Dinámicas exógenas, adaptaciones endógenas. Esto último, creemos, solo eleva aún más el rol del Estado.

1.3. El devenir de las Tecnologías de Información y la Comunicación.

Hasta aquí hemos analizado las dimensiones constitutivas del concepto de Sociedad de la Información, su recorrido teórico desde la sociología y la comunicación y las definiciones de los sujetos intervinientes en su construcción. Complementamos este plano analítico con sus múltiples implicancias para América Latina. Siguiendo con nuestra perspectiva que busca develar las intrínsecas relaciones socio-técnicas de nuestra época queremos, ahora, concentrarnos en cómo se posibilitan las diferentes formas de relacionarnos con las TIC y a través de ellas con nuestro entorno. *Las TIC representan un conjunto heterogéneo de técnicas, sistemas electrónicos, máquinas inteligentes, redes electrónicas, programas informáticos y usos socio/culturales* (Vizer, 2006: 234). La tecnología informática tiene la capacidad de ser soporte de datos, imágenes, textos y sonidos, entre otros de vital importancia para el desarrollo cualitativo de las sociedades. Esta materia prima se procesa, se acumula, se comunica y por supuesto se transforma en unidades de nuevos procesos de información. Estos últimos pueden ser la base de una decisión política, económica, productiva, militar y de procesos de comunicación, se transforman en flujos de comunicación que acortan distancias y tiempos, que moldean culturas diferenciándolas en lo local y homogeneizándolas en lo global en la construcción de un escenario global (Ford 1994); pueden ser ya lo dijimos, parte de una nueva estrategia de reestructuración del capitalismo. En resumen con las TIC la superficie de lo social adquiere otra textura.

Castells (1999) las destaca de la siguiente forma:

- microelectrónica
- informática
- telecomunicaciones: televisión, radio y optoelectrónica
- ingeniería genética

Las cuatro áreas son el núcleo de las tecnologías de la información. Tienen su auge durante las últimas décadas del siglo XX y en el Silicon Valley de California, EE.UU. su lugar de nacimiento. El transistor y el ordenador programable dan lugar a la microelectrónica, pie de inicio de dichas tecnologías. Hacia 1970 surge el primer ordenador de datos con un *chip* integrado y la base de nuestras máquinas modernas. Lo que conocemos como telecomunicaciones es la unión de las tecnologías de transmisión con las

de optoelectrónica (fibra óptica y la transmisión con láser, que potencian su capacidad de transmisión).

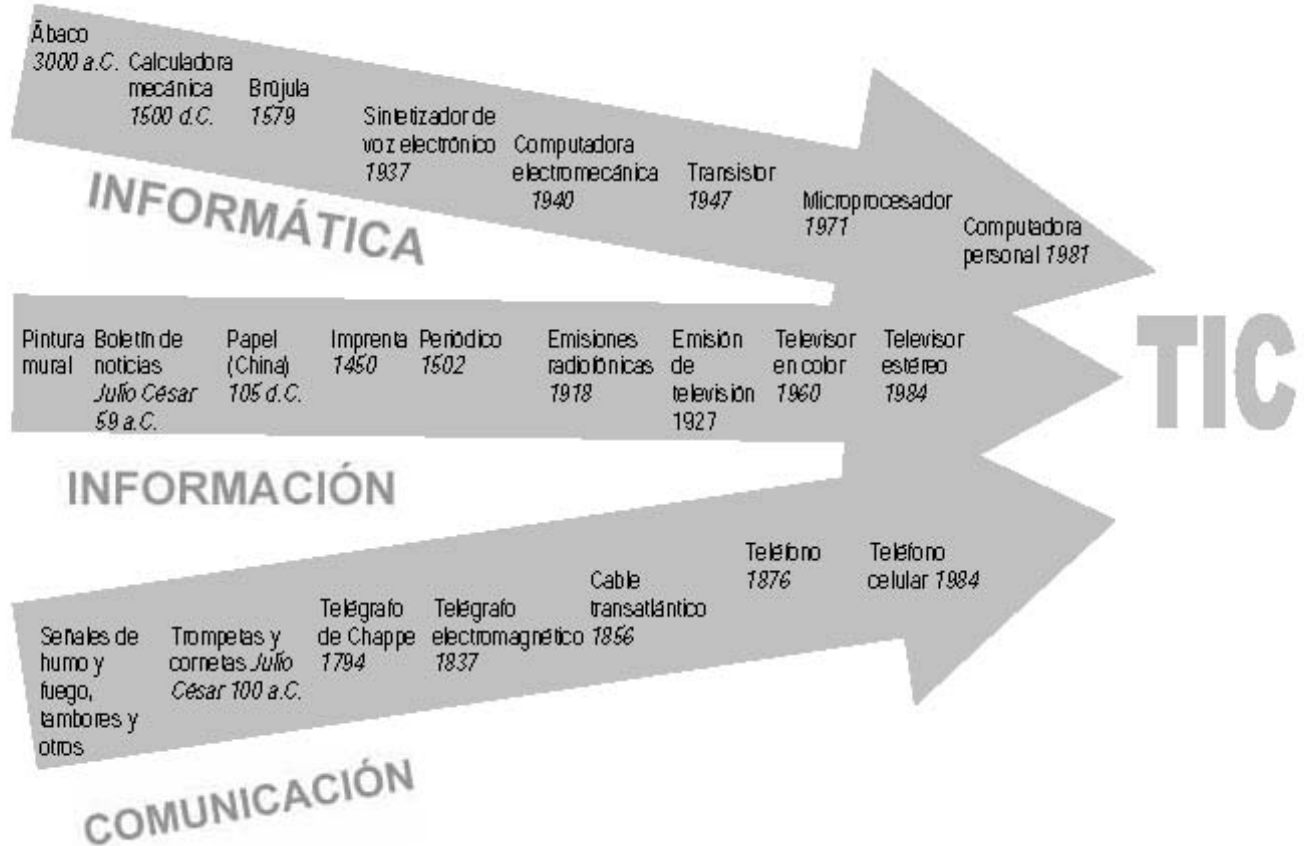
En el encuentro de las tecnologías electrónicas (la microelectrónica, los ordenadores y las telecomunicaciones) se llega a la creación de Internet, que hasta el momento se considera como el medio tecnológico más revolucionario de la era de la información. Y, por ende, se despliega un nuevo campo en la comunicación: un espacio de interactividad. La convergencia digital (ver gráfica 1.6) no sólo une soportes tecnológicos, une lo orgánico con lo inorgánico, dando por resultado una forma socio-técnica específica.

Para Bettetini (1994) la interactividad propuesta por las TIC consiste en la imitación de la comunicación real, cara a cara, innovando en diversas funciones que los *mass media* no prestaban: pueden brindar una pluridirección de la información, el papel activo del usuario y un ritmo de comunicación basado en tiempo real.

Cuadro 7 Convergencia Digital

Fuente: Katz y Hilbert (2003:13)

CONVERGENCIA DE TECNOLOGÍAS DE INFORMACIÓN Y COMUNICACIÓN



La Arquitectura Rizomática de las TIC

Las TIC y en especial Internet proponen un giro radical al modelo utilizado por los medios masivos de comunicación del siglo XX y a los supuestos teóricos que se desprendían de ellos: el modelo de comunicación telegráfico. No podemos reducir la arquitectura de los nuevos medios y sus redes desde la perspectiva de la comunicación unidireccional, masiva y centralizada: *“La teoría de Shannon ha sido concebida por y para los ingenieros en telecomunicaciones, y hay que dejárselas a ellos”* (Bateson 1982: 20). La comunicación es un fenómeno social y contextual que nos habla de significados, de participación, de una gramática conjunta, invisible y a la vez, constituyente. No puede ser reducida y anclada a una teoría sistémica. Internet se constituye como un ámbito donde se desarrollan una multiplicidad de formas de interacción social: comunicación laboral, intercambios de conocimiento, debates políticos-culturales, entretenimiento y comunicación personal, entre otras (Quintar, Calello y Aprea 2007). Pero también Internet trastoca lo local y lo global al permitir que se superpongan y se den al mismo tiempo; transforma nuestras relaciones con el tiempo: puede cortar y contar la historia, rehacerla y recomenzarla incesantemente (Doménech y Tirado, 2002). Este modelo se corresponde con lo que Deleuze y Guattari llaman rizoma, concepto propuesto en *Mil Mesetas, capitalismo y esquizofrenia II* (2000) para abordar las mutaciones de nuestro tiempo. Un rizoma está compuesto por mesetas: *“región continua de intensidades, que vibra sobre sí misma y que se desarrolla evitando cualquier orientación hacia un punto culminante o fin exterior”* (Deleuze-Guattari 2000:26). Estos aportes sirven en resumen para entender a Internet como estructura que se expande en varias direcciones sin un orden preestablecido, heterárquico y no-centrado. La red de redes posibilita múltiples entradas en cualquier extremo de su arquitectura invitando a **experimentar** más que a **significar** por galerías y callejones que conectan con lo glocal.

Los siguientes principios de un rizoma nos ayudan a entender las formas en que se recrea la comunicación a través de las TIC. Conexión y heterogeneidad: *“Cualquier punto del rizoma puede ser conectado con cualquier otro punto, y debe serlo”* (Deleuze-Guattari, 2000:13). Las TIC son máquinas que permiten conectar interactivamente todos los puntos de lo social y a la vez, permiten unir distintos eslabones simbólicos: el político, el económico, cultural, biológico, sin respetar un orden. Esta diversidad les permite una

variedad de operaciones comunicativas, informativas y culturales, entre otras. Las TIC se conectan con otras TIC (*hard y software*), con máquinas de distinto orden (desde una PC podemos conectarnos con un teléfono fijo, reservar un asiento de avión, etc.) y finalmente nos conectan con nuestra propia máquina biológica (*chips* corpóreos restablecen funciones dañadas del sistema nervioso, las tecnologías genéticas están posibilitadas por las TIC y hasta Freud fluye por *Skype*).

La multiplicidad como segundo principio nos muestra las dimensiones y relaciones en las que pueden transformarse las distintas formas de lo humano en el encuentro con las TIC: la participación ciudadana a través de las TIC alumbró nuevos espacios y nuevos retos que ponen en tensión las viejas estructuras políticas (cap. 2). A medida que crecen los usos y apropiaciones se replantean nuevas formas de gestión política que tienden (como mencionábamos en la introducción) hacia nuevas formas de control, no podemos clausurar aún su sentido final. Habrá que estudiar si los espacios públicos y participativos como nuevas formas de lo social pueden devolver a la democracia su falta de legitimidad o lo contrario. Dentro de un océano de multiplicidades en que pueden devenir las TIC la disputa entre lo público y lo privado se reedita, entre los defensores de un *software* social y los vendedores de uno individual. Entonces ¿Cuál es el futuro de las TIC? Con ellas se abren posibilidades de otra era¹⁷.

La arquitectura TIC desde la postura de Castells (2008): “*Al ser una red global con poder de procesamiento de información y comunicación multinodal, Internet no distingue fronteras y establece comunicación irrestricta entre todos sus nodos. La única censura directa posible de Internet es no estar en la red*”. Esta afirmación apela a un rango de visibilidad, acceso y difusión de los usuarios de Internet que no puede ser satisfecho por los medios masivos. En términos de la participación política de los ciudadanos se promueven nuevas relaciones para el debate, encuentro y formas de comunicación de la esfera pública mediante la arquitectura de las redes sociales 2.0. En el siguiente esquema proponemos que

¹⁷ Agregamos otros dos principios. Ruptura asinificante: un rizoma puede ser roto e interrumpido en cualquier parte pero siempre puede recomenzar según cualquier línea. Para las TIC esto se entiende por su desterritorialización de los contextos de origen y la reterritorialización en formas que no estaban previstas. Cartografía: tanto los rizomas como las TIC no parecen respetar un diagrama preestablecido o modelo estructural. Las TIC desbloquean campos comunicativos trazados por los *mass media*, aunque también sirvan para expandirlos.

los medios masivos de comunicación recogen información de las redes sociales, que se transforma en insumo de la participación y activismo.

Cuadro 8 Arquitectura TIC y Esfera Pública en la SI



Fuente: Campañas Políticas 2.0. Alcances de las campañas electorales y la participación ciudadana.

En los contornos de este esquema se evidencian ejemplos empíricos actuales como: el triunfo de Barack Obama, primer presidente afroamericano de EE.UU. que incluyó una estrategia de comunicación política con las TIC (Parra 2009); la estructuración del voto castigo al gobierno de Aznar en España tuvo como uno de sus ejes la cadena de mensajes de texto y la comunicación por Internet, evadiendo el cerco de los *mass media* (Castells 2008); la interactividad en tiempo real y la manipulación de la información posibilitada por los entornos virtuales de las TIC son nuevos espacios participativos que reconfiguran la comunicación política y la participación ciudadana. Castells señala que el sueño del liberalismo tocquevilliano parece hacerse realidad pese a las tecnologías de control (vigilancia, investigación e identificación, las llamadas *cookies*, tecnologías de encriptación, marcadores o programas como el *carnivore* del FBI, base de datos para construir perfiles, etc.) que los fabricantes informáticos han desplegado en los últimos años. Lo anterior está en radical oposición a los valores libertarios y de código abierto de los fundadores de Internet y nos habla del paso hacia las formas de la sociedad de control de Deleuze. Para algunos especialistas (Crovi 2004) esta realidad de las TIC e Internet puede desembocar y reforzar que grupos dominantes tiendan a usarlas para aumentar sus medios y poder, vía adquisición de recursos e información estratégica. Esto es conocido en la literatura como la elitización de las TIC.

Ante lo anterior podemos decir lo siguiente, la oposición entre libertad y control es un ir y venir constante en todos los tiempos, los primeros años de vida de Internet, estaban

dominados por el caos y la libertad. El control no solo proviene de los Estados y los fabricantes de informáticos, también es sugerido por diversos sectores de la sociedad civil. La evidencia actual es que la tendencia de la arquitectura de las TIC iría hacia el desarrollo de redes sociales y los *smarts phones*, que en su vínculo con instituciones propaguen espacios de participación y comunicación públicos pero bajo marcos legales, en este sentido se buscaría un equilibrio entre libertad y control (Castells 2001). “Estas redes ciudadanas según Finkelievich tienden a una multiplicación y una mayor especialización en temas, agendas, información y conocimiento. O sea, mas descentralización pero aumentando la especialización” (Vizer 2005: 236). Las redes ciudadanas sustentadas por las TIC, buscarían promover la comunicación, la participación, la cooperación y el intercambio de ideas, información, bienes, servicios, en fin experiencias de diverso tipo pero centrándose en grupos y en temas específicos.

Según Finkelievich (2000) existirían tres tipos de redes: las de interés privado, las redes cívicas (promovidas por el Estado) y redes comunitarias, surgidas de la acción colectiva, en el entorno de la sociedad civil (Municipios, ONG, Universidades, etc.) todas estas experiencias desafían y ponen a prueba a quienes dejan cerrada la puerta a las TIC refuercen cualitativamente las capacidades individuales y colectivas de la ciudadanía. Esta creemos sería la arquitectura de posible *socialware*: donde usos sociales, institucionales y públicos de las TIC repercutan en la creación de nuevos tiempos y espacios para recrear nuevas formas de participación ciudadana.

Hasta aquí hemos tratado de describir a la arquitectura de las TIC en la Sociedad de la Información desde una epistemología que permita dar cuenta de su multidimensionalidad. Hemos presentado las TIC como nuevas formas de mediación, que recrean, posibilitan y restringen lo social: como herramientas de una revolución productiva de bienes y servicios y de los principios de organización del trabajo que surgieron en un momento específico de la historia contemporánea y que abren un proceso lleno de nuevas significaciones culturales y habilita el desarrollo cualitativo de los individuos y grupos sociales. La ambivalencia de la Sociedad de la Información es posibilitada por la naturaleza de las TIC que les permite combinar en un mismo soporte la manipulación de información y la difusión propias de los sistemas comunicativos desde una estructura descentrada. La idea de que la información y la comunicación asociadas al conocimiento y su acumulación

producen innovaciones que modifican lo social, lo político, lo militar, económico, no es nueva. Aunque para no caer en la máxima platónica “de que no hay nada nuevo bajo el sol”, señalamos aquellos atributos diferenciadores de las TIC: su centralidad y convergencia. Así mismo, la diversidad de sectores sociales atravesados por la informática y sus potencialidades intrínsecas, que producen un salto cualitativo en aquellos que hacen un uso inteligente de las mismas (Araya Dujisin, 2000 y Trejo 2005). Potencialidades que fueron llevadas a un nivel único en la historia gracias a la convergencia de medios: informática (contenidos digitales), telecomunicaciones (redes y fibra óptica) y medios masivos (cine, radio, TV, prensa) e Internet como futura columna vertebral.

Hemos descrito los elementos de un nuevo dominio comunicacional en la Sociedad de la Información que posibilitan enfocar a las TIC como parte potencial de procesos que habiliten nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados en un espacio público que sortee los medios masivos de comunicación, destrabe la participación ciudadana de los callejones en los que se encuentra y agregue legitimidad a las estructuras erosionadas de la sociedad industrial. En dicho espacio pueden circular nuevas formas de comunicación y participación que permitan reconfigurar las relaciones entre Estado y Sociedad. En América Latina la creación de espacios públicos mediados por las TIC necesitan de un incremento en el acceso a las herramientas interactivas y una adecuación a los entornos locales. El propósito de este capítulo fue explicitar los posibles contornos de estas relaciones tanto a nivel teórico como en el ámbito de los casos seleccionados por esta investigación.

No sabemos el rostro final de la Sociedad de la Información pero sí sabemos que las TIC llegaron para quedarse. Desde nuestra perspectiva reconocemos que el desarrollo con las TIC provee al campo social de una infinidad de usos marcando un avance de la humanidad hacia no sabemos qué destinos. La revolución tecno-científica, nos ha regalado la clonación de seres vivos, implantes biológicos de *chips*, regeneración de órganos, tornando la idea romántica e ilustrada del conocimiento como fin en sí mismo en una fábula. Las TIC han quedado imbuidas en un ambiente carente de marcos de referencia debido a su velocidad y especialización generando más interrogantes que certezas, pero con la necesidad de nuevas metáforas que permitan identificar y comprender la realidad. Las ciencias de la comunicación desde su transdisciplinariedad y una nueva participación ciudadana pueden generar, desde entornos virtuales, dichos marcos significantes.

Capítulo 2 La Participación Ciudadana y las TIC

2. ¿La Participación ciudadana Cosa É?

En la historia de las ideas políticas una de las problemáticas centrales ha sido la inclusión-exclusión de individuos en los mecanismos de influencia, control, gestión de la cosa pública. La historia de los diversos regímenes políticos en cuanto a su estructura de poder y de acceso a la misma responde a como se incluían o excluían los miembros de la comunidades.

Con la llegada de la modernidad encontramos dos líneas principales en el pensamiento político, una que analiza el traslado de la soberanía política a la voluntad popular y otra que desde la idea de representación política trata la inclusión de los ciudadanos a través de sus libertades y derechos civiles, políticos y sociales. La caída de los sistemas políticos del Antiguo Régimen, siguiendo la primer línea de pensamiento político, expresó el traslado de la soberanía anclada en las aristocracias y su auto-representación política a una soberanía que se reconoce en la idea de pueblo. El periodo pos-revoluciones burguesas, expresará la segunda línea del pensamiento político, al estar signado por la lucha en la ampliación de derechos civiles, políticos y sociales. Esta continua inclusión de clases sociales marginadas desemboca con la finalización de la Segunda Guerra Mundial en la instauración de la democracia de masas e instancias formales de intermediación política.

A partir de 1970 las estructuras políticas de intermediación de la democracia de masas, precisamente en los partidos políticos y sindicatos, comienzan a dar muestras de saturación. El déficit en las formas de articulación entre Estado y Sociedad se expresa en la denominada crisis de representación y de legitimidad que denota la incapacidad de satisfacer necesidades de la ciudadanía. En América Latina lo anterior incluye una crisis de gobernabilidad e inestabilidad política. Los sistemas políticos al no poder canalizar demandas a través de sus instancias de intermediación comienzan a recibir presiones por fuera de sus estructuras, el auge de los movimientos sociales en la década de 1970 y luego de las ONG a partir de 1990 constatan lo anterior (Castells 1999 y 2001). Es por estas evidencias que comenzó un planteo doble: por un lado democratizar las instancias de intermediación y por el otro fomentar la adopción de instrumentos de democracia directa. Bajo la base de los mismos principios de igualdad, pluralidad y deliberación de la Ilustración nuevas prácticas democráticas de autorepresentación, que aluden a una

democracia participativa, buscan reforzar la democracia representativa: surge el concepto de participación ciudadana integrada a mecanismo de democracia directa.

2.1. Definiciones, Niveles, Ámbitos y Tipos de Participación Ciudadana.

Existe una producción académica en torno al concepto de participación ciudadana (PC) que integra la mayoría de las veces líneas de pensamiento político opuestos, creemos que la siguiente definición puede ayudar a no mezclar marcos conceptuales:

“Ella [la participación ciudadana] más específica que la participación popular e incluso deslindada de la participación comunitaria, refiere a la participación política pero se aleja de ésta al menos en dos sentidos: abstrae tanto la participación política mediada por partidos políticos, como la que el ciudadano ejerce cuando elige a las autoridades políticas. Expresa, en cambio, aunque con múltiples sentidos la intervención directa de los agentes sociales en las actividades públicas” (Cunill 1997: 74).

Esta definición, que enlázase con aquellas provenientes de la teoría de la democracia¹⁸, remarca la importancia de no agotar la participación política de los ciudadanos al ámbito de los partidos políticos ni al acto de sufragar. Por lo tanto nuestra definición de participación ciudadana se aleja de la expresión de la voluntad popular (el sufragio) y la militancia política e incluye aquellas acciones ciudadanas (figuras colectivas como individuales) tendientes a influir en lo público al que por ahora identificaremos como Estado. Por otro lado al invocar a lo político como una dimensión central de la ciudadanía, la participación ciudadana incluye a la participación política.

¹⁸ La teoría de la democracia es una macro teoría que se apoya en amplias generalizaciones, las que en su mayoría son puestas a prueba por la crudeza de evidencias empíricas. Si bien el termino democracia es transparente, “poder del pueblo” (Sartori 1991:26) hay una diferencia entre su significado y lo que ella es realmente. El concepto más aceptado en la teoría de la democracia fue hasta algunos años el de Poliarquía de Dahl, permitiendo ubicar a las democracias reales dentro de una escala de valores y grados. Actualmente ha surgido una línea de investigación sobre “calidad democrática” que trasciende lo procedimental y analiza el rendimiento de los distintos niveles de gobierno y políticas públicas, los partidos políticos y medios de comunicación y como así los niveles de democratización y ciudadanía.

Hechas estas aclaraciones observamos que el concepto de participación ciudadana es notablemente de mayor extensión e incluye múltiples formas de participación (social, individual, política y popular entre otras). Siguiendo lo dicho hasta aquí proponemos la siguiente definición un poco más específica:

un proceso gradual mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o participando en forma colectiva, en la toma de decisiones, la fiscalización, control y ejecución de las acciones en los asuntos públicos y privados, que lo afectan en lo político, económico, social y ambiental para permitirle su pleno desarrollo como ser humano y el de la comunidad en que se desenvuelve (Alonzo en Jiménez y Ocampo, 2005: 49).

Lo anterior implica que los ciudadanos en su calidad de productores de bienes públicos desde lo social pueden modificar los entornos en los cuales habitan sin esperar resoluciones del vértice político. El concepto de participación ciudadana propone ampliar la función pública desde lo social sin negar su lugar de referencia clásico: el Estado.

Esta línea de argumentación toma al Estado como ámbito indispensable para la participación ciudadana, está emparentada con la idea de modificación de las relaciones de poder asimétricas que se dan en las sociedades democráticas y asociada a un proceso de institucionalización horizontal. Veremos más adelante que para el contexto latinoamericano lo anterior implicó (y para algunos casos implica: México y Chile) una reforma del Estado para la formalización de las figuras de la PC. El objetivo de la participación ciudadana es elevar las condiciones de vida de la sociedad, aunque también, a veces la participación ciudadana está asociada al mantenimiento o cambio de los valores de una comunidad. De la misma forma, nos informa sobre el rendimiento concreto de régimen democrático y sobre el estado de los elementos de la cultura política respectivamente (véase 2.2.2).

La participación ciudadana es medible por distintos indicadores construidos en base a las condiciones sociales, elementos de la cultura política e índices de satisfacción entre otros, que desde la bibliografía pertinente e instituciones de investigación presentaremos para el caso latinoamericano (véase 2.2). El concepto participación ciudadana demarcado por el democracia participativa, revisa las implicaciones teóricas

entre participación y representación política en las democracias modernas. Estas implicaciones incluyen el análisis y las probabilidades concretas de los mecanismos de participación, entendidos estos como aquellas formas participativas que componen espacios, reglas e instrumentos políticos con el objetivo de acercar a los ciudadanos a la deliberación pública y la toma de decisiones (Cunill 1997; PNUD 2004). En la democracia participativa si lo social se revela como un productor de actos y mecanismos que impactan en “lo Estatal” es porque hace alusión a otros dos conceptos: esfera pública y capital social (véase 2.1.3).

Las formas participativas pueden darse en cuatro niveles: acceso a la información, consultivo, deliberativo y resolutorio. Estos niveles comparten el objetivo común de influir en “lo Estatal”, para lograr impulsar cambios en entornos sociales y controlar las administraciones públicas. Por definición, la participación ciudadana es individual y vinculante en la toma de decisión, aunque para que logre mayores resultados tiende a estar extendida hacia una participación social, política, en movimientos sociales y ONG para influir en los espacios estratégicos de decisión, como el Parlamento e Instituciones políticas. Los mecanismos de participación directa de la denominada democracia participativa por definición son institutos opuestos a la idea de mediación propia de la democracia representativa. Son mecanismos que sostienen la posibilidad de toma de decisiones por parte de la ciudadanía, sea en ambientes locales, municipales, estatales y nacionales, sin embargo no pueden pretender anular los productos políticos de la modernidad: Estado moderno y representación política. Haremos referencia, en el próximo apartado, a ciertos dilemas teóricos y prácticos a los que puede conducir el desarrollo de mecanismos de participación con la falta de un nivel mínimo de preferencias compartidas básicas, por lo tanto afirmamos que, la participación ciudadana y democracia participativa no pueden colisionar con la democracia representativa. Creemos que ambas se basan en la idea Ilustrada de ciudadanía (Font 2001).

Niveles de participación:

Nivel Acceso Informativo: La ciudadanía se informa sobre los asuntos públicos. En la relación gobernantes-gobernados el criterio de transparencia es fundamental para la estabilidad democrática, con la llegada de las TIC las distintas áreas de gobierno se ven

obligadas a brindar a los ciudadanos mayores niveles de acceso a la información. La información del Estado es un bien público.

Nivel Consultivo: Todo acto de gobierno afecta el entorno social, el nivel de consulta se revela imprescindible para captar la opinión de los afectados. La proliferación de las TIC ha logrado inducir a los gobiernos a mayores niveles de consulta ciudadana sobre leyes, servicios públicos, medio ambiente, creencias y valores.

Nivel Deliberativo: En la relación ciudadanía-Estado los niveles de consulta tienden a verse reforzados con espacios de deliberación que incluyen figuras colectivas como individuales en espacios presenciales como virtuales. El diálogo permite conocer las posiciones de los distintos actores sociales y bajo ciertas condiciones, permite la solución de conflictos.

Nivel Resolutivo: La ciudadanía desde el ámbito social puede a través de distintos mecanismos participativos ejercer control, fiscalización y ser productora de la toma de decisiones. Aquellos mecanismos que permiten el nivel de toma de decisión integran niveles informativos, consultivos y deliberativos como paso previo a la elección ciudadana.

Ámbitos de la participación

Delimitados por las áreas de administración pública y gobierno encontramos los siguientes niveles de participación ciudadana:

Local: es el entorno directo e inmediato donde se pueden desplegar con mayor flexibilidad todos los mecanismos de participación ciudadana, sean informativos, consultivos, deliberativos y resolutivos. Aquí se presenta el mayor número de casos ya que se reduce el nivel de impacto y complejidad.

Estatal: Unidad del conjunto de municipios y localidades que puede presentarse como un escenario para todos los mecanismos y como banco de pruebas para el nivel nacional. Este nivel fue el privilegiado por nuestra investigación.

Nacional: Es donde se da el menor número de casos, debido a su extensión el nivel nacional requiere una mayor coordinación y complejidad, tornando problemática su aplicación. Las efímeras experiencias en América Latina están monopolizadas por los denominados mecanismos de participación “desde arriba”, impulsados generalmente por poderes ejecutivos que buscan legitimar reformas constitucionales.

Tipo de participación ciudadana

Cuando se hace mención al tipo de participación ciudadana se refiere al número de participantes. Desde lo individual hasta lo colectivo el número puede variar notablemente según las temáticas planteadas, los ámbitos de establecimiento y los niveles de participación planteados.

Participación Privada: Asociada a lo individual podemos encontrar las responsabilidades normativo-legales básicas que hacen a la convivencia de la comunidad.

Participación Social: Mejora las condiciones de vida de una colectividad desde la base social (Font, 2001 y Jiménez y Ocampo, 2005).

Participación Política: Lograr influir en la toma de decisiones de una grupo de representantes o gobierno a través de los canales institucionales sancionados por las normas jurídicas. Con relación a lo anterior encontramos dos líneas de investigación de la participación ciudadana que reproducen el surgimiento histórico de los movimientos sociales y las ONG a través de la temática identidad y expectativas respectivamente. Para la primer línea la identidad se revela como el cemento de los movimientos sociales al ser el núcleo unificador de la acción colectiva. El principio organizacional que opera como estructurador de los movimientos sociales es el compartir un significado común sobre contextos e ideas con un máximo de distinción hacia fuera. El movimiento ecologista simboliza con mayor nitidez este caso, sin un interlocutor fijo busca la unidad programática alrededor de un cúmulo de demandas. El segundo enfoque, las ONG, la unidad del grupo no se basa en la satisfacción de las demandas, sino en la expectativa de influir en las instituciones público-políticas. La posibilidad de influir en el diseño de políticas públicas obliga a las ONG a no centrarse en la identidad como cohesionador del grupo sino en la funcionalidad del mismo. Esto también las obliga a flexibilizar estrategias, interlocutores y lógicas de acción para la obtención de un resultado (Olmendi, et. al. 2000).

La emergencia de los movimientos sociales y las ONG como actores de la democracia responde a un periodo de fragmentación social y cultural que incide en las formas de expresión y en las formas de canalización de lo político. Lo que para algunos se denominó posmodernidad con sus tribus urbanas y el reclamo del derecho a la diferencias apelando a su singularidad en oposición a la homogeneización social, constituye un nuevo lenguaje y paisaje de lo social que evidencia la incapacidad institucional de traducir las

expectativas ciudadanas. El valor de esta nueva diversidad plantea la necesidad de participar por fuera de los circuitos tradicionales de formación de políticas públicas. Surge en lo social un interés por participar en lo público pero que busca alternativas a desgastados formatos representativos. La ciudadanía continúa presionando por la mejora del rendimiento democrático pero también por nuevas formas y mecanismos que la habiliten al acceso de información, al control y gestión de lo público.

En resumen, lo anterior nos obliga a plantear la integración de los distintos niveles, ámbitos y tipos de PC como una posible salida política a la crisis de representación que sufren las democracias modernas, en especial las latinoamericanas. Mecanismos participativos que complementen mecanismos de representación para promover adopción de políticas relevantes para entornos específicos, que den cuenta de la nueva pluralidad, y de los intereses excluidos. Por lo tanto, se revela conveniente para América Latina tratar de no repetir recetas foráneas y encarar procesos de reforma política genuinos sobre participación ciudadana que se sirvan de las TIC, en la búsqueda de la reducción de rasgos paternalistas y oligárquicos de sus Estados.

2.1.2 Dilemas teóricos de la participación

El objetivo de este apartado es revisar los principales elementos conceptuales de la participación ciudadana provenientes de la teoría de la democracia y su impacto en la comunicación. Sin perder de vista nuestro objeto de estudio: *las posibles modificaciones en la participación ciudadana que se desarrollarían con la llegada de las TIC*, consideraremos pertinente el planteo previo de dilemas teóricos que implican la participación política de los ciudadanos para un abordaje realista de las posibles consecuencias del uso intensivo de las TIC por parte de los mecanismos de participación.

El concepto de democracia participativa abarca fuentes históricas, debates teóricos y los nuevos contextos de la participación ciudadana. Observamos que sus líneas de investigación moderna tratan de sintetizar los valores éticos de la democracia ateniense (libertad, igualdad y ciudadanía) con el ideal liberal-representativo de Locke, Stuart Mill y Tocqueville. Esta convergencia concluye en el argumento central que la única democracia posible en la sociedad de masas es la democracia representativa-liberal con ciertos grados de democracia participativa que no la desvirtúen. Problematizar la participación ciudadana

desde la democracia representativa significa enmarcarla en el Estado de Derecho y su normatividad¹⁹ que regla las relaciones entre lo público y lo privado. Esta división es determinante en la estructuración de espacios públicos y formas de intermediación entre la sociedad civil y la sociedad política: la representación política (partidos políticos y diversas instituciones públicas) y la expresión ciudadana. A su vez debemos sumar a este planteo una dimensión que irrumpió en el ámbito de la democracia de masas, específicamente en la estructuración del espacio público y mediatización de la esfera pública: los medios masivos de comunicación y los ahora denominados nuevos medios digitales.

Primer Dilema: Medios masivos de comunicación y participación

Ahora bien, ¿que significa participar? Desde la teoría de la democracia la participación electoral no es una participación real, si se asimila votar con participar diluimos participación en el acto de elección. Participar es tomar parte en persona, ser autoactivo. “Tampoco es ser parte de” un partido, una ONG, un acontecimiento como creen algunos militantes, sino que es un automovimiento²⁰ (Sartori: 1991). En este automovimiento se evidencian dos elementos centrales de la actividad política: “lo relacional” porque incluye la figura del otro y su fundamento en la comunicación. La teoría de la democracia al explicar los elementos de la participación se conecta claramente con la definición clásica de la comunicación. Comunicar y participar hacen referencia a un mismo movimiento, a compartir un contexto de sentido, de normas y temas. Comunicar y participar son sinónimos cuando en un mismo acto debatimos, deliberamos sobre temas que nos afectan o se nos consulta y pide nuestra opinión. También cuando resolvemos tomar una decisión para apoyar o rechazar una propuesta. Todas estas acciones son participativas y

¹⁹ Hacemos referencia al derecho moderno que describe Max Weber en su obra póstuma *Economía y Sociedad*. Sea en su variante positivista, legislativa o pública: “*Un ordenamiento normativo es un conjunto de normas de conducta y organización que constituyen una unidad, que tienen por contenido la reglamentación de las relaciones fundamentales para la convivencia social*”. (Bobbio, et. al. 1998: 457).

²⁰ En clara oposición con el heteromovimiento o sea gracias a **otra** voluntad. El debate público elemento colateral de participación es para Sartori una luz que esclarece y ayuda a la decisión también complementaria de la participación. En los referendums los que deciden, pueden participar del debate previo en los medios masivos de comunicación como receptores pasivos y luego actúan en soledad. La democracia participacionista aunque abraza el ideal de democracia directa no debería oponerse a la democracia representativa.

comunicativas y representan la cultura política de la democracia en oposición a visiones verticalistas de la política y telegráficas de la comunicación²¹.

La comunicación se revela, pues, como un fundamento de la participación alude a un proceso de producción de sentidos y mensajes que se enmarcan a partir de convenciones históricas y culturales generadas en común. Esto para Sánchez Ruiz (2005) implica un contenido ético por su horizontalidad y reciprocidad entre quien habla y escucha. El diálogo cara a cara, la lectura de un libro, asistir al cine, ver TV o navegar por Internet son interacciones semióticas y comunicativas diversas que si bien no implican los mismos efectos han sido y serán parte intrínseca del desarrollo político democrático:

“el surgimiento histórico de la democracia ocurrió primero por la participación deliberativa de aquellos con derecho en la asamblea de los ciudadanos, en la discusión pública de los asuntos comunes” (Sánchez Ruiz 2005: 21).

Esta discusión y participación pública como bases de la democracia se vio impulsada por la prensa en el siglo XIX pero luego afectada por el desarrollo de los medios masivos de comunicación como el cine, radio y TV en el siglo XX. La evolución de los medios masivos de comunicación: la concentración de su propiedad en pocas manos, su arquitectura jerárquica y los contenidos de los mensajes han propuesto efectos y contextos que no impulsan la deliberación pública (Trejo 2009). En este sentido las audiencias televisivas no representan el ideal del actor participativo. En las últimas décadas la llegada de las tecnologías digitales encendió el debate en torno a nuevos efectos positivos sobre la deliberación y participación. Lo cierto es que nuestra democracia moderna con sus canales deliberativos y participativos son impensables sin estos múltiples y densos circuitos de comunicación e información de los medios masivos y digitales que imponen lógicas que no siempre están orientadas hacia los fundamentos de la comunicación. ¿Con la llegada de las TIC podemos asistir a nuevos escenarios de comunicación entre gobernantes y gobernados? Estos escenarios ¿representarían la cultura participativa de las redes sociales virtuales o reproducirían la pasividad de las audiencias televisivas? Trataremos de responder estos

²¹ Sobre el modelo telegráfico de comunicación hicimos referencia en el capítulo precedente al comparar sus elementos con la arquitectura en red de Internet.

interrogantes de dos formas, presentando posturas teóricas disímiles (véase 2.3) y en la presentación de cuatro casos de participación ciudadana con TIC (véase cap. 3).

Segundo Dilema: Estabilidad política y participación

La base de cualquier régimen político es impedir formas que alteren su naturaleza y lo desestabilicen, tradicionalmente el desarrollo del eje vertical de la política (coerción) impide la desestabilización. La democracia enfrenta los siguientes frentes de desestabilización:

La sociedad civil introduce tensiones horizontales a lo político. Lo social se ha ido modificando de manera dispar con el paso del tiempo, cuantitativa y cualitativamente instaura problemas y formas cambiantes de lo público y lo privado. Su último rostro es la alta fragmentación e individuación de las relaciones sociales. No es casual que las formas políticas de acción colectiva pierdan peso específico ante una participación ciudadana individual que no desea ser instrumentalizada a través de canales clásicos como los partidos políticos y sindicatos.

La participación política desde lo social (no a través de los partidos políticos) es una tensión horizontal para el sistema político. En relación con lo anterior Internet y aplicaciones 2.0 de las TIC plantean escenarios de alta interactividad que tensionan las categorías jurídico-políticas de la democracia representativa la cual se ve imposibilitada para incorporar con la misma velocidad aquellas modificaciones que le permitan un “diálogo” en tiempo real con la sociedad civil que indefectiblemente implican más horizontalidad.

La pregunta es entonces ¿cuáles han sido los cambios de innovación política en el desarrollo de mecanismos e instrumentos para la adaptación política de los sistemas democráticos en un entorno de alta fragmentación y crisis de representación? Muy pocos, aquí es donde la dureza del dato empírico hace tambalear el desarrollo teórico (Sartori 1993). La participación política y las distintas formas de expresión ciudadanas representan agentes de cambio. Este choque entre verticalidad y horizontalidad que atañe específicamente la estabilidad política se reedita con la llegada de Internet y las TIC.

La participación ciudadana en teoría, es descripta como la posibilidad efectiva de modificación de los ambientes locales, municipales y nacionales y no una mera consulta

(Goldstein 2007). No pretendemos cargar de utopía y retórica al discurso de la participación sino evidenciar sus posibilidades. En las democracias latinoamericanas (contexto que nos detendremos a posteriori) la estabilidad política cuando existe es por lo menos un logro de poca data. Esta búsqueda de estabilidad y podríamos agregar continuidad, está correspondida como señalábamos al principio de este capítulo al condicionamiento histórico de la participación política y ciudadana, como una forma de limitar el acceso de sectores civiles al poder.

Tercer dilema: El número de participantes

Actualmente se hace alusión a la falta de espacios participativos en donde la ciudadanía se exprese, sin embargo, cuando aumenta el número de personas en una organización disminuye la participación y los espacios se diluyen. La participación se da en los grupos pequeños e intensos, en las masas se tiende a la inercia, la apatía y la pasividad (Sartori 1991). Ahora bien, diversos mecanismos de la democracia participativa como la iniciativa popular, el referéndum, el plebiscito y la revocación de mandato son herramientas para ser usadas gracias al peso específico del número. Esto significa aplicar la ley del número a un problema en cuestión.

De lo anterior surgen varios interrogantes ¿cuál sería el valor de aplicar una regla como la anterior a temas que reclaman ante todo deliberación de expertos? Sí se revela pertinente, pues, inducir a una participación con espacios de deliberación, pero a su vez está comprobado que la ciudadanía no soporta la extensión de grandes debates: ¿cuáles serían los escenarios relevantes para una deliberación pública con toma de decisiones? ¿Podemos balancear los institutos de democracia directa (consulta popular) que reclaman de la participación activa electoral en épocas de alta abstención y crisis de representación? Las respuestas que se den incluyen a su vez nuevos interrogantes aunque con el aumento de la digitalización de la sociedad tenemos la certeza de la involucración de las TIC en espacios de información, consulta, deliberación y decisión ciudadana.

Cuarto dilema: Autogobierno vs. Concentración. La deliberación pública puesta en duda.

Con la informatización de la sociedad la idea del auto-gobierno fue repensada (Mattelart 2002). La crisis de representación y rechazo de los partidos políticos propició una nueva cultura política que paradójicamente buscaba despolitizarse repolitizándose desde la autogestión ciudadana. ¿Prehistoria o poshistoria de la política? Lo importante es saber que en lo superficial lo anterior conlleva claras contradicciones teóricas²².

El auto-gobierno aunque fuera posible no es deseable (Bobbio 2002). De dilemas previamente presentados surge la conclusión evidente que la participación ciudadana y el número de participantes se torna inversamente proporcional a su extensión espacio-temporal. O sea, la participación crece cuanto menor es el número de integrantes. A medida que aumenta la complejidad la necesidad de la mediación se hace presente. Ahora bien, aunque exista un soporte tecnológico que posibilitara la toma de decisión en tiempo real por la totalidad de la ciudadanía, viviríamos la concreción de lo que pensadores como Hamilton y Tocqueville denominaron “la tiranía de la mayoría”. La democracia referéndum en donde todos deciden es un sistema de suma cero, produciendo ganadores y perdedores. Se anularía la posibilidad de reflexión y respeto a las minorías que nos brinda la tan denostada negociación de la democracia representativa. Por lo tanto, la idea del autogobierno inmanentemente premoderna promovida por grupos tanto ultra conservadores como anárquicos de toda cepa, en su reclamo de una depuración democrática desde una moralina puritana o una ética sin ideales, colisiona con la idea moderna de representatividad y Estado (Cunill: 1997).

Desde nuestra visión el problema central de la democracia es su opuesto. A medida que las sociedades democráticas se desarrollan, las tendencias centrípetas del poder político y administrativo crecen. La elitización del poder en el régimen democrático surge como efecto secundario de la verticalidad política para Gaetano Mosca, Wright Mills. Problema político con más de 200 años, Tocqueville ya señalaba en 1835 los peligros de la centralización administrativa del régimen democrático en EE.UU. que pedía a sus

²² Nos referimos a las ideas de Fukuyama, Bell, Matsuda sobre el fin de la historia, de la ideología y la coronación de la sociedad informatizada (véase el notable trabajo de Mattelart sobre la historia de la sociedad de la información).

ciudadanos que le deleguen cada vez más facultades cívicas hasta el punto de que le gustaría pensar por ellos.

Por lo tanto, las preguntas que surgen de este dilema son varias. Si no es deseable el autogobierno ni tampoco dejar que el poder político llegue a convertirse en un Leviatán 3.0 que piense por nosotros ¿cuál es el número ideal de participantes y dónde deberían participar? Ahora bien ¿podemos hablar de calidad en la participación ciudadana? Desde la década de 1980 las democracias latinoamericanas comenzaron a replantearse reformas constitucionales con el argumento de la innovación de la gestión pública. Con el objetivo de solucionar problemas concretos se introdujeron en las cartas magnas de varios países institutos de democracia directa, como la consulta popular (referéndum), la iniciativa popular (vinculante o no vinculante), la posibilidad de revocación de mandato a las autoridades públicas y distintas figuras de PC en la elaboración de políticas públicas. Más adelante evaluaremos las propuestas de las administraciones públicas en América Latina en respuesta a estas preguntas.

Quinto Dilema: Efectos duales de los mecanismos de participación

En relación con lo anterior la bibliografía constata que los mecanismos de participación tiene efectos duales: pueden servir tanto para la protección como para la lesión de los derechos de las minorías y de los excluidos. Con el fundamento de la participación ciudadana muchos mecanismos de participación directa prescinden de la deliberación pública y contacto con expertos. Los mecanismos de participación permiten el acceso e influencia en el proceso de elaboración de políticas públicas, tanto a los sectores excluidos como a los grupos de interés. Siguiendo a Cronin (1989) la iniciativa popular y el referéndum fueron usados como expresión de discriminación racial, sexual y todo tipo de prejuicios de grupos conservadores, para la tematización de la ley de pena de muerte, reducción de impuestos, prohibición del aborto y la inclusión de la religión en la escuela, en EE.UU. (primera democracia en usarlos). También se señala la utilización de estos mecanismos por parte del oficialismo contra la oposición política.

La desnaturalización del propósito original en el proceso real es la base del riesgo de los institutos de democracia directa, defendidos por el progresismo y usados por la derecha conservadora. En los procesos de la democracia participativa el final es abierto y el

peso del número inapelable. Preguntas que surgen de este dilema: ¿Cómo lograr un uso de los mecanismos participativos que no lesione derechos e identidades? ¿Podemos lograr una cultura democrática desde los mecanismos de participación directa que logre integrar desde la pluralidad?

Sexto Dilema: Modelos contradictorios de participación ciudadana.

Siguiendo los aportes de Cunill (1997), Zimmerman (1992); Dryzek (1990) y Barber (1984) a partir de las décadas de 1960 y 1970 se pueden identificar tres (3) modelos de participación ciudadana en Estado Unidos y Europa.

El modelo del Gobierno Local recoge las experiencias que se dan en el ámbito más próximo a la sociedad, define a los ciudadanos como portadores de intereses concretos y apela a su intervención en el aparato estatal para introducir principios democráticos (igualdad política, pluralidad y deliberación) en la administración pública. Se pone énfasis en la participación resolutoria y en el proceso de toma de decisiones, basándose en un movimiento vecinal y local. La participación en este modelo debe tener como objetivo la resolución de problemas que afectan sus entornos. Se comparte el poder político con los aparatos de Estado.

El modelo de Participación Ciudadana Administrativa surge como propuesta por parte de la administración pública y agencias de estatales de niveles ejecutivos. Desde la plataforma estatal se invocan a la atención y reclamos ciudadanos, foros, encuentros y consejos consultivos, se exploran experiencias sociales y ciudadanas como búsqueda de una retroalimentación ambiental necesaria. Con la lógica del acuerdo se constituyen la reducción de posturas competitivas y la marginalización de ciertos actores sociales. La concertación supone acuerdos previos y jerarquizados para lograr colaboración funcional. Los consejos ciudadanos introducen una participación ciudadana con serios límites si se limitan al ámbito de la consulta, sin capacidad resolutoria y anclándose en lo público-estatal. Desde la lógica estatal el poder político no se comparte, se brinda un espacio de participación que en términos concretos no incluye la resolución.

Desde el Estado la participación ciudadana es un déficit, retrasando la actividad administrativa y gubernamental, la razón instrumental se diluye en la deliberación pública-política. También es vista como un costo económico. En este modelo se centran desde el

Public Management y *Public Choice* anglosajón hasta las distintas ramas de administración pública de América Latina.

El modelo de Movimiento ciudadano se propone como el más radical de los tres, no reconoce en el Estado un ámbito de participación sino de captación y manipulación política. Nacido de las luchas urbanas de las décadas de 1960 y 1970 tendientes a la ampliación de derechos civiles, políticos y sociales de las minorías étnicas en EEUU y asociado al movimiento sindical en Europa (principalmente Italia y Francia) este movimiento participativo define al Estado y al Mercado como espacios de regulación social y política que si bien portan lógicas disímiles convergen en la instrumentalización de la ciudadanía. Este modelo reconoce que la igualdad política que se expresa en la división territorial tiende a neutralizar las desigualdades sociales y se alude a una profunda diferenciación social y funcional de los sujetos políticos. Las formas de institucionalización de la participación ciudadana, para este modelo debilitan y re direccionan a los agentes sociales, por lo tanto, política y subjetividad quedan estructuradas bajo el dilema autonomía-espontaneidad vs. cooptación-instrumentalización.

En cuanto a los puntos de desacuerdo más sobresalientes el gobierno local y el movimiento ciudadano aluden a la posible despolitización que implican las rutinas participativas planificadas desde la administración pública; lo local es señalado como el ámbito privilegiado de la participación, aunque para el movimiento ciudadano, es necesario el planteo de problemas globales y desarrollo de políticas públicas integrales, por lo tanto la participación ciudadana debe trascender dicho ámbito. No obstante estas diferencias los tres modelos buscan desarrollar el involucramiento ciudadano como fórmula política tendiente a la resolución de conflictos ciudadanos. El desarrollo de actores intervinientes (individuales o colectivos) en la distribución de mecanismos políticos como respuestas a los problemas de la democracia es compartido por estos enfoques (aunque en niveles disímiles) (Cunill 1997, Kaufman 2007).

Desde nuestra perspectiva los tres modelos aportan soluciones parciales para los problemas de la PC, antes planteados y, a su vez, influidas tanto por la llegada del *public choice* como paradigma dominante de la administración pública y por un clima neoconservador que plantea la mercantilización del Estado. Como principales consecuencias de lo anterior identificamos los siguientes fenómenos: el ciudadano pasó a

configurarse como usuario-cliente de los servicios y productos de una administración pública proveedora de servicios desregulados y privatizados pero sin la garantía del acceso universal a los mismos. La participación ciudadana y las lógicas de mercado adquieren actualmente el rostro de la atención y reclamo ciudadano aunque sin la contemplación de una racionalidad comunicativa que integre los conflictos sociales. Se plantean ámbitos de acción micro sociales y centralizados pero desconectados entre si y de las arenas políticas. Lo anterior se entiende observando que desde el plano ideológico, el neoconservadurismo subsume las diferencias sociales bajo la lógica de consumo-no consumo y no se plantea, el involucramiento de intereses ciudadanos opuestos.

En relación con lo expuesto los temas que se aluden, desde el *public choice* para la participación de los ciudadanos, rondan en la mejora de servicios públicos, la comprensión de las responsabilidades de la administración y cuando se invoca la auto-gestión descentralizada se la orienta hacia el control en la calidad de los servicios públicos. En estos temas la figura del experto en su rol técnico adquiere mayor importancia y se debilitan sus atributos representativos como prestador de servicios. Solo los profesionales pueden dar la solución adecuada a los problemas de los actores sociales.

En cuanto al clima neoconservador que promovió el fin de las regulaciones del Estado evidenció una marcada desvalorización del estatus político de la ciudadanía y de la propia esfera política. El derrocamiento de la política estaba asociado al recorte de la administración pública como requisito de eficiencia y de la defensa de los intereses privados de los ciudadanos. En el planteo de Nozick (1988) el Estado mínimo es necesario para la defensa de los derechos inalienables del hombre: propiedad, seguridad, libertad y estabilidad. Esta reedición del contractualismo de John Locke no contempla las condiciones sociales, económicas y políticas que el Estado de Bienestar construyó luego de la segunda posguerra. La derecha neoconservadora propuso un discurso que se instaló hacia mediados de 1970 y tuvo su coronación en la década de 1990, donde no se reconocen los antecedentes políticos ni la capacidad transformativa de la política (Held 1992; Borón: 2000; Mattelart: 2002).

Creemos que las consecuencias de esta ola de pensamiento y reforma política trajeron consigo un vaciamiento político de la participación ciudadana, que se observa en casi todos los programas gubernamentales actuales como en la desaparición del militante. Amén de

ciertas contradicciones teóricas como la desaparición del Estado, el fin de la historia y de la ideología se invoca una despolitización de la vida cotidiana cada vez más asocial. Los lineamientos de la participación ciudadana que han ganado terreno son estructurados por la moral, lo privado y los derechos humanos sobre la política, lo social y económico. En cuanto al *public choice* su propuesta central ha logrado impactar sobre los públicos latinoamericanos por su apelación al control de los servicios y productos de la administración pública, la denominada *accountability*, aunque no ha logrado dar respuesta a la marginalización de los sectores populares al acceso de dichos servicios. Por lo tanto este enfoque encuentra serios inconvenientes en estructuras sociales con alta índices de marginalidad y supone la formación de una *accountability* de públicos fragmentados.

Dilemas Psicológicos: los reforzadores y bloqueadores de la participación ciudadana.

Desde la perspectiva de la acción colectiva y la teoría de los juegos (Olson 1992, Elster 2001) se plantean ciertas figuras para delimitar las condiciones de la acción que limitan seriamente la participación ciudadana. Concretamente se alude a la figura del *free raider* para definir la lógica de acción individual, que bajo determinados entornos públicos maximiza beneficios y reduce los costos personales de la acción. El beneficio individual se define por incentivos selectivos que plantea cada actor. En oposición a lo anterior, en la lógica colectiva los incentivos para la acción no se contemplan por el estricto cálculo individual, el compromiso hacia la participación conjunta es visto como un costo. Refuerza esta posición que los servicios y productos públicos brindados desde la participación y redes de capital social pueden ser apropiados desde la lógica no participativa. El *free raider* busca beneficiarse de lo colectivo sin participar en ello.

Esta dimensión psicológica de la participación que tipifica actores políticos *free raiders* tiene una comprobada relación con ciertos elementos de la cultura política que fueron aprovechados y puestos en acción bajo conceptos como control, eficiencia, efectividad y resultados entre otros por las campañas de la “*revolución*” neoconservadora.

Sin embargo los aportes de la corriente de la acción colectiva fueron retomados por la perspectiva institucionalista de la administración pública. La participación ciudadana desde esta corriente nos informa mayormente sobre las instituciones políticas que sobre los ciudadanos. Concretamente cuando no existen los canales y mecanismos que involucren a

los ciudadanos en el gobierno los costos de la participación deben ser absorbidos por los individuos provocando un abandono en los valores y prácticas cívicas. Desde este enfoque la base de una comunidad política no puede descansar únicamente en el nivel de las preferencias de los actores, se hacen necesarias reglas y valores institucionalizados que establezcan contextos participativos y de involucramiento.

Haciendo una breve recapitulación de los dilemas de la PC, los que hemos planteado de manera separada para una comprensión analítica eficaz, podemos afirmar que la mayoría de las veces se expresan de manera conjunta. Por lo tanto, la participación de los ciudadanos en la vida pública no logra una permanencia prolongada en el tiempo y en grandes grupos, la ciudadanía es renuente a participar en términos generales y aún más si percibe que el resultado de su acción no se refleja en un producto concreto. Se hace necesario el apoyo institucional para promover espacios de participación orientados a la influencia concreta en las políticas públicas relevantes para los entornos ciudadanos. Esta influencia debe integrar todos los niveles de participación (acceso a la información, consulta, deliberación y toma de decisiones) para no fomentar los bloqueadores de la acción mencionados. En el próximo capítulo veremos la reedición de estos dilemas a través de la presentación de casos de participación ciudadana mediada por TIC para el contexto latinoamericano.

Retomando nuestra hipótesis: *“Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación inciden en los procesos participativos democráticos de América Latina de manera favorable, generando una ampliación de la esfera pública que fortalece el desarrollo democrático”*, se revela necesario desplegar dos conceptos claves de nuestra propuesta: esfera pública y capital social. La relación que adquieren democracia, medios de comunicación y opinión pública, hizo relevante el estudio de los efectos mediáticos sobre el espacio público y la esfera pública. Los medios masivos de comunicación propusieron al campo de la participación política una forma de publicidad que media entre los actos de gobierno y el control e información de la ciudadanía como su público (Habermas: 1981). La llegada de las TIC y de Internet implicó nuevas aplicaciones comunicativas e informativas para la estructuración del espacio y esfera públicas. Paralelamente se comenzó a evaluar el potencial de dichas aplicaciones para incrementar la participación política de los ciudadanos, debate que comprende las últimas tres décadas (Barber 1984; Castells

2001; Norris 2001). Las líneas principales de este debate son los posibles efectos participativos y deliberativos que estarían generando las TIC hacia la esfera pública y en relación con esos efectos, el surgimiento de un capital social que se plantea como una figura autónoma de conocimiento y participación desde lo social.

2.1.3 Concepto de esfera pública y capital social

La esfera pública es un concepto central del régimen democrático, atañe a la deliberación pública y participación ciudadana para influir, presionar y controlar al poder público. La esfera pública hace alusión al espacio donde aparece la reflexión de los temas que son comunes a los ciudadanos. Por lo tanto el concepto está compuesto por dos términos el espacio (como lugar identificable y concreto) y lo público (como dimensión de los temas a tratar).

Lo público y sus vínculos con la política provienen desde la lejanía del mundo griego, siendo constantemente retomado por el pensamiento político de occidente. La existencia de una línea de continuidad en la definición de lo público, está dada por su referencia a lo común que demarca en primera instancia un límite: lo privado. Para este pensamiento lo público hace referencia de la misma manera a lo visible. Así pues rescatamos dos nociones centrales para la participación política de los ciudadanos: lo público es lo común a todos y a su vez, es visible a todos.

El mundo antiguo, el medieval y el moderno articularon de manera diversa lo público y lo privado, dicha articulación en relación con dimensiones culturales, históricas y registros de propiedad específicos delimitaron el espacio público en cada período. Así mismo, estas distintas formas de articulación de lo público y lo privado nos describen el rostro de las formas de relación social de cada época y las formas de acceso y exclusión de actores políticos a los espacios de decisión: a la esfera pública. Esos dos vectores de la política señalados anteriormente (horizontal y vertical) se ven afectados, de la misma forma, por la relación entre lo público y lo privado condicionando la participación ciudadana a espacios público políticos de mayor o menor accesibilidad para la influencia en la toma de decisiones.

En el pensamiento político del siglo XX la irrupción de la obra de Hannah Arendt, “La condición humana” (1974) supuso una revisión de lo público y lo político en tensión con el planteo anterior. La recuperación de la horizontalidad política mediante el aumento

de la interacción discursiva presupone la cuestión de la igualdad y de la organización de lo social como asunto que incumbe a los ciudadanos. En el mundo griego el espacio público era el lugar de la acción, de la libertad e interacción plural de iguales. En la sociedad de masas el trabajo en serie y la estandarización de los individuos imponen en el espacio público una socialidad que no tolera desvíos. Esta es la fuente del totalitarismo y la tiranía de la mayoría. Lo público y lo político, en su conexión con la acción (*vita activa*) afirma Arendt sólo pueden ser tratados en organizaciones que impliquen deliberación e interacción entre iguales. Por lo tanto la política es una relación dialógica y deliberativa, y complementamos, comunicativa. En la democracia moderna la esfera pública se encuentra abierta a los ciudadanos a través de la mediación de sus representantes y por la formación de una opinión pública. Siguiendo a Trejo (2009) en su análisis de las categorías de espacio público y esfera pública en la propuesta de Habermas encontramos lo siguiente:

En la lectura de ese pensador alemán hay que distinguir entre la esfera pública como el territorio de interrelaciones de calidad en donde puede articularse la deliberación capaz de crear opinión pública –es decir intercambio, discusión, argumentación– y el espacio público como un ámbito más amplio y en donde no necesariamente domina el debate racional. (Trejo 2009: 76)

Así pues la categoría de espacio público como lugar de encuentro común de las personas puede servir sea para el debate público racional de ideas, para el ocio contemplativo o activo (ambas formas de entretenimiento), visible y común a todos. Se presenta como el lugar visible, común, para el desarrollo de los individuos. La vida pública de la ciudadanía se expresa bajo esas múltiples formas y espacios. En nuestro tiempo los medios de comunicación (radio, TV, Internet y la prensa) han creado desde su arquitectura electrónica un espacio público que puede privilegiar la política, la participación y el ejercicio de la ciudadanía o el infoentretenimiento: telenovelas, videojuegos y deportes, entre otros (Cardoso 2008). Este espacio público simbólico, no ha contemplado la homogeneización de los contenidos ni los modelos de comunicación. La ambivalencia entre un espacio público de comunicación vertical unidireccional meramente informativo (*top-down*) y otro horizontal, interactivo y comunicacional (*bottom-up*) forman las dos

dimensiones del espacio público en la Sociedad de la Información. Permítasenos adelantar que en términos de la participación ciudadana para el contexto latinoamericano existe un paralelismo con lo anterior: acciones ciudadanas “desde arriba” y “desde abajo”.

Habermas (1981) describe dos momentos históricos claves que aluden a lo público y lo político en la sociedad moderna. El primero es el surgimiento de la esfera pública burguesa con el desarrollo de la prensa, los partidos políticos y el parlamento que respondió a la separación de poderes luego de la caída de los *Ancien Régime* como forma de evitar la tiranía y los poderes privilegiados y al surgimiento de la publicidad política y la opinión pública. Ambos fenómenos evidencian en común el desarrollo de un público lector generalizado constituido por ciudadanos que buscaban informarse y participar de las distintas instituciones mediadoras entre Estado y Sociedad.

A partir de este momento la producción política en los regímenes democráticos, esto es, sus políticas públicas serán sometidas a la presión de una opinión pública informada e interviniente en el proceso de deliberación pública con sus representantes políticos. El espacio de esta deliberación estará dado por las instituciones que tiene como función la producción de consensos: los partidos políticos y los parlamentos y por estructuras de publicidad como la prensa. El público lector se nutre de la publicidad política y es un contrapeso funcional e indirecto del poder formal que participa en la esfera pública. Los ciudadanos son tomados por la autoridad formal como “el público”, son elementos ilustrados y pertenecientes a la clase burguesa.

Como segundo momento Habermas identifica a la Sociedad de Masas que implicó cambios a nivel de “el público” y de “lo público”. Del público lector se pasa a un público consumidor de cultura: las leyes del mercado penetraron en la esfera reservada a las personas privadas que se institúan como un “el público lector” produciendo cambios desde una comunicación pública y deliberativa hacia un consumo y recepción individual en los hogares (Menéndez 2009). Aquellas capacidades discursivas y argumentativas del público lector se diluyen en un público que aclama a los elementos de la notoriedad pública que son presentados por la estructura de medios masivos de comunicación que ha mediatizado la esfera pública, con fines de producción manipulada de legitimidad política.

Lo anterior explica la crisis de la democracia de manera doble:

- Pérdida de funciones de mediación de la esfera pública (legitimidad y deliberación pública reproducidas por la estructura mediática).
- Desaparición de las funciones de control y presión de la opinión pública y de su traslado de *inputs* al sistema político.

Una estructura montada entre los medios masivos de comunicación e instituciones de publicidad política (partidos políticos y sindicatos, entre otros) reemplaza las funciones de mediación de la esfera pública por funciones de construcción de consensos basados en la aclamación. En relación con lo anterior para algunos especialistas la esfera pública mediatizada adquiere una estética teatral²³ que simula la competencia entre actores. Esta situación se expone con mayor evidencia durante la campaña política basada en la personalización política, el auge de *outsiders* y argumentos basados en *slogans*:

“Es el mundo teatral del espectáculo político, en el que los temas, los lugares, los conflictos entran en un mecanismo dramático del que sale un héroe, los leales, los fraudulentos, los vencedores y los vencidos. Con el drama en la comunicación política todos tenemos un poco de actor y un poco de espectador” (Canel 1999:12).

Para los fines de la democracia, lo anterior conlleva un costo político en términos de rendimiento (especialmente en el caso de América Latina, veremos datos de apoyo a la democracia) que implica la pérdida de participación ciudadana en los asuntos que les incumbe. En el planteo de Habermas (1987), además de verse alterada por la mediatización de la esfera pública, la participación pública de los ciudadanos se ve difuminada en el espacio público bajo lógicas del Estado y Mercado (sistemas auto-regulados). La colonización del Mundo de la Vida (sede de los procesos de reproducción cultural, integración social y socialización) a través de racionalidades instrumentales y medios

²³ En dicha estética convive lo real con lo ilusorio, como resultado de dos mundos: el político y de los medios masivos de comunicación. La política mediática plantea de circulación de mensajes políticos adaptados al entorno de la TV que simplifica el contenido de la política a la imagen de los candidatos. Sus valores y la discusión racional de los mismos no entran en la lógica de nuevo marketing político. Para Castells (1999; 2008) la personalización política resultante de la política mediática conlleva a la política del escándalo esto es a su teatralización y por último deslegitimación como espacio ético.

específicos (poder y dinero) provoca la pérdida de funciones participativas y críticas de la ciudadanía (devenida en meras audiencias receptoras y aclamativas). Lo anterior produce una reproducción sistémica manipulada y socava la ecología simbólica y material de la ciudadanía.

Ahora bien, sólo los ciudadanos en la discusión de los temas que les son comunes en conexión con el espacio público y reeditando las funciones críticas de la esfera pública pueden devolverle al mundo de la vida su autonomía²⁴. ¿Cómo sería posible lo anterior? Si bien ambos espacios de lo público se encuentran mediatizados por los medios de comunicación de masas y colonizados por los sistemas, no están totalizados por ellos. Encontramos, pues, la presencia en aumento constante de redes de comunicación, a través de las tecnologías digitales 2.0 que evaden el cerco de los *mass media*, Fogel y Patiño (2007) sostienen en base al estudio realizado por la UCLA en 14 países en 2005 Internet era ya el primer medio de consumo destronando 4 (cuatro décadas de imperio televisivo), estos datos se corroboran en el estudio de consumo de medios publicado recientemente por IAB México (2010). Estas redes de comunicación no solo exponen un aumento cuantitativo, proponen lógicas comunitarias de interacción y solidaridad (el espacio simbólico virtual posee originariamente un espíritu opuesto al mercado). Las redes digitales usan y dependen de un elemento central del mundo de la vida: el entendimiento lingüístico como mecanismo de coordinación y participación. Estas redes de medios de información y comunicación guardan una relación potencial con la política deliberativa al manifestarse como posibles espacios de deliberación pública autónomos al Estado y el Mercado. Autonomía que puede ser la fuente de una reflexividad crítica hacia las posiciones de la elite política y las corporaciones económicas con el objetivo de restablecer y reforzar una democracia orientada hacia los ciudadanos (Chadwick 2006). Lo anterior evidencia la estrecha relación entre participación ciudadana e Internet.

²⁴ Habermas rechaza la posibilidad de asegurar la integración social por racionalidades técnicas y medios específicos (sólo asegurable por las múltiples posturas del consenso y disenso de la intersubjetividad) y nos revela el rol central de la comunicación por su componente ético, normativo e inclusivo de lo plural. Por lo tanto la heterogeneidad y diversidad social actuales no pueden ser aplastadas ni por la tecnificación del Estado ni dirigidas por los objetivos de consumo.

El nuevo espacio público en la era de la información:

Cierto es que la amplia difusión de las tecnologías digitales ha planteado un nuevo espacio público en cuanto al aumento de mensajes y realidades virtuales. Esto ha llevado al planteo de una diversidad de debates en torno a nuestro objeto de estudio, aunque sólo haremos referencia a dos: en la comunicación política mediada por computadoras el ciudadano puede devenir en un rol más activo, participando en debates virtuales con otros ciudadanos, candidatos, accediendo a información relevante de temas públicos y campaña política, entre otros (Norris 2001; Dader 2003). El nuevo espacio público en la era digital plantea que el ciudadano puede dejar de ser un mero espectador y activar una participación hacia los temas que le son comunes.

Por otro lado aunque en relación con lo anterior, accedemos a un debate de reedición de las funciones críticas de la esfera pública, esto es, desde lo social se generan las funciones de deliberación política de asuntos públicos para producir un impacto en la esfera pública. Lo anterior puede posibilitarse cuando los *mass media* levantan informaciones y comunicaciones desde la alternatividad Internet produce movilizaciones y coordina eventos en el espacio público real. También en el cruce de los mecanismos de participación ciudadana y las herramientas de Internet podemos encontrar formas de esfera pública, sea en la toma de decisión, en la consulta ciudadana y presupuestos participativos, entre otros. Aunque aquí la comunicación de Internet se “oficializa” a través de los espacios de participación que se dan en los distintos niveles del Estado.

Tomamos el concepto de autocomunicación de masas de Castells (2008) para describir como en la ecología de los medios de comunicación la llegada de uno nuevo ha planteado adaptaciones y convergencias que impactan en espacio público:

La difusión de Internet, la comunicación móvil, los medios digitales y una variedad de herramientas de software social han impulsado el desarrollo de redes horizontales de comunicación interactiva que se conectan local y globalmente en un tiempo determinado. El sistema de comunicación de la sociedad industrial se centraba en los medios de comunicación de masas, caracterizados por la distribución masiva de un mensaje unidireccional de uno a muchos. La base de la comunicación de la sociedad red es la web global de

redes de comunicación horizontal que incluyen el intercambio multimodal de mensajes interactivos de muchos a muchos, tanto sincrónicos como asincrónicos. (Castells 2008: 8)

No planteamos la desaparición de la comunicación de masas, solo la tendencia al incremento de espacios de comunicación personales que entregan a los individuos una autonomía comunicativa que podríamos catalogar como relativa. Retomando, pues aquella noción de comunicación como espacio horizontal, común y participativa, nos preguntamos ¿cómo Internet y las TIC modifican el espacio público y la esfera pública? Desde el debate democrático y de la comunicación política ¿podemos afirmar que con la llegada de Internet la esfera pública en las democracias latinoamericanas sea un lugar abierto y de participación ciudadana?

Debería quedar claro que un nuevo espacio público no es sinónimo de una nueva esfera pública. Como espacio público, Internet proporciona otro foro para la reflexión política. Como esfera pública, Internet podría facilitar la discusión que promueva un intercambio democrático de ideas y opiniones. Un espacio virtual incrementa la discusión; una esfera virtual incrementa la democracia (Papacharissi en Trejo 2008: 77).

Los enfoques de Castells, Trejo y Papacharissi comparten la visión de que tanto el poder político como sus formas de mediación comienzan relacionarse con un sistema de medios de comunicación que provoca convergencia mediática y dosis de horizontalidad política. La auto comunicación de masas, plantea nuevamente la reedición del problema clásico de acceso y marginalización de los ciudadanos a la esfera pública. Ahora bien si la postura de Arendt nos hace ver que lo político tiene que ver con la acción, con el movimiento y por lo tanto con la participación social y la propuesta de Habermas reconoce que la crisis de representación es debida a la desaparición de las funciones mediadoras de la esfera pública es probable que asistiremos a una mayor demanda de participación y acceso a los temas y asuntos públicos por parte de los ciudadanos.

Desde nuestra perspectiva esta mayor demanda puede provocar la reedición de una esfera pública, que en la Sociedad de la Información incluirá como espacio público comunicativo central entre ciudadanos y gobierno a las herramientas de la autocomunicación de masas señalada por Castells. Espacios comunicativos horizontales y en tiempo real ya se dan en el ámbito de arenas políticas como de la administración pública, actualizando formas clásicas de participación. Estas tendencias ponen en evidencia la insostenible desconexión de las burocracias administrativas y elites políticas con la ciudadanía.

La ampliación de la esfera pública implica recuperar al ciudadano como sujeto político, controlador de lo estatal y productor de actos políticos concretos. Ahora bien, la autocomunicación de masas como sistema de comunicación le brinda autonomía y puede albergarlo, aunque para que este sujeto político se desarrolle es necesario, también el rol del Estado y de la sociedad. El planteo de una democracia participativa implica la formalización tanto de mecanismos de democracia directa como de otras formas de participación que se complementen con los sistemas de representación política.

Desde la óptica de la acción comunicativa las TIC e Internet pueden ser apropiadas por un sujeto político que reedite las funciones de la esfera pública desde lo social y escapar a visiones maniqueístas que proponen autores como Mattelart (2002); Almiron y Jarque (2008). Vemos en la llegada de Internet y en la evolución técnica de los medios de comunicación una posibilidad, y no otro mecanismo de asfixia y control social: la apropiación de las tecnologías de la información y la comunicación adquiere sentido desde la acción comunicativa orientada hacia su impacto en la esfera pública. Aunque reconocemos el interés de los sistemas autorregulados, que buscan implantar pautas de consumo y de control en Internet diseñadas y estructuradas para reproducir sus medios de coordinación e influencia: dinero y poder.

Esta ambivalencia no es nueva pero creemos deja la puerta abierta para la expresión de las capacidades simbólicas y discursivas de la intersubjetividad. Nuestro objetivo metodológico es invocar a ese sujeto en el despliegue de sus capacidades comunicativas como medio de coordinación entre sus pares puede servirse de los medios y no al revés.

De esta forma creemos que las relaciones entre Estado y Sociedad pueden ser rearticuladas a través de puentes y espacios sensibles de participación ciudadana, que

mediados por las tecnologías digitales permitan la expresión de la voluntad política (Goldstein 2007). La intersubjetividad y la comunicación no están decididas de antemano, ni por la televisión, ni por las TIC y aunque los conflictos de clase han sido institucionalizados y paralizados hay potencialidades de protesta y acción aún vivas. Sobre los espacios sensibles de participación en América latina nos detendremos en el último punto de este segundo capítulo.

Concepto de Capital Social

Ahora bien, ¿por qué las instituciones del Estado se harían eco de los espacios públicos autónomos? ¿Por qué las burocracias-administrativas del Estado deben acompañar con políticas públicas a las mediaciones discursivas de ámbitos externos que surjan desde lo social? En el planteo de Habermas no hay respuesta concreta. Al hacernos esta pregunta reiteradamente surgen dos respuestas plausibles. La primera de índole jurídico-político plantea la necesidad de institucionalización de espacios ciudadanos de toma de decisión en el seno de lo Estatal (abordados al fin de este capítulo). Y la segunda que proviene de la dinámica propia de las TIC e Internet, las redes sociales de capital social.

Hemos tomado la definición de capital social de Robert Putnam: *“The features of the social organization such as networks, norms and trust that facilitate co-ordination and cooperation for mutual benefits”* (Putnam 1995: 66) [“las características de la organización social como redes, normas y la confianza que facilitan la coordinación y cooperación para beneficios mutuos”]. Siguiendo a Chadwick (2006) en su estudio de los conceptos lindantes y necesarios para el desarrollo de la democracia electrónica y la participación ciudadana, plantea que el desarrollo del capital social implica el incremento de los niveles de conciencia política y a elevar los niveles de rendimiento político del Estado. Elevar ambos niveles queda pues en manos de las asociaciones civiles, los partidos políticos y los movimientos sociales entre otros. En estos espacios es donde la ciudadanía se encuentra cara a cara.

En este encuentro se desarrolla un tejido social necesario para relaciones de tolerancia, de trabajo en común, negociación, discusión y sobre todo, confianza entre sus miembros. Las sociedades que exhiben mayores niveles de redes de asociación cívicas y de capital social son más propensas a elevar sus niveles de eficiencia organizacional, institucional e ingreso per capita. Así los ciudadanos pueden incrementar sus capacidades no solo cívicas y

políticas, sino en cuanto a su desarrollo humano y sus habilidades personales que lo potencien. Esta sociabilidad adquiere un valor relevante para la apropiación de las TIC en entornos de desigualdades socioeconómicas.

Ya hemos señalado en el primer capítulo que la reducción de la brecha digital en América Latina pasa no sólo por cantidad de PC por habitante sino por la educación necesaria para menguar el choque cultural de la tecnología foránea. Las TIC como herramientas del desarrollo humano son propuestas para el incremento de las capacidades y habilidades que el mundo del trabajo requiere y con los requerimientos de la democracia.

En este contexto es importante considerar que el desarrollo de Internet en los países latinoamericanos debe ser pensado desde una mirada distinta. Por un lado, reconociendo que el acceso a Internet no debe ser visto como un bien de lujo disponible para quienes tienen mayores recursos económicos y, por otro lado, que no bastará con la entrega de la información existente en Internet a la comunidad. La comunidad debe estar en el centro de todo proyecto de acceso comunitario a Internet, de tal modo que las personas desarrollen habilidades para buscar y ofrecer información. Sólo en la medida de que las comunidades tengan acceso a esta nueva tecnología se podrán desplegar todas las capacidades de las personas y, a su vez, la red se podrá nutrir de contenidos locales innovadores. (Araya Dujisin 2005: 2)

En este sentido se hace necesario que la declinación de la vida pública y de la participación ciudadana pasen por la desconexión de ambos campos, el del desarrollo humano y desarrollo democrático. En la visión del capital social el desarrollo de redes informáticas tienden a reforzar la comunicación espontánea de las personas, favoreciendo su desarrollo individual y colectivo, de valores y normas para la democracia. El mismo Putnam hace un vínculo directo entre la participación ciudadana y el capital social, como elementos de la organización social. La confianza en las normas y las redes establecen relaciones de reciprocidad activas que tienden a producir una confianza social de la que emergen dos atributos, las normas de reciprocidad y las “redes de compromiso ciudadano”. Por otro lado, es común encontrar espacios de mecanismos de participación ciudadana que buscan en el capital social de asociaciones cívicas la forma de legitimar actos de gobierno. En este contexto de colaboración entre actores sociales en el marco de espacios de

participación diseñados y establecidos desde lo estatal no se ha logrado un desarrollo que comprometa la participación en el mediano plazo sin una vinculación concreta en la toma de decisiones. Se revela pues, pertinente el desarrollo de redes de capital social que coayuden a contextualizar, promoviendo, explicando y dando a conocer los usos de las TIC, las posibilidades de Internet y de trabajo en común. Más allá del color del gobierno de turno. Solo así podremos construir una ciudadanía que pueda plantear sus problemas desde la integración de la variedad de los componentes que los conforman. Si la comunicación monopolizada por los *mass media* fue durante décadas el principal obstáculo del desarrollo del capital social porque alejaba al ciudadano de la vida pública y desarrollaba temáticas de info-entretenimiento sobre lo cívico, hoy somos testigos de la construcción de espacios de comunicación personales, interactivos y en tiempo real que habilitan a una autonomía en el manejo de información y comunicación (Chadwick 2006, Putnam 1995).

Sobre la estructura de embudo que promovía la TV se eleva una red digital con múltiples conexiones horizontales, de tiempos asincrónicos que entrega altos índices de autonomía a las audiencias. En este sentido asistimos a la liberación de las audiencias y llegada del cibernauta como actor principal del capital social. Finalmente la ampliación del espacio público por el desarrollo de un capital social que contextualice Internet y las TIC para el devenir de la ciudadanía en un sujeto político que busque implicarse en la toma de decisiones en los distintos niveles de gobierno: conllevan la ampliación de las funciones de la esfera pública. El aumento del capital social se ve posibilitado por la arquitectura en red, en principio acéfala (vid. cap.1) y por la rápida expansión de Internet que está modificando el sistema de comunicación de masas hacia uno de autocomunicación de masas (Castells 2008). Este nuevo espacio que algunos llaman virtual, desde nuestra óptica amplió el espacio público que se encontraba mediatizado por la TV y otros medios masivos. El nuevo soporte digital al entrar en relación con la participación ciudadana está llamado a modificar los contextos democráticos propiciando redes informáticas que empujen el desarrollo de las personas hacia formas de vida más acordes con sus gramáticas. Quisiéramos pasar ahora al balance de la participación ciudadana en el contexto de América Latina.

2.2. Participación Ciudadana en América Latina.

A la hora de indagar sobre la recuperación de la esfera pública como estrategia de refuerzo democrático planteamos su capacidad auténtica de mediación entre el Estado y la Sociedad, más precisamente que la segunda pueda ejercer funciones de control y crítica sobre el Estado. La sociedad civil en América Latina encuentra serias dificultades para ejercer estas funciones, heterogeneidad cultural, fragmentación social, desigualdad económica, exclusión, etc... son algunos de sus problemas al enfrentarse a un Estado conquistado por monopolios del poder económico y político. Ahora bien, este territorio de socialidad no se encuentra vacío de valores y de reclamos para direccionar el cambio social.

América Latina cuenta con una vasta tradición de lucha política que señala una constante movilización social de sectores históricamente marginados tanto en el plano socioeconómico como político. La movilización social como fenómeno político incluye distintas formas de participación social, comunitaria y popular. A mediados de 1970 señalamos anteriormente surge el concepto de participación ciudadana (PC) como forma general de las diversas maneras de participación. Pero ¿es esta diferenciación conceptual un procedimiento exhaustivo para una categorización regional de la PC? Creemos que es necesario pero no suficiente. Lo que marca a la PC como una problemática que pueda ser comparada a nivel regional, es la indagación de sus diferentes formas institucionalizadas y formalizadas por los Estados latinoamericanos²⁵. Revisaremos, entonces, cómo los mecanismos y distintas figuras de PC se han ido incorporando paulatinamente en las constituciones de dichos Estados y luego, cómo estos mecanismos y figuras se ven alterados por las tecnologías 2.0.

Hasta mediados de 1970 los movimientos sociales cuestionaban la posibilidad de integrarse en la órbita estatal. Sectores sociales y actores políticos, incluidos sindicatos, partidos políticos y organizaciones de base, entre otros marginados históricamente luchaban por la ampliación de sus derechos y reconocimiento político. Incluirse dentro de la órbita estatal era catalogado como una claudicación de objetivos y peor aún, una sustancial pérdida de autonomía organizativa y política. El grado de autonomía de los movimientos

²⁵ Esta comparación nos permite a su vez otra: con los movimientos sociales.

sociales y distintas formas de participación política era una herramienta de presión concreta, que desde lo social influía al espacio político y estatal.

Sin embargo, el objetivo de ampliación de la esfera pública para lograr mayores resultados concretos desde y para la sociedad no implica necesariamente una relación de exterioridad con el Estado. A partir de la década del 70 (Cunill: 1997) el surgimiento de los esfuerzos convergentes entre movimientos sociales, actores políticos y políticas gubernamentales con el objetivo de influir en el ámbito del Estado coincide en el concepto de participación ciudadana. Aunque se reconoce que estas formas de participación ciudadana a través de canales promovidos y posibilitados desde lo institucional implican un condicionamiento funcional, su desnaturalización no está planteada. Así quedaron esbozadas las dimensiones de la fase originaria de la PC en América Latina que nos permiten su estudio en las décadas siguientes.

2.2.1 Décadas de 1980 y 1990.

En América Latina, once (11) países cuentan con diferentes herramientas de participación ciudadana en el ámbito nacional²⁶. De estos once (11) casos surge una variedad de prácticas como: iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto a la que le debemos sumar la propia heterogeneidad conceptual del campo de la democracia participativa. En la mayoría de los casos, las nuevas formas de participación de la opinión pública y expresión de la voluntad política fueron incorporadas en reformas constitucionales durante los décadas de 1980 y 1990. No obstante lo anterior y siguiendo las investigaciones relevantes sobre las tendencias de la participación encontramos que fue durante la década de los 80 que quedaron establecidas las dimensiones principales de la PC. Podemos identificar tres líneas principales de acuerdo a la hora de analizar los contenidos de la democracia participativa como búsqueda de ampliación de las funciones políticas de la sociedad:

²⁶ Solo se contemplan los mecanismos “desde abajo”: Argentina, Brasil Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. (Fuente: PNUD 2004)

Por una parte, el campo correspondiente a la formación de políticas públicas a través de facilitar la intervención de intereses particulares en su elaboración. En segundo lugar, el campo relativo a la acción legislativa permitiendo su ejercicio directo a través de la iniciativa popular y el referéndum así como indirecto por medio de la revocación del mandato de autoridades electas. En tercer lugar, la prestación de servicios públicos, a través de su transferencia a la denominada sociedad civil o de la cogestión de ella” (Cunill 1997:75).

Aquellas instancias que desde el Estado involucran a los ciudadanos en foros consultivos de la sociedad civil, observatorios ciudadanos o distintas figuras de participación que van desde la consulta, la evaluación y deliberación todas ellas, en su mayoría “no vinculantes” (el producto de la instancia puede no ser plasmado en los actos del Estado) serían prácticas de la primer dimensión. Ejemplos de la tercer dimensión serían aquellas instancias de la denominada “administración pública compartida” como los presupuestos participativos, cooperativas locales que involucran sectores privados y estatales y todas aquellas figuras de gestión mixta que en su mayoría son vinculantes.

Estas orientaciones prácticas de la PC convergen en la década de 1980 (primer década de reformas) con el llamado hacia la profundización de la democracia. La democracia participativa se presenta como evolución tanto técnica (en lo formal) como política (nuevos espacios de participación ciudadana) que complementa las instancias de representación clásicas. Ahora bien, el contexto bajo el cual se promovieron nuevos canales participativos estuvo caracterizado por tensiones fundamentalmente económicas de “la nueva” economía global, que implicaron la pérdida de las capacidades gubernamentales y administrativas de los Estados. La crisis fiscal de los 80 desatada por los costes de la deuda externa contraída en la década anterior, en su mayoría dictaduras militares con el consenso de EE.UU. (Paramio 1993 y Bresser Pereira 1997), provocó para cierta bibliografía una “década perdida”. Lo anterior se expresó en la caída de los PBI, procesos inflacionarios y pérdida del poder adquisitivo de los sectores asalariados y luego de un primer rechazo de los “países grandes”, la adopción de políticas de ajuste neoliberal (Argentina, Brasil y México antes de aplicar planes de ajuste ortodoxo promovieron planes de ajuste heterodoxo

como el plan Austral y Cruzeiro que fracasaron por distintas razones). Para el ambiente de las ciencias sociales la década del 80 significó la crisis terminal de la Matriz Estado Céntrica (MEC) y transición hacia una Mátriz Socio Céntrica (MSC) que veremos más adelante (Cavarozzi 1992). Lo anterior conformó un escenario contradictorio para la posible acción y participación ciudadana. Desde el Estado se invocaba a los ciudadanos a participar mientras que surgían desde lo social, elementos de una cultura política que reclama soluciones y eficiencia a los gobiernos sin una participación que trascienda lo electoral (revisaremos más adelante las transformaciones de la cultura política en América Latina).

Estas combinaciones, decíamos, quedaron establecidas en una década marcada por el retorno a la democracia de la región, la apelación de las dirigencias a la participación política, pero con las funciones redistributivas del Estado puestas en duda por un escenario de globalidad económica como telón de fondo. El campo social se vuelve el escenario de pujas distributivas por contextos de inflación monetaria que presionan hacia modelos económicos diseñados por el consenso de Washington (Argentina llega a sufrir 5000% de inflación anual). *“En un contexto de exclusión social se invoca la inclusión política”* (Cunill 1997: 87). El resultado es la combinación esquizofrénica y contradictoria de discursos donde lo político y lo estatal son puestos en duda (y luego desmantelados) por los defensores de la apertura económica y privatización produciendo reformas administrativas y desregulación.

Aquellas tres áreas de la PC previamente mencionadas (formación de políticas públicas, acciones legislativas y gestión asociada) reflejan, bajo este contexto, una adopción desintegrada cuando no simulada. Las reformas realizadas para la adopción de las figuras de la PC durante la década de los 80 estuvieron signadas por pruebas ensayo-error que incluyeron experiencias en sus formas clásicas (consulta y deliberación) e innovadoras de participación ciudadana (resolutivas, toma de decisión). La descentralización del Estado propició como ámbito de adopción privilegiado de las figuras de PC el nivel municipal²⁷. En líneas generales la década del 80 promueve el gobierno local como espacio de las formas clásicas de participación ciudadana y mecanismos de democracia directa pero sin un

²⁷ En esta línea se insertan el código municipal de Colombia 1986 y ley de municipalidades de Venezuela 1989 establecen la consulta popular y el referéndum. Siguen esta línea Argentina, Uruguay y Brasil en distintos momentos de la década.

plan integral para lograr distribuir el poder de las autoridades electas formalmente. Se busca reforzar la administración con espacios de deliberación y consulta popular.

En el área de provisión de bienes públicos y co-gestión se reconocen organizaciones provenientes del territorio local que apelando a la participación ciudadana promueven la cooperación social. En este ámbito podemos encontrar un cúmulo de experiencias múltiples que combinan demasiadas variantes y casos que por razones de espacios no mencionaremos (señalamos al PRONASOL de México, el Programa Nacional de Rehabilitación de Colombia y las experiencias de Presupuestos Participativos de Brasil como los casos de mayor alcance temporal y geográfico).

Década 1990

La llegada de la década de 1990 quedó marcada por dos fenómenos centrales: las reformas constitucionales y las reformas de Estado como producto del triunfo de programas neoliberales en la región. Durante este período se realizan los últimos retoques normativos de aquellos casos que aún no habían incorporado mecanismos de participación ciudadana.

Los marcados procesos de descentralización y privatización de servicios públicos que dominaron las reformas de Estado adoptan los siguientes rasgos disímiles: por un lado se apela al modelo de autogestión comunitaria, el Estado pone en manos de la sociedad auto organizada servicios públicos que ya no desempeña: el voluntariado como figura difundida implica un rol de servicio civil en el nuevo contexto del derrocamiento de las ideologías políticas. Por el otro se induce formalmente a una participación administrativa de la ciudadanía con el despliegue de formas de control y evaluación sobre los servicios públicos privatizados, que aún no logran instalarse como herramientas de valor ciudadano. Como producto de aquella década, se hace alusión en nuestros días desde los portales *web* de los gobiernos locales y municipales, a espacios de atención ciudadana, se brindan servicios para reclamos, denuncias y distintas formas de transparencia pública y acceso a la información. La figura destacada es un ciudadano a mitad de camino entre su rol de voluntario civil y consumidor de servicios públicos en manos de empresas trasnacionales (algunas de las cuales eran propiedad estatal en sus países de origen).

En la década del '90 Argentina, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Venezuela reforman sus constituciones e incluyen mecanismos de democracia directa y apelan a la participación de los ciudadanos. Chile, Bolivia, El Salvador, Honduras, México, Panamá y República Dominicana no incluyen en sus textos constitucionales mecanismos de democracia directa “desde abajo”, entretanto Costa Rica lo reglamenta constitucionalmente para el ámbito provincial. Nicaragua y Paraguay sí los incluyen, aunque nunca los han empleado hasta el presente. Colombia que contempla un amplio menú de mecanismos de democracia directa reglamentados por la constitución de 1991 salvo la experiencia de la consulta informal de 1990 no los ha desplegado prácticamente a escala nacional. Consideramos emblemáticas las administraciones de Menem (1994) y Fujimori (1993) que en Argentina y Perú respectivamente promovieron reformas constitucionales para adaptar las instituciones públicas a los requerimientos de los entornos globales. Aludiendo a una necesaria reforma de innovación de ingeniería institucional para entrar en la era de la globalización la reforma constitucional fue perseguida principalmente para promover la reelección de cargos presidenciables (aunque sus mandatos no eran renovables al momento de la reforma). Por aquel entonces aumentar el grado del presidencialismo en momentos de crisis de representación de los partidos políticos y sindicatos e invocar ciertas figuras de la democracia participativa como la iniciativa popular y el referéndum (propuestas como nuevos derechos de la ciudadanía) implicó la denuncia de demagogia carismática y de autoritarismo por parte de sectores de centro-izquierda. Sin embargo, una década más tarde esta denuncia es reeditada por sectores de centro-derecha a los gobiernos de Chávez (Venezuela, en su frustrada segunda re-elección) y Morales (Bolivia, en su exitosa reelección). Con lo anterior buscamos reflexionar sobre los contextos discursivos y culturales que se dieron y que se dan sobre los mecanismos de participación ciudadana y reformas constitucionales. Estos contextos parecerían coincidir hacia una especie de transacción donde el presidente de turno obtiene su reelección y la ciudadanía mayores instancias de participación.

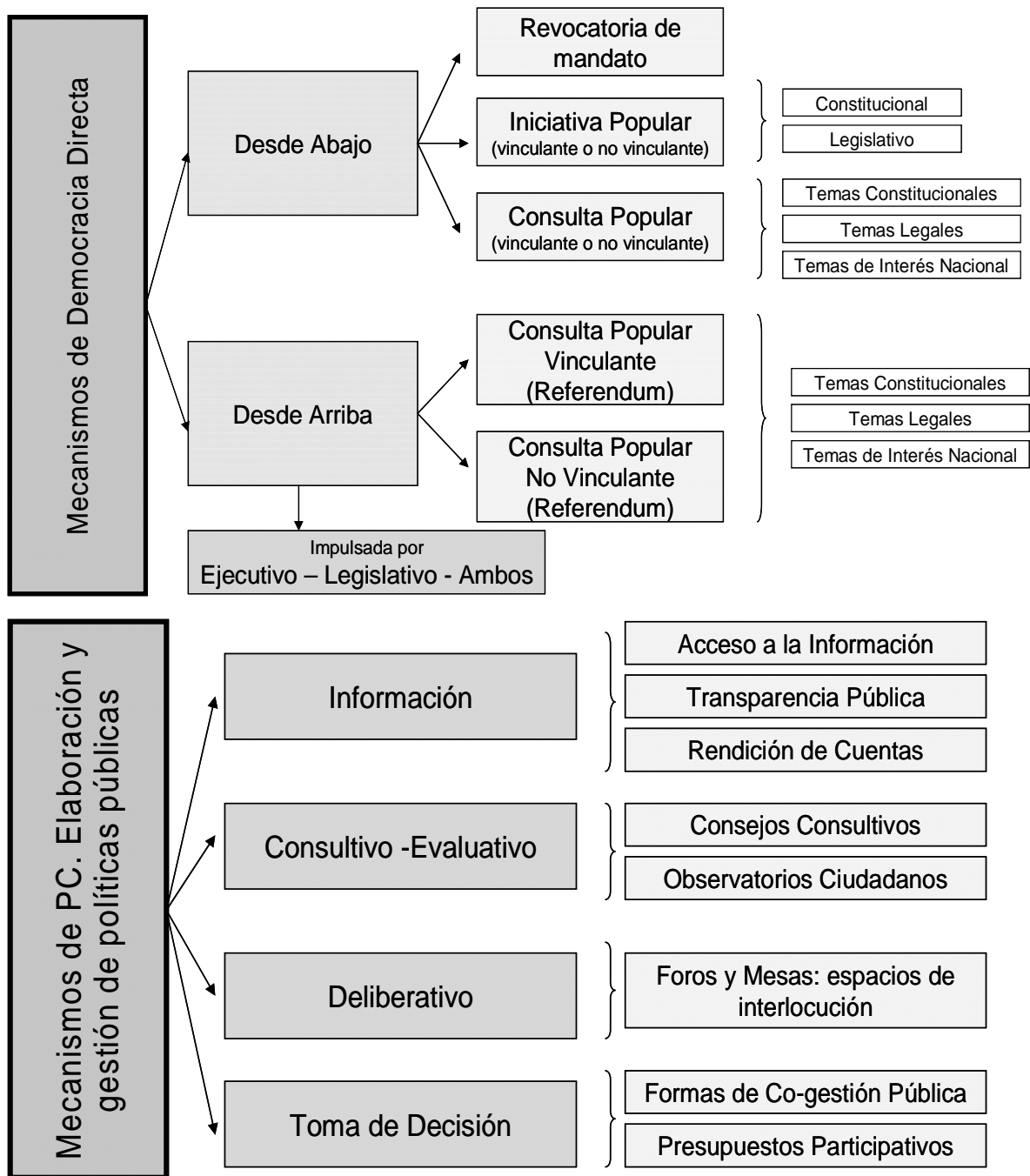
Luego de dos décadas de reforma política ofrecemos la siguiente síntesis que habilita a una comparación de las modalidades de mecanismos de democracia directa y otras figuras de participación ciudadana en América Latina:

Los mecanismos de participación pueden variar sobre la regla procedimental que invocan, sobre las materias implicadas y aludidas a poner en cuestión y finalmente, en cuanto al sujeto u órgano que los impulsan. También el resultado designa la posibilidad de instancias vinculantes, o sea, si obliga o no, a las asambleas legislativas u otras instancias de gobierno, a acatar el mandato del pueblo. Siguiendo la definición propuesta por esta investigación los mecanismos de democracia directa ofrecen a la ciudadanía la posibilidad de decidir en diferentes ámbitos como: reforma constitucional, leyes legislativas y temas de interés general clasificados según quien los impulsa calificados como “desde arriba” o “desde abajo”, a los que se suman mecanismos de participación ciudadana en la elaboración y gestión de políticas públicas (véase cuadro 2).

En el siguiente cuadro podemos evidenciar un primer grupo de procesos de participación de democracia directa que pueden ser activados “desde arriba”, o sea impulsados por organismos del Estado, el mas común es el plebiscito. Se denomina plebiscito cuando se somete un tema político de gran escala al electorado (también denominado consulta popular) y referéndum (para la aprobación-rechazo de textos constitucionales). Desde nuestra óptica ambas implican el mismo acto ya que son funciones decisionales del pueblo que en su rol de elector simula ser legislador. Se diferencian, pues, en las materias contempladas (véase anexo Cáp. 2 mapa de la PC en AL). En cuanto a los resultados de las consultas populares asistimos a su categorización de vinculante o no vinculante. Cuando es vinculante puede incluir un quórum de votación, reacuérdese que al equiparar al ciudadano elector a funciones legislativas se implica el traslado de reglas asambleístas²⁸.

²⁸ Aunque sólo Uruguay las reglamenta. En Colombia, Ecuador, Uruguay y Venezuela las consultas contra leyes tiene carácter vinculante. Nicaragua lo implementa para las consultas con el 60% de los legisladores. En Argentina y Paraguay, el congreso es quien determinar la validez de la consulta y sólo para el primer caso los resultados de las consultas convocadas por el presidente no son vinculantes. Para el caso colombiano las cuestiones propuestas por la presidencia sólo con el acuerdo previo del congreso tienen carácter vinculante. También se incluye la figura del referéndum para las iniciativas y normas (impulso o derogación) de los tres niveles de administración no tratadas por el poder público.

Cuadro 9 Mecanismos de Democracia Directa y de Participación Ciudadana.



Fuente: Elaboración propia

En cuanto a la materia consultada salvo los casos de Argentina, Brasil y Nicaragua, que no implican límites expresos en el resto de los países existen restricciones. Finalmente sólo Colombia y Uruguay cuentan con la institución del referéndum sancionador, que da la posibilidad de revocar leyes a la ciudadanía, salvo determinadas materias, como la política fiscal que se excluyen de su campo de acción. Para el caso peruano el referéndum (consulta popular sobre políticas de gobierno) incluye la posibilidad de aprobación de normas de rango de ley y reforma constitucional.

Dentro de este mismo grupo están los que se denominan “desde abajo” iniciados por los ciudadanos que pueden ser iniciativa legislativa popular (vinculante o no vinculante) y la revocatoria de mandato. La iniciativa popular es el derecho de la ciudadanía, incluida en las reformas de la década del noventa como innovación de ingeniería constitucional, implica la posibilidad de proponer proyectos de ley, reformas legales o constitucionales, totales o parciales. En esta materia con la excepción del caso uruguayo que tiene una vasta experiencia de iniciación de leyes por parte de la ciudadanía el resto de América Latina cuenta con la posibilidad constitucional y un número decepcionante de participación a la vez. Este mecanismo de participación podríamos clasificarlo como semi-directo porque implica la supervisión parlamentaria sea técnica o política de las propuestas de ley planteadas por la ciudadanía. También se encuentran filtros de apoyos electoral a la iniciativa popular: cantidad de firmas, quórum posterior en las asambleas y en algunos casos, un tercer momento legitimatorio con un referéndum aprobatorio como en el caso colombiano.

La revocatoria de mandato es una figura que implica la posibilidad de dejar sin efecto un mandato propuesto por una elección popular y un fuerte contenido de *accountability* horizontal. Este tipo de dispositivos concierne a la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos y políticos profesionales a la ciudadanía. Su mecánica contempla que al presentarse a revocatoria el titular del cargo debe obtener por lo menos el mismo número de votos por el que fue electo. Aunque con fuertes implicancias para escenarios de alta corrupción como el latinoamericano el diseño del mismo ha quedado supeditado en la mayoría de los casos al nivel provincial y municipal. Salvo los casos de Panamá, Ecuador y Venezuela promueven que las autoridades provenientes de los sistemas

de elección formales, nombradas por el poder público central o local, sean revocadas a través de mecanismos de participación (Venezuela incluye la figura presidencial). Sin embargo en la última década en Venezuela (2004) y Bolivia (2008) sendos presidentes se auto-presentaron a revocatoria de mandato. Destacamos que en el caso colombiano se incluye la figura del incumplimiento del programa de gobierno presentado previamente en la campaña electoral. En una segunda dimensión hemos encontramos una diversidad de figuras y niveles de la participación ciudadana que apuntan al desarrollo de políticas públicas, co-gestión y rendición de cuentas entre otras (para más información véase anexo cap. 2).

Siguiendo el informe sobre “La democracia en América Latina” realizado por el PNUD 2004 *“el nivel de participación ciudadana en los procesos electorales es moderadamente alto en la región, aunque en algunos países se detecta una tendencia hacia una menor participación electoral”* (PNUD 2004:82) en relación con lo anterior se menciona que la baja en la participación ciudadana evidencia una falta de democratización en las distintas instituciones políticas. Las elites políticas en distintos países centralizan el acceso a las instancias de decisiones públicas. Si bien existe una tendencia a una mayor inclusión ciudadana como en el caso de las leyes de representación femenina en los congresos, no se podría afirmar lo mismo con la representación de indígenas y afro descendientes. Complementa lo anterior la evidente falta de control en los fondos de financiación de los partidos políticos, situación clave para lograr una mayor democratización.

En síntesis al finalizar la década de 2010 observamos que los lineamientos tendientes al uso de los mecanismos de democracia directa bajo el marco de “figuras de la participación ciudadana” presentan la siguiente correlación con las décadas anteriores. Es indudable que las décadas de 1980 (esta principalmente) y 1990 significaron el desarrollo e innovación institucional de la participación ciudadana, que van desde la centralidad del gobierno local para la vida democrática, instaurando sus figuras clásicas (foros consultivos), instrumentos de la democracia directa (iniciativa popular, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato) y figuras innovadoras como formas de auto gestión (presupuestos participativos) y control (entes regulatorios y asociaciones de

consumidores). Ahora bien el rendimiento concreto de dichas figuras, materia que no entra en esta tesis, se vio menguado por los efectos negativos de la caída de los niveles de vida socioeconómicos que sufre la región. Este descenso en los índices de ingreso y de calidad de vida (que señalamos anteriormente) se ve radicalmente potenciado en los años de promoción de los planes de ajuste y recorte estatal promovidos por la vulgata neoliberal.

Durante la década de 1990 los mecanismos de PC se vieron promovidos o puestos al servicio de fuertes liderazgos ejecutivos y siempre desde el control seguro de arriba (véase anexo: balance de los mecanismos). Cada vez que se buscó la reelección presidencial se invocó a la consulta popular y se asoció la continuidad de “programas de gobierno trascendentales para la ciudadanía” a su resultado. Aunque debemos señalar fue durante esa misma década que un cúmulo de mecanismos de participación ciudadana asociados a los procesos de descentralización y tendientes a fortalecer la democracia local, impulsados en la década anterior, fueron puestos en práctica por primera vez. Esta mezcla de mecanismos “desde abajo y desde arriba” que invocaban la participación del pueblo, desembocó entrado ya el nuevo milenio en la creación de figuras de participación administrativa y marcos regulatorios de entes nacionales que nuclean asociaciones de consumidores y usuarios para el control de los servicios públicos privados.

Cabe mencionar que estas últimas figuras que invocan al ciudadano y la sociedad como sujetos involucrados a las funciones de administración pública y productores de políticas públicas no han sido profundizadas y no cumplen una función efectiva. En el marco de la matriz socio-céntrica, antes mencionada, en América Latina se apela para el logro de esa función doble a mecanismos de democracia directa y a la transferencia de servicios públicos al ámbito local. Ambas formas de establecer sensores al rendimiento institucional.

Pero tales tendencias creemos no entraron en complementación debido a que habitualmente el traslado de servicios públicos al ámbito local significó el traslado de costos para la administración provincial de servicios sociales que proveía anteriormente la administración nacional (el caso Argentino hace referencia a este fenómeno). Mientras que en el ámbito de las políticas públicas el involucramiento de la ciudadanía, muchas veces, significó la discriminación de sectores y la instrumentalización de la consulta social para

fines legitimatorios. Y a esto debemos sumar la variable contextual, la responsabilidad pública promovida sea en materia de formulación de políticas públicas, de impulso o rechazo legislativo o del pedido de rendición de cuentas por entorno social se ven trastocados en América latina por la decadencia de las bases materiales del Estado y la Sociedad.

Concluimos que el escenario anterior se encuentra claramente representado por los conceptos de “democracia delegativa” y “ciudadanía de baja intensidad” por O’Donnell (1993 y 1994)²⁹. Estos describen la fragilidad institucional de los sistemas políticos latinoamericanos, en el marco de la matriz socio céntrica y aluden a las serias implicancias del posible rendimiento de los mecanismos de participación ciudadana por la transformación de los elementos de la cultura política. Poner en manos de una ciudadanía que carece de accesos concretos a la educación, la salud y de todas aquellas instancias básicas que la forman y la protegen de prejuicios culturales, éticos y distintas formas de discriminación, mecanismos de democracia directa es el preludio del autoritarismo caudillista.

Lo anterior no inhabilita el uso de los mecanismos de democracia directa y participación ciudadana, remarca pues la necesidad de uso responsable de los mismos, ya que los consideramos herramientas claves para el restablecimiento de los índices de legitimidad democrática. La canalización de las tensiones ciudadanas puede ser absorbida por estos mecanismos, por lo cual, para establecer las pautas de su uso responsable se revela imprescindible la valoración previa de los elementos que componen la cultura política del público latinoamericano.

²⁹ El primer concepto alude a la crisis de representación en las democracias de Argentina, Brasil, Perú, Ecuador y Bolivia. Las fuertes deudas sociales y económicas heredadas de las dictaduras, el peso de la figura presidencial: *“la democracia delegativa representa para el presidente la ventaja de no tener prácticamente ninguna obligatoriedad de rendir cuentas (accountability) horizontal. También tiene la aparente ventaja de permitir una elaboración rápida de políticas, pero a costa de una alta probabilidad de errores graves y de una altísima concentración de la responsabilidad por los resultados del presidente”* (O’Donnell 1994: 12). Ciudadanía de baja intensidad: *“los campesinos, los habitantes de barrios pobres, los indígenas, las mujeres y demás muchas veces no logran un trato justo de la justicia, o no pueden obtener los servicios de los organismos estatales a los que tienen derecho, o no están libres de violencia policial, o... una larga lista de etcéteras. Ellas connotan la ineficiencia del Estado como ley, la reducción de ciertas garantías y derechos que son tan constitutivos de la ciudadanía como el poder votar sin coacción”* (O’Donnell 1993:73)

2.2.2 Elementos de la cultura política en el entorno 2.0

La participación ciudadana y la cultura política están directamente relacionadas en nuestro objeto de estudio, la primera alude al nivel práctico de la acción y la segunda al nivel de las percepciones que rigen dicha acción. Una posible definición de cultura política sería aquella que alude al conjunto de orientaciones que los individuos, grupos y clases sociales hacen referencia sobre el sistema político, sobre los valores y actitudes políticas y cómo estas orientaciones son a su vez afectadas por las estructuras sociodemográficas y las coyunturas políticas de cada país (Almod y Powell 1984). Más adelante identificaremos patrones de conductas y actitudes políticas del entorno latinoamericano en relación con los valores generales, la democracia y la participación ciudadana.

Ahora bien aquella definición de cultura política sería incompleta sin señalar que los elementos que la conforman devienen en manera preponderante del contacto de los ciudadanos con los medios masivos de comunicación, en especial la TV. En esta relación los medios masivos de comunicación se presentan como estructuradores de las agendas temáticas que producen determinados efectos cognoscitivos a largo plazo en la cultura política (Sánchez Ruiz 2005). Si bien para el escenario latinoamericano lo anterior no deja de ser una verdad, en las últimas décadas existieron ciertos cambios tanto por la crisis de las identidades y culturas políticas como en la estructura de medios, por la llegada de la convergencia digital. Comencemos pues por la relación entre medios y democracia para luego adentrarnos en los patrones de conducta de América Latina.

Cultura política y medios de comunicación.

Medios de comunicación y democracia han tenido una relación compleja y cambiante en lo que corresponde a la estructuración de la cultura política. Es posible afirmar que esta compleja relación haya sido condicionada por la innovación en los soportes de las tecnologías de almacenaje y distribución de información. Hemos mencionado que el surgimiento de los públicos lectores, de la opinión pública y de determinada publicidad política quedó asociado a la imprenta de Gutenberg que revolucionó la producción del libro, dio luz al periódico y el panfleto, entre otros. Lo anterior sin lugar a dudas, modificó la práctica política entregando a los militantes formas y herramientas de comunicación con sus públicos; al masificarse el acceso a diversos contenidos de pensadores y temas políticos

se posibilitaron procesos de formación libre de la opinión pública y privada. Cuando se alude a efectos cognitivos sobre la cultura política la “tecnología Gutenberg” nos simplifica esa compleja relación antes mencionada, sus efectos delinean un público que construye una razón pública y dialogante. Ahora bien ¿podemos homogeneizar los efectos de las tecnologías del almacenaje y distribución de la información a la cultura política? y aún más ¿podemos prescindir de los contextos sociales y políticos sobre los medios y tecnologías de la comunicación? Ciertamente ambas respuestas son negativas, bajo el contexto de la sociedad de la información los efectos de las TIC sobre la cultura política no parecen ir en una sola dirección.

A la tecnología de Gutenberg le siguen las tecnologías audio-visuales como la radio, cine y TV y a éstas las ahora convergentes tecnologías de silicio, las digitales. La democracia y los medios de comunicación se encuentran en una nueva dimensión, se han producido distintos formatos de publicidad que impactaron en la cultura política y en el ámbito de los efectos se alude a la sensación que producen las imágenes y los sonidos de dichas tecnologías. Ciertamente Hitler fue hijo de la radio (“un medio bueno” según Carlón y Scolari 2009), la llegada de la TV supuso una cultura política estructurada mayormente en la imagen que en la palabra y localizada en las salas de recepción hogareñas (Sartori 2001). La ampliación de la democracia y el desarrollo de las comunicaciones creemos están francamente unidas en una relación plagada de contradicciones y tensiones (razón vs sensación, palabra vs imágenes, espacio público vs espacio privado) que no deberían ser descontextualizadas (algunos enfoques sobre los efectos de los medios de comunicación tienden separar las influencias provenientes del contexto político y presentar los efectos de la TV, por ejemplo, como universales). En el presente la ciudadanía cuenta para su formación con mayor acceso a la información que en el pasado, pero este acceso, se encuentra puesto en duda por la tendencia a la transformación de la estructura de los medios de comunicación en verdaderas corporaciones multimediáticas (Trejo 2008) entre otros limitantes.

Con respecto a la influencia de Internet sobre la cultura política aún no hay acuerdo académico (y creemos que no lo habrá), la denominada tecnología del silicio condensa en sus diferentes aplicaciones aquellas funciones que eran monopolio de los medios convencionales y otras nuevas, como la interactividad en tiempo real y manipulación de

información, entre otras. Aunque para los fines de nuestro objeto de estudio, la PC y las TIC, basta mencionar los siguientes aspectos. Es posible corroborar que son los regímenes autoritarios (enemigos de la participación libre) los que mayormente bloquean el desarrollo de la red virtual: Cuba, Irak, China y Corea del Norte. Las prácticas comunicacionales de las generaciones que se criaron en entornos de convergencia de medios, los así denominados nacidos digitales, no toleran largos espacios temporales delante de una pantalla sin poder interactuar y comunicarse. Esto nos delinea un público que desea salir de la pasividad generada por los medios convencionales y participar de la comunicación, aunque seguimos esperando un uso más comprometido con la participación ciudadana. ¿Los medios masivos de comunicación influidos por la convergencia digital proponen una cultura más participativa? Claramente para no seguir perdiendo porcentajes de *ratings* que impacten en el volumen de publicidad, los medios masivos convocan a participar a sus audiencias abriendo canales de comunicación por Internet o mensajes de texto. Aunque estos espacios que podrían ser de apertura hacia una mayor participación cívica no se dan en el vacío contextual. Ya hemos señalado que las TIC tienen como contrapeso un modo de regulación social que impone, consumo masivo y altamente segmentado, individualismo asocial y la imagen del derrocamiento de la política³⁰.

Pese al avance de la convergencia digital que imponen Internet y las TIC sobre los medios de masivos comunicación, estos mantienen su hegemonía en la estructuración del espacio público y sus códigos de mediatización de la esfera pública. Ambos fenómenos nos describen una comunicación política centrada en ágoras mediáticas y de audiencias segmentadas. Lo anterior no deja de tener consecuencias para la cultura política. Las preferencias del voto se estructuran en ciertos rasgos de la personalidad del candidato presentado por la lógica de la TV. Su apariencia es importante, no sólo por el brillo de sus dientes sino por aquellos “*rasgos intangibles, como la fuerza, su juventud, honestidad, comprensión y eficacia política*” (Berrocal 2003: 78). En la democracia mediática la cultura política se transmite por TV y el candidato político es más importante que el

³⁰ Sobre estos temas aclaramos: el posfordismo como forma de regulación social posibilita la adaptación del consumo masivo y producción en serie a nichos de mercados cada vez más específicos y a su vez, es la expresión de un patrón de acumulación (Coriat 1996). En cuanto al individualismo asocial véase Hobsbawm “Sobre la Historia” (1998).

proyecto que él representa. ¿Cómo podemos desarrollar una cultura política más participativa en este entorno? ¿Con más acceso a Internet y menos TV?

Estas respuestas no son sencillas pero ante todo la TV no es un demonio: ella a diferencia del periódico está diseñada para todos los miembros de la familia, para el placer de los sentidos y entrega una sensación de cercanía con lo público. Aunque han existido intentos de fomentar programas de opinión pública y debates críticos entorno a la democracia por las características propias de la TV no han sobrevivido. A lo anterior debemos sumar la nueva tendencia de la TV digital que segmenta las audiencias en búsqueda de nichos de mercado, tornando a un público de por sí indeciso en lo político a uno sin acceso a un ágora de temas comunes. La fragmentación del discurso público de los ciudadanos es en parte producto de lo anterior.

La revolución en las telecomunicaciones que promueve la convergencia digital no deja de producir transformaciones al espacio público estructurado por la TV y demás medios, previamente señalamos que aún no están finalizadas las discusiones sobre la influencia de dicha convergencia en la cultura y participación política. Sin embargo Norris (2001) señala la existencia de dos grupos un ciber optimista (la interactividad fortalecerá los vínculos entre ciudadanos y organizaciones) y otro ciber pesimista (Internet profundizará la distancia entre apáticos y participantes al interior del proceso de participación). Nuestro primer capítulo se vio caracterizado por definiciones “optimistas” de las CMSI 03 y 05, las posibilidades de expansión de la democracia electrónica en América Latina y la arquitectura de las TIC como descentrada y sin jerarquías, nos gustaría presentar la cara opuesta.

Para ciertos enfoques académicos los distintos soportes digitales como los celulares, I-Pods, Laptops, las PC suman nuevas ventanas a un espacio público de por sí ya plagado de múltiples ventanas televisivas. Sobre una posible nueva cultura política que exprese un despertar de la participación ciudadana por la realidad virtual estos enfoques son categóricos, Internet y las TIC reproducen los contenidos de la mediatización televisiva. Los rasgos de los candidatos presentados para la TV tratan de expresarse de la misma forma en Internet, su personalidad e imagen construidas por especialistas en marketing, sin alusión a un proyecto político, posibilitado nuevas formas de la democracia delegativa (Cardoso 2008, Levis 2009).

En cuanto a sus efectos sobre las pautas de relación social que surgen en esta nueva realidad, a la cual accedemos por las múltiples ventanas que han invadido nuestra vida cotidiana, para estos enfoques las relaciones sociales que promueven las TIC se basan en el individualismo puro (Cebrián 1998; Levis 2009). Viajes, compras, *mails*, películas, música, lectura de libros y periódicos, posibilitada por la *credit card* y si bien, con la llegada de las aplicaciones 2.0 se observa una Internet más social, plagadas de redes, *blogs*, y distintos sitios *web* para compartir: fotos, libros y películas, para este sector lo anterior existe para producir un espectáculo del “YO” (Sibilia 2008). Última banalización de la intimidad privada devenida de décadas de espectáculo de la TV el destino final de Internet y sus aplicaciones 2.0. es una reedición de contenidos y lógicas televisivas bajos otros formatos y con un nuevo protagonista: USTED!. Estas conclusiones sobre la influencia de Internet y las TIC en el campo de las relaciones sociales nos señalan la construcción de una cultura política continuista de la actual, ahora desde la convergencia digital.

Las relaciones sociales primarias como la familia, la comunidad y aquellas instancias de proximidad de los territorios de “realidad real” como espacios “naturales” de la formación ciudadana se ven afectados por las TIC (estos estudios hacen referencia desde la escuela, la entidades deportivas barriales, clubes sociales hasta las organizaciones sociales y políticas de todo tipo). La multiplicación de las pantallas y la construcción de una “realidad virtual” ponen en crisis esos espacios públicos originarios y “naturales” promoviendo como señalábamos la construcción egoísta de espacios públicos “virtuales” en donde el “YO” es su figura central. La experiencia que promueve Internet fluctúa entre un microcosmos privado donde el “YO” es el centro y un “universo virtual” infinito basado en la sobreinformación. Ambas dimensiones del espacio virtual (el yo y el infinito) terminan por imponer una selectividad de temas privados que fragmentan aún más lo público. Entonces, para este tipo de enfoques la despolitización y la apatía de nuestra era se debe, en parte, a los efectos negativos sobre el acceso a una plataforma que posibilita un universo de información de dimensiones infinitas y a su vez un refugio individualista.

Capítulo aparte se lleva, en este tipo de enfoque, la lectura hipertextual que permite la navegación virtual. Por lectura hipertextual se entiende aquella que permite a quien navega por Internet, “saltar” de página en página y elegir la trayectoria de lectura, el resultado es la construcción de un texto sin eje primario de organización. Por lo tanto, las

ideas y conceptos centrales de las culturas políticas y los grupos que las conforman, son expuestas en la realidad virtual de forma disgregada, descontextualizada y una vez más fragmentada. La crisis de la lectura comprobada por la caída de los índices de libros leídos tendría su explicación en las experiencias que promueve la hipertextualidad (Sibilia 2008). Pero no sólo el libro se ve afectado por los efectos de la hipertextualidad, algunos autores ya profetizan el fin de la prensa (Carlón-Scolari 2009). Tanto las rutinas periodísticas como la pérdida de publicidad son afectadas por los usuarios de la hipertextualidad quienes no compran periódicos y no leen artículos extensos en sus pantallas.

Recordemos que para los especialistas en cultura política el periódico continúa siendo uno de los pilares centrales de la agenda temática, pese a la llegada de la TV, sus lectores se conectan con una jerarquización de temas públicos. Pero Internet también pone en crisis no sólo los soportes comunicacionales sino las lógicas y formas de estructuración de las agendas temáticas. Desde otros enfoques la red de redes liberó las audiencias de los *Gatekeepers* (formadores de opinión) que las inducían sobre “que” pensar. Internet haría realidad, para los ciber-pesimistas, aquellas palabras del tango Cambalache: “todo es igual nada es mejor lo mismo un burro que un gran profesor”, en Internet la opinión de un experto en terrorismo internacional se topa con la versión cruda y directa de una víctima. (Fogel y Patiño 2007) ¿Cual de las dos tiene más fundamento? La TV podía silenciar a cualquiera de ellas y a ambas. Internet no, simplemente las difunde en un océano de versiones.

Creemos que la liberación de las audiencias por Internet tuvo efectos duales sobre la cultura política: el nuevo filtro es el individuo, sus gustos y deseos personalizan la navegación. Esto puede llevar a una pérdida de sentido público de los individuos, pero también construye grupos de socialización focalizada. Los que se interesen por participar accederán a un soporte que brinda una variedad de herramientas para su acción. Aunque estos grupos pueden ir desde guerrilleros, ONG ambientales y de todo tipo, adiestradores de perros, amantes de la pornografía infantil, etc. los públicos de Internet en su mayoría son públicos de intereses personales.

En resumen aunque los principales soportes y las lógicas de la comunicación de masas se ven alterados por la convergencia digital, los medios de comunicación masiva continúan siendo los formadores de efectos cognoscitivos a largo plazo en la cultura

política de una nación. Por lo tanto los medios masivos de comunicación e instancias de sociabilización primaria y secundaria conforman una ecuación que se traduce en los elementos de la cultura política. Claramente a esta ecuación se le agregó un nuevo término: Internet. Creemos que construir una cultura política participativa pasa por combinar adecuadamente los términos de la misma en dos dimensiones: la elaboración de programas de educación pública para que la ciudadanía tenga herramientas ante las telecomunicaciones y sus contenidos (formar ciudadanos en el uso y los contenidos de los medios digitales) y por otro lado, el cuidado de las bases materiales de las formas de socialización (familia, comunidad, centros comunitarios y clubes sociales) como instancias de la formación ciudadana. Mas adelante veremos como ambas dimensiones condicionan las representaciones sociales y participación política de los latinoamericanos. Desde nuestra perspectiva prensa, radio, cine, TV y ahora Internet y las TIC colaboran en la producción pública de la formación de los valores de la vida democrática, pero no los deciden. Los elementos culturales de una sociedad democrática se basan en condiciones tangibles como la imparcialidad de la justicia y la igualdad social: de aquí salen los valores de la ciudadanía.

Solamente se puede pensar en la democratización de una sociedad si al mismo tiempo se piensa en el desarrollo de una cultura política favorable a la tolerancia, la solidaridad y la participación (Sánchez Ruiz 2005: 89)

La tarea de lograr un mejor rendimiento de las democracias de América Latina (nos referimos a mejorar los niveles de vida de los ciudadanos y el desempeño institucional) incluye el rol que le damos a Internet y las TIC y los medios de comunicación, aunque estos sólo potencien tendencias y tensiones que se dan en lo social. Una vez más, la crisis de la democracia no fue iniciada ni por los medios de comunicación ni la revolución informática (Castells 1997; 2000). Entonces ¿Cómo pasamos de una cultura política con rasgos autoritarios, machistas, clasistas y xenófobos a otra tolerante, anclada en la justicia, el derecho y la participación ciudadana? De una cultura política heterogénea que evidencia rasgos de desintegración de valores y creencias democráticas a otra homogénea articulada en el civismo y de valores compartidos (PNUD 2004). Parte de la respuesta creemos la hemos esbozado en paginas anteriores evidenciando que la democracia apenas sobrevive en

situaciones de fuertes desigualdades sociales como las nuestras (sobre este punto agregamos información en el próximo apartado), esto llevado al campo de los medios de comunicación implica que la propiedad de los mismos no puede quedar en pocas manos. Las corporaciones de multimedios son un factor de poder simbólico con intereses específicos que imponen a los gobiernos de turno desde la agenda temática y jerarquización de la información hasta condiciones económicas y políticas que, a veces, no tienen que ver con el desarrollo de una cultura democrática participativa. En cuanto a las TIC la propiedad no es el problema, sino su acceso. Reducir la brecha digital (más que nada en cuanto a lo educacional) es difundir las TIC en lo social, para lo cual los gobiernos tienen que producir políticas públicas que regulen este acceso y limiten que las lógicas de concentración de los multimedios se apoderen de la convergencia digital.

Radiografía de la cultura política en América Latina:

Señalado lo anterior podemos identificar los elementos principales de la cultura política de América Latina. Esta se manifiesta por las definiciones que hacen los individuos en respuesta a temas de interés general, cuestiones sobre la democracia e información sobre sus niveles de participación política.

Tomando las conclusiones realizadas por el informe de PNUD 2004 la cultura política en América Latina contempla tres orientaciones conductuales claves: *demócratas*, *ambivalentes* y *no demócratas*³¹. De las opiniones expresadas por los tres grupos, el informe concluye que si bien los porcentajes (ver cuadro siguiente) presentan diferencias en las sub-zonas el valor del índice de apoyo a la democracia es positivo (ronda el 2.03). Ahora bien, se señala que el grupo “ambivalente” puede fluctuar hacia posiciones de apoyo como de desestabilización de la democracia aunque en contextos de alta desigualdad social y económica se encuentra a una distancia menor de las posiciones “no democráticas”.

Los perfiles sociales de las personas que sustentan posiciones hacia la democracia evidencian niveles superiores de educación y de movilidad educativa que la generación de sus padres, consideran que el rol del Estado en el desarrollo del país es vital y al igual que los no demócratas y ambivalentes la pobreza, y el desempleo son los problemas más

³¹ Los demócratas son personas que al ser consultadas responden favorablemente a la democracia, mientras que los ambivalentes afirman su apoyo al régimen democrático pero cuando se indaga con mayor profundidad responden con posturas no democráticas. El grupo no democrático se declara abiertamente en contra de los lineamientos generales del régimen democrático. Véase el apartado metodológico la ficha técnica del estudio y las preguntas realizadas a los entrevistados del informe PNUD 2004.

urgentes de América latina. Los no demócratas evidencian una movilidad económica descendente, consideran que la democracia no soluciona el problema de sus países y que los políticos mienten. Finalmente la tensión mayor de los grupos se evidencia entre los temas de desarrollo económico y desarrollo de la democracia, *los ambivalentes y los no demócratas* unen fuerzas al polarizarse contra los *demócratas* en la defensa del orden democrático.

De los segmentos evaluados por el PNUD 2004 se revela que el más activo políticamente es el *democrático*, por lo tanto, concluye que los modos de participación ciudadana se revelan prioritarios para el apoyo o vulnerabilidad de la democracia. La región expresa altos índices de interés político y presentan altos porcentajes de participación política: el 25% de los ciudadanos de América Latina se presentan a sufragar, se contactan con autoridades, participan en manifestaciones colectivas e instituciones sociales. A este grupo se le opone con un porcentaje ínfimamente superior, el grupo desmovilizado. Otro 13% combina alguna de estas actividades (vota y se comunica; protesta y vota, etc...) y un 33% que se encuentra en una posición intermedia entre la alta movilización y la desmovilización sólo vota y participa socialmente.

En conclusión el informe plantea que en América Latina una de cada cinco personas puede catalogarse como demócrata participativo que provienen de una heterogeneidad social y tienen altos índices de educación. Los sectores desmovilizados sean *ambivalentes y no demócratas* también provienen de una heterogeneidad social pero presentan menores índices de educación, son más jóvenes y contemplan la situación de su país y de su futuro de manera pesimista.

Por lo tanto la heterogeneidad social torna borrosas las distancias sociales facilitando coaliciones del grupo *ambivalente* con cualquiera de los otros, dependiendo del contexto la democracia puede sufrir situaciones riesgosas o no³².

Cruzando los datos de PNUD 2004 y Latinobarómetro 2002 se establece que para América latina:

- *La orientación democrática en la cultura política de América latina es la más numerosa del orden de 43%.*

³² El golpe de Estado de Honduras, primer golpe en 31 años en América Latina sobrevivió a las presiones externas por el apoyo al gobierno de facto de sectores civiles heterogéneos. Fuente Latinobarómetro 2009.

- *En la tensión desarrollo económico-democracia se tiende al primer campo.*
- *Los entrevistados de países con menor nivel de desigualdad social tienden a ser más democráticos.*
- *“Cuanto peor, peor”: los grupos no democráticos surgen de situaciones sociales, económicas y educacionales desfavorables.*
- *La mayoría de la población no está desconectada de la vida política y social de su país.*
- *Los demócratas son más participativos que los no demócratas y ambivalentes.*

El estudio realizado por Durán y Nieto 2006, en tensión con el anterior, plantea que en la sociedad civil latinoamericana la política ha sufrido una nueva serie de definiciones que no convergen necesariamente en un aumento de la participación política. Con una metodología cualitativa se plantea centralmente las definiciones de los individuos sobre diferentes temas como democracia, medios de comunicación e Internet, sexo, religión, entre otros. En dicho estudio los elementos que componen las creencias y valores de la sociedad civil en América Latina no tienen una relación positiva con la política. Es cierto que la sociedad civil del siglo XXI demuestra ser en mayor medida tolerante con temas que 20 y 30 años atrás eran tabú: drogas, sexo, diversidad y consumo. En las décadas de 1960 y 1970 planteaban que el cambio social vendría por el socialismo. La revolución cubana, el Che Guevara y los líderes revolucionarios conquistaron las cabezas de toda una generación de jóvenes amantes de las palabras.

Los temas de la democracia en América Latina del siglo XXI son la vida cotidiana, la paz, la diversidad sexual, la igualdad de la mujer, aborto, casamiento entre parejas del mismo sexo con la posibilidad de adoptar niños, entre otros. La comunicación política entre candidatos y electores no está centrada en los ambientes cautivos de los partidos políticos izquierda-derecha, rojo-azul, clases sociales, marxismo-leninismo, militancia, etc... son conceptos que existen sólo en *history channel*. El votante es un individuo que se orienta en el espacio público político y obtiene información política a través de los medios masivos de comunicación que no es más filtrada por ser parte de una clase o partido político. Este nuevo votante de la democracia consolidada paradójicamente no le interesa demasiado ni la

política estructurada por los iconos antes planteados, ni la democracia participativa: “*no quieren desperdiciar tiempo en la política*” (Durán y Nieto 2008: 140).

La mayoría de los latinoamericanos consideran a la clase política como fundamentalmente corrupta y que no hacen su trabajo pero piensan que el autoritarismo no es la solución a estos problemas. El mundo de las democracias consolidadas en América Latina es un mundo donde agoniza la religión, los partidos políticos y las utopías, pero es un mundo con valores: la democracia es uno de ellos.

Más allá del debate político que implica lo anterior, dicho estudio considera que los valores de nuestro presente son representados por la palabra necesidad. No aquella que nos habla de miseria, hambre, enfermedades, sino la necesidad de bienes y servicios para el goce individual. Los sueños de un mundo mejor han sido suplantados por los sueños de clase media (educación, salud, acceso a TV por cable, viajar a EE.UU. y conocer a Mickey y Miami y hablar inglés).

El nuevo elector latinoamericano, en el estudio citado, es producto de las transformaciones en el seno de la familia (crisis de la familia tradicional) y la revolución de las comunicaciones: “el nuevo elector vota por el candidato que le llega con mensaje de manera individual y no se siente coaccionado por votar por lazos familiares”. Para estos autores América Latina ha sufrido una ola de democratización debido, entre otras razones, a la feminización de la política, no sólo por la llegada de Cristina Kirchner, Bachelet, Dilma Rousseff o Evita Perón (antes que éstas claro está), sino por parte de todas aquellas mujeres de a pie, ellas han producido el cambio: han salido a trabajar, a estudiar y cooperan con la economía familiar (y en muchos casos mantienen familias enteras, como la madre de quien escribe). Esta transformación en el seno familiar, nuevas generaciones criadas por una mujer como figura fuerte de la casa, se complementan con el auge de las comunicaciones: apertura pragmática y debilitación del machismo.

Ambas revoluciones dieron la base para la conformación a un ciudadano más independiente que no desea ser representado por los clásicos líderes autoritarios latinoamericanos, ni partidos de clase, ni sindicatos o ideologías milenarias. El nuevo elector cree “*que lo que deben hacer los gobernantes es no fastidiar, satisfacer sus necesidades, y dejarlos vivir en paz*” (Durán y Nieto 2008:139). Creemos que lo anterior no es peor ni mejor que el pasado simplemente es nuestro tiempo.

En cuanto a las modificaciones planteadas por las telecomunicaciones, el mismo estudio destaca que tanto el teléfono celular como Internet presentan una arquitectura de relaciones sociales que potencian el individualismo, no es menor que la literatura anglosajona los denomine: *self-media* en oposición a los *mass-media* (véase 2.1.3 el concepto de autocomunicación de masas de Castells 2008 que integra a los medios de comunicación en el espacio público de la Sociedad de la Información).

Cuadro 10 Relaciones Estado Sociedad, Cultura Política y Medios de Comunicación en América Latina.

Matriz Estado Céntrica	Matriz Socio Céntrica
Regímenes Políticos: Dictadura-Democracia-Socialismo	Régimen Político: Democracia. No autoritarismo.
Grupos sociales primarios: familia, clubes, barrio y escuela, entre otros.	Crisis de los grupos primarios. Diversidad y nuevas formas de socialidad.
Machismo: hombre jefe de familia.	Femeneización de la sociedad: apertura y pluralidad.
Religión, Utopías y Política como valores trascendentales.	Crisis y agonía de los valores trascendentales. Nueva Tensión: “Valores del Mercado” (consumo, moda, hedonismo) vs. Valores Inmanentes al sujeto (autonomía, ética, subjetividad)
Participación popular, comunitaria, social y política. Movimientos Sociales.	Participación ciudadana: cultura interactiva. ONG.
Comunicación de masas: TV eje central. Homo-videns	Autocomunicación de masas: Internet eje central. Homo-informaticus
Auge de los medios masivos. Audiencias audiovisuales. Empresas: CNN, Televisa. Público lector y medios impresos: New York Times, Le monde.	Fin de la hegemonía de los medios masivos: Adiós a la TV, el periódico y al libro como los conocemos. Los usuarios de Internet pasan más tiempo en la red, destronando 4 décadas de TV. Auge de medios digitales libera las audiencias. Empresas: Microsoft, Amazon, Google, Yahoo.

Fuente: elaboración propia tomando los aportes de Cavarozzi (1992), Cunill (1997) y Duran y Nieto (2008).

Presentamos el cuadro precedente con el objetivo de sintetizar lo expresado en relación a la transformación de los elementos de la cultura política en América Latina durante las últimas décadas.

Finalmente pese a las definiciones contradictorias sobre Internet a las que llegan los estudios presentados hemos encontrado causalmente las siguientes coincidencias: la cultura política democrática en América Latina no presenta los grados de heterogeneidad de décadas pasadas precisamente por la agonía de los grandes relatos (socialismo-autoritarismo, religión y dictadura). Las desigualdades sociales siguen siendo el obstáculo principal para alcanzar los grados de homogeneidad de las democracias centrales. La cultura es definida por los estudios citados como una experiencia entre lo real y lo virtual, donde las mediaciones de los soportes electrónicos atraviesan tanto la vida cotidiana como el sistema de símbolos políticos. Los “viejos y nuevos conflictos” que flagelan a Latinoamérica son identificados: pobreza, exclusión social, diversidad sexual y medio ambiente entre otros. Estos conflictos producen los elementos de la cultura política actual, que si bien es ambivalente hacia el rendimiento de la democracia no apoyaría nuevas aventuras del autoritarismo latinoamericano. En resumen los estudios aludidos, concluyen que el efecto conjunto del rol de los medios de comunicación públicos y de las funciones redistributivas del Estado podría aumentar el grado de homogeneidad de la cultura política en nuestra región.

2.3 La Participación Ciudadana en América Latina y las TIC

Hasta aquí hemos tratado de presentar las principales contribuciones teóricas a la cuestión de la participación ciudadana, su relación con el espacio y esfera pública, el capital social y la cultura política. Se ha planteado que la recuperación del rendimiento democrático se encuentra directamente relacionada con la reedición de las funciones de reflexividad crítica de la esfera pública en lo social. Funciones que pueden ser posibilitadas por la participación ciudadana.

Esta posibilidad implica mayores niveles de democracia participativa, múltiples procesos de participación ciudadana asociados al control y gestión de lo estatal. Por otro lado, América Latina no queda exenta a una realidad global: el aumento de las aplicaciones de la tecnología digital en la vida cotidiana, en general y en los espacios publico-políticos en particular bajo las premisas de la Sociedad de la Información: acceso a la información, transparencia pública y participación ciudadana.

El siguiente apartado está dedicado a la presentación de una metodología que habilite al estudio de los avances en materia de aplicación de las tecnologías digitales en los procesos de participación y toma de decisión ciudadana en América Latina. Hacemos explícita referencia a los procesos participativos que definen el concepto de democracia electrónica: voto electrónico, gobierno electrónico, foros de participación ciudadana, consultas multisectoriales, consulta popular, presupuestos participativos, entre otros que varían de país en país. La metodología que se presentará a continuación está compuesta por la presentación de una matriz de análisis de los mecanismos y formas de participación ciudadana en el contexto de la Sociedad de la Información en los países de América Latina. El objetivo es brindar una guía al lector de nuestro próximo paso, la presentación de cuatro (4) casos latinoamericanos de participación ciudadana que hacen uso intensivo de las TIC, materia de nuestro último capítulo.

El objeto de estudio que abordaremos en el tercer capítulo son las transformaciones que asume la participación ciudadana a partir de la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en América Latina. La pregunta que guiará nuestra investigación es si realmente se está configurando una democracia electrónica en la región. Con este objetivo, hemos tomado la definición de democracia electrónica como concepto

que involucra procesos participativos en el marco analítico de la Sociedad de la Información.

Rescatamos los siguientes aportes conceptuales de la democracia electrónica: A principios de la década de los '90, S. London (1994) lo entendía como la asimilación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación por los procedimientos y las instituciones democráticas. Complementa esta visión de la democracia electrónica la propuesta de Hagen (1997) quien realiza una tipología de la relación democracia y tecnología definiendo tres situaciones: Teledemocracia, Ciberdemocracia y Democratización Electrónica. Las tres comparten la idea del uso de ordenadores de forma intensiva en relación a la participación política y se diferencian en la lectura que hacen de ella, esto es, en cuanto a su aporte a la solución de los problemas de la democracia representativa que es entendida como una forma de gobierno que trata de involucrar al ciudadano al proceso político. Por lo tanto, el debate se centra en la cantidad de niveles de democracia participativa puestos en cuestión para la solución de dichos problemas.

La teledemocracia pretende utilizar la potencialidad asociada de los sistemas de participación directa y de la comunicación mediada por computadoras al centro decisional de nuestra democracia representativa. Implica la integración de los distintos niveles de la participación información, consulta, deliberación y decisión a través del uso intensivo de las computadoras en todas las áreas de gobierno. En la teledemocracia los niveles de participación directa son llevados hasta el máximo permitido por la democracia representativa. La teledemocracia pondría en tensión la representación y participación política posibilitando escenarios de tiranía de la mayoría (véase 2.1 dilemas teóricos de la PC).

Las formas de participación política promovidas desde la ciberdemocracia no contemplan el nivel de resolutivo (toma de decisión-voto) pero sí de discusión y activación política. Apunta a una participación en la gestión descentralizada de los gobiernos locales como espacio físico donde se vinculen las redes sociales y comunidades virtuales interesadas en los asuntos público-locales. Finalmente la democratización electrónica apunta a la mejoría de las instituciones representativas de gobierno. Parte de un análisis crítico de la situación democrática actual y busca resolver los problemas de participación y

apatía política. Se promueven encuentros de deliberación política entre ciudadanos y representantes que permita una mejora en los problemas públicos.

En virtud de este marco analítico, existen diferentes perspectivas teóricas orientadas a la reflexión en torno de la asimilación de las TIC a los mecanismos de participación de nuestras democracias. Desde la ya mencionada postura ciber-pesimista, teóricos vinculados al tema han considerado que las nuevas tecnologías pueden constituir un serio problema para los sistemas democráticos actuales. Básicamente, señalan que la inequidad en el acceso a la información amenaza la participación y comunicación política. En segundo lugar, consideran que este soporte tecnológico aumentaría el poder del Estado y las corporaciones, reteniendo a la sociedad civil en una vigilancia electrónica constante. La consecuencia de este devenir sería la amenaza de los derechos individuales y de los grupos organizados. En tercer lugar, desde esta perspectiva, las nuevas formas de ciudadanía y vida pública se encontrarían estructuradas por el acceso al mercado y restringidas por los citados mecanismos de vigilancia. De esta manera, las lógicas de relación social que se desprenden de las TIC serían la del usuario-consumidor que proyecta la satisfacción de beneficios individuales y no de valores democráticos o republicanos (Cfr. Sustain, 2003). La paradoja cotidiana sería la consideración de que el trabajo a domicilio posibilitado por las TIC no sólo produciría *ghettos* y *soledad electrónica* (Sartori, 1993; Bobbio, 2002) sino también la llamada *Living room democracy* (Rodotá, 1997: 12). Ante estos problemas, las posturas de carácter marcadamente negativo no han sabido encontrar una solución o establecer vías alternativas.

Por otra parte, la postura ciber-optimista da cuenta de los posibles efectos revitalizadores de las TIC sobre la democracia (Norris 2001). El nuevo soporte tecnológico daría como resultado la ampliación del espacio y esfera pública generando nuevas posibilidades de comunicación e interacción entre los ciudadanos, y, entre estos y sus representantes. Esto lo vemos en la propuesta de Hagen, quien confía que la introducción de las redes computarizadas ayudará a aliviar el déficit estructural y funcional que sufre el sistema político. En lo concerniente a la comunicación política, los nuevos canales informativos y comunicacionales entre la población y sus representantes actuarían como alternativa a las lógicas de los *mass-media*. En relación a la formación de los ciudadanos, las redes computarizadas serían capaces de fortalecer y empoderar espacios de civismo, fomentando

la creación de nuevas comunidades organizadas localmente o en base a asuntos específicos. Como consecuencia de lo expresado el uso de las nuevas tecnologías en los procesos políticos de la democracia se le atribuye el poder de incrementar la participación ciudadana y de reforzar el sistema político. Para este tipo de enfoques parecería obvio que el creciente acceso a las herramientas de la red comenzará a crear espacios públicos en los que pueden circular las nuevas formas de información y creación de vínculos.

Teniendo en cuenta lo anterior ¿cómo podemos evaluar el papel actual de Internet y las TIC en las instituciones públicas de las democracias de América Latina? ¿Su implementación está orientada a desarrollar la participación de los ciudadanos como vía para el desarrollo democrático? O por el contrario se trata de utilizar las herramientas de las TIC para reproducir las prácticas tradicionales de intermediación entre Estado y Sociedad. Con el objetivo de mensurar el rendimiento de la democracia electrónica en el contexto latinoamericano y sus posibles efectos proponemos una matriz de análisis para los casos que conformarán el próximo capítulo.

Nuestra matriz de datos cuenta con dos niveles de análisis, uno nacional y otro local. Las variables que conformarán el primer nivel apuntan a medir el valor de la Sociedad de la Información (tema desarrollado en el primer capítulo) de cada país: grado de desarrollo tecnológico³³, intensidad de las políticas de TIC³⁴, e índice de presencia en línea de gobierno electrónico³⁵. Para el segundo nivel se tomará una experiencia local de participación ciudadana de modo de testear el grado de avance en la implementación de dichas tecnologías en las dinámicas participativas (niveles de participación integrados en la plataforma digital: e-técnicas). Las variables que conformarán el segundo nivel apuntan a describir las dinámicas participativas del caso seleccionado: mecanismo de participación sustentado en el uso de nuevas tecnologías, finalidad del mecanismo de participación y

³³ Incluye indicadores sociales, macroeconomicos e indicadores TIC de fuentes diversas: Internacional Telecommunication Union, PNUD y CEPALSTAT.

³⁴ Sobre este particular, tomamos la información disponible de datos estadísticos pertinentes en el Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (OSILAC) de la CEPAL.

³⁵ Este indicador está trabajado y cuantificado para América Latina, en Hilbert y Feraz (CEPAL 2003) y es complementado por los informes OSILAC 2007 y 2010. Estos informes forman parte del programa global de E-Government de la ONU.

objetivo de la convocatoria de acción participativa (éste último será desglosado a su vez en: convocatoria de carácter vinculante o informativa³⁶).

Cuadro 11 Matriz de Análisis para Procesos de Participación Ciudadana mediada por TIC en América Latina

Nivel de análisis nacional: Sociedad de la información		
Grado de desarrollo tecnológico: La SI en números.	Intensidad de las políticas TIC: Estado de avance de la política publica.	Índice de presencia en Línea del Gobierno Electrónico: Plataforma digitalizada.
Nivel de análisis local: e-técnicas y dinámicas participativas		
Mecanismo de participación sustentado en el uso de nuevas tecnologías.	Objetivo del mecanismo de participación : legitimatorio (vinculante), de información, consulta (no vinculante)y/o híbrido (deliberación +toma de decisión)	Actores involucrados en el proceso de participación ciudadana: ciudadanos, ONG, movimientos sociales, partidos políticos, sindicatos, agrupaciones universitarias.

Fuente: Elaboración propia.

La selección de las variables de nuestra matriz corresponden a la ponderación de las principales líneas de investigación que hemos tratado de resaltar a lo largo de estos dos capítulos y que sintetizamos de la siguiente manera:

Grado de desarrollo tecnológico: La difusión de las TIC en América Latina encuentra serios problemas en el orden de las brechas sociales existentes. Del cruce de indicadores macroeconómicos e indicadores TIC obtendremos el nivel de apropiación efectiva de las tecnologías. A esto debemos sumar los niveles educacionales de sus usuarios y la veloz

³⁶ Estas variables son trabajadas cualitativamente y cuantitativamente como dimensiones en: “El impacto social de las TIC en la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano” en Kaufmann (2007) y a su vez las reforzamos con metodologías de análisis de portales *web*.

mutación de soportes acelera las distancias entre las generaciones “digitales” y las “analógicas”. Las tres dimensiones de la brecha digital social, educacional y cultural, obliga a un constante sondeo de las tendencias de la infraestructura TIC. (cap.1)

Intensidad de las políticas TIC: se desprende de la variable anterior que el rol del Estado se considera estratégico para la elaboración de las políticas públicas pertinentes para el desarrollo de la Sociedad de la Información. Por la naturaleza transversal de la tecnología se revela pertinente una perspectiva multidisciplinaria que integre a la sociedad civil en la formulación de las políticas. Desde nuestra perspectiva esta variable se revela central para la dimensión nacional.

Grado de presencia en línea del gobierno: Establece los niveles de ejecución de las políticas públicas TIC en cuanto a la digitalización de la administración pública y los espacios de comunicación entre ciudadanos y representantes.

La segunda dimensión tiene como objetivo evaluar los atributos y criterios de la democracia participativa promovidos por las interfaces digitales de los casos concretos de análisis.

Entendemos como interfaces digitales los sitios de Internet: el gobierno electrónico (niveles local, estatal y nacional) parlamentos y partidos políticos, entre otros de los países de América Latina.

Mecanismo de participación sustentado por TIC: En primera instancia se pondrá en evidencia el grado de formalización del mismo: constitución nacional, estatal y municipal. Pueden ser las consultas multisectoriales, referéndums, la consulta popular, plebiscitos, el presupuesto participativo, foros consultivos, cabildos abiertos, atención ciudadana, consulta ciudadana, etc...que se sirven de las herramientas comunicacionales de las TIC.

Objetivo del mecanismo de participación: Está asociado al tipo de alcance de mecanismo que demuestra cuáles son las consecuencias de la acción ciudadana (vinculante-no vinculante). Con esta variable evidenciaremos los aspectos de la democracia participativa promocionados por las interfaces digitales.

Esta variable ha sido metodológicamente reforzada por diversos estudios que analizan los portales *web*, de los que rescatamos a Treschel y Kies (2004) (citado por Cardoso 2008) y la Universidad de San Andrés (Argentina 2006) que definen las e-técnicas involucradas en el desarrollo de la democracia participativa de la siguiente manera:

Cuadro 12 Formas de Participación Ciudadana a través de Interfaces Digitales

Aspecto Informativo	Aspecto Decisional	Aspecto Deliberativo
<p>E-acceso: nivel de información que brinda el sitio para transparentar sus objetivos. En un partido político este nivel puede incluir plataformas políticas, información sobre candidatos y posicionamiento sobre temas públicos, entre otros. En el gobierno electrónico puede implicar información sobre trámites en línea o presenciales, sobre las autoridades, gastos públicos, etc...El e-acceso es un servicio clave en la democracia electrónica, nos describe el nivel de apertura hacia la información pública tendiente a políticas de transparencia.</p>	<p>E-consulta: consultas realizadas al público por gobiernos, autoridades y organizaciones políticas sobre temáticas diversas. Aquí se hace especial énfasis si están o no vinculadas a un proceso de decisión a posteriori. (Ej. encuestas <i>web</i>, foros ciudadanos, cadenas de <i>mails</i>, <i>chats</i> con representantes)</p> <p>E-voto: reconoce dos versiones: A través del computador conectado a Internet y a través de una urna electrónica.</p> <p>E-referéndum: es la posibilidad de usar el soporte digital para una consulta popular: vinculante o no.</p>	<p>E-solicitud: alude a los reclamos y peticiones de la ciudadanía a través de Internet se identifican dos circuitos de solicitud, los que nacen desde las autoridades (<i>Top-Down</i>) y los que surgen desde los ciudadanos (<i>Bottom-up</i>). La figura más desarrollada es la atención ciudadana.</p> <p>E-forum: implica espacios de deliberación pública para el intercambio de ideas, opiniones y debates. Los foros de deliberación ciudadana pueden abarcar múltiples instancias como el gobierno electrónico, periódicos <i>on line</i> y <i>blogs</i> entre otros.</p>

Fuente: Elaboración propia siguiendo los aportes de Cardoso (2008). Nota sobre E-voto: Brasil ha implementado desde 1996 el sistema de voto electrónico a través de urna electrónica, acumulando vasta experiencia en este campo. Por otro lado, el sistema de voto *on-line* aún no cuenta con numerosas experiencias debido a que no se ha creado un sistema seguro anti-fraude. Cardoso (2008) destaca el caso de la comuna suiza Anieres (Cantón de Ginebra) donde en el referéndum 2006 votó el 65% del padrón a través de Internet.

El conjunto de las e-técnicas nos pondrá en evidencia que formas concretas han diseñado las interfaces digitales de los casos seleccionados para el desarrollo de la participación interactiva entre ciudadanos y representantes. Cada una de ellas alude a las distintas dimensiones de participación a los que hemos identificado previamente como: informativa, consultiva y resolutive (toma de decisión). El e-acceso está orientado a incrementar los niveles de transparencia de la gestión pública: a mayor nivel de acceso a la información pública por parte de la ciudadanía los niveles de transparencia se elevan. El e-forum está destinado concretamente a incrementar flujos de comunicación y deliberación que permitan el compartir a los ciudadanos sus opiniones sobre temas públicos.

Por último el e-voto, la e-consulta y la e-solicitud son aludidos para incrementar los niveles de participación política de los ciudadanos ya que integran sus tres dimensiones: información-consulta-toma de decisión.

Actores involucrados: ¿A qué actores se invoca a participar tanto colectivos como individuos? La diversidad de los mismos sobre las temáticas planteadas nos brindara el nivel de pluralidad de espacio participativo e información correspondiente desde los actores mismos.

Finalmente la suma de estas variables a nivel nacional y local brindará un cúmulo de datos cuantitativos y cualitativos sobre los atributos de la democracia participativa promovidos en los distintos sitios de Internet que analizaremos en el próximo capítulo. A través del resultado de la investigación de los casos analizados trataremos de poner en cuestión las preguntas centrales de nuestra investigación: ¿La democracia electrónica incrementa los niveles de participación ciudadana? ¿Qué tendencias y desafíos podemos identificar?

Se clasificará a las interfaces digitales de acuerdo a las e-técnicas puestas en práctica: qué niveles de la democracia participativa se implementan (informativo-consultivo-decisional). Esto nos brindará el tipo de flujo comunicacional y participativo ponderado: recordemos que los mecanismos de participación se definen como “desde arriba” y “desde abajo” para definir el sujeto que los impulsa. Cuando los aspectos participativos promovidos desde las interfaces digitales se centralizan en el acceso y difusión de información pública y distintas formas de atención y consulta ciudadana, los flujos ponderados serán de “arriba hacia abajo”. Se incentiva la búsqueda de información y

de espacios de consulta pero sin la consecuente posibilidad de influir en lo estatal por la ciudadanía. En este caso el modelo de democracia electrónica se acerca a los lineamientos oficiales de la Sociedad de la Información y corresponde a una *accountability mediática* (rendición de cuentas a través de efectos mediáticos). Si en la difusión de los aspectos participativos se encuentran instancias de resolución, o sea, de toma de decisión ciudadana (sea esta vinculada a una instancia deliberativa previa o no) el canal de comunicación que se está promoviendo es horizontal o “desde abajo hacia arriba”: estos canales tienden a promover las premisas propuestas por actores de la OSC para la Sociedad de la Información que buscan aumentar su representación social e influencia en lo estatal a través de distintas formas de co-gestión pública y *accountability* vertical-horizontal (incluyen distintas formas de presión sobre los actos de gobiernos). En este caso el modelo de democracia electrónica presentando se acerca a la posibilidad de construcción de un nuevo espacio y esfera pública a través de mecanismos concretos de participación ciudadana.

Así entonces, con estos dos niveles resueltos, obtendremos un paneo general descriptivo del alcance y desarrollo de las iniciativas tecnológicas en los países más representativos de la Región, en esta materia. Previo paso a los casos, permítasenos presentar datos regionales sobre la participación ciudadana mediada por Internet y sobre el desarrollo del gobierno electrónico en la América Latina.

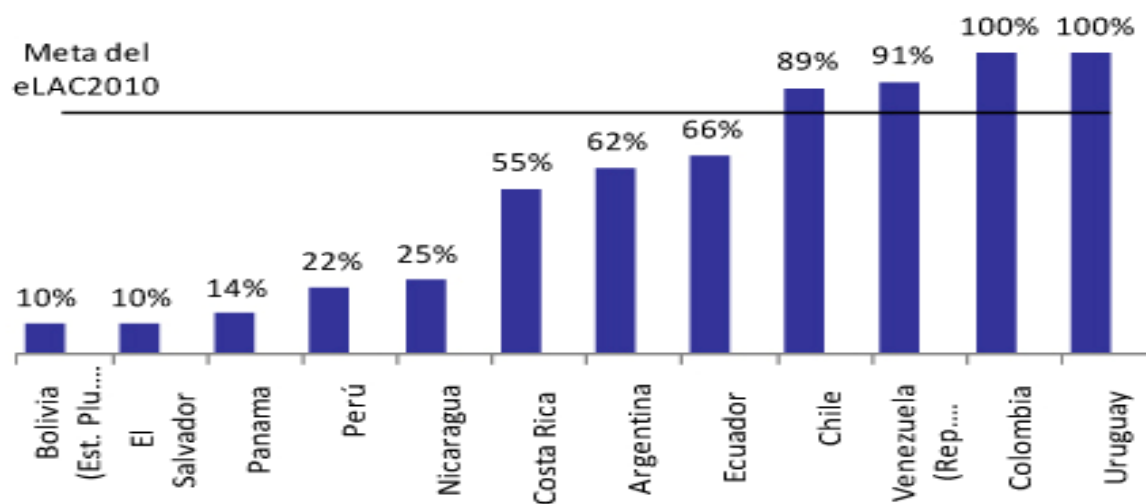
El desarrollo de las múltiples aplicaciones de la democracia electrónica implica como paso previo la presencia en línea del gobierno y la administración pública (Cardoso 2008; CEPAL 2003; 2007). Con el doble objetivo de realizar un *ranking* mundial sobre el desarrollo del gobierno electrónico y de comparar el avance de los mismos en cada país la ONU implementó una serie de informes entre 1999 y 2010. América Latina presenta un desarrollo heterogéneo con países que realizan fuertes avances pero no de forma sostenida, por otro lado se evidencian casos de una notable presencia en línea del gobierno pero con bajos índices de penetración TIC en la sociedad civil.

Los países de la región que más han avanzado son Antigua y Barbuda, Colombia, Cuba, Uruguay y Dominica según UNPAN 2010 (véase anexo cap. 2). En el desarrollo del gobierno electrónico Colombia ha desplazado a Chile del primer puesto regional (adquirido desde inicios de la década) al segundo lugar, complementa el buen desempeño colombiano el caso de Uruguay que se ubica en tercera posición. Por el contrario, el

informe llama la atención sobre el retraso en el avance del gobierno electrónico, con respecto al periodo 2007-2010 de los denominados países grandes: Argentina, Brasil y México, aunque los mismos por la inversión realizada años atrás evidencian aún índices superiores a la media regional. (UNPAN 2008 y 2010). Este informe elabora paralelamente un índice sobre el grado de sofisticación de los servicios *web* ofrecidos por sistemas digitales como la interoperabilidad, la ventanilla única, firma electrónica y trámite en línea entre otras aplicaciones. Todas ellas formas que facilitan la interacción entre ciudadanos y representantes. En esta dimensión el 70% de los gobiernos han pautado para el Osilac 2010 la incorporación de la ventanilla única, siendo los casos de Colombia, Chile, Argentina y México los que mayores avances demuestran. Por otro lado, el informe UNPAN 2010 ofrece información sobre el desarrollo del gobierno electrónico a nivel local, establecido como el ámbito privilegiado de participación ciudadana. Lamentablemente es en este nivel de gobierno donde se evidencian en mayor medida los efectos de la brecha digital de América Latina, sobre las zonas rurales y de menor densidad poblacional. Dichos efectos imponen desafíos que aún no lograron ser superados pese a las declaraciones de los gobiernos en distintos foros regionales y mundiales. Solo 4 países logran superar el 80% de gobiernos locales en línea: Uruguay y Colombia con el 100%, Venezuela 91% Chile 89%. Por detrás de ellos Argentina y Ecuador en el orden del 60%. Paradójicamente la dimensión de menor desarrollo del gobierno electrónico de América Latina se encuentra en el lugar ponderado para la participación ciudadana.

Cuadro 13 Gobiernos Locales *on line* en América Latina

Fuente: Osilac 2010



Los datos presentados sobre la infraestructura TIC y de políticas públicas expuestos anteriormente (vid. Cap.1) tendientes al desarrollo del gobierno electrónico ponen en evidencia los niveles de acceso por los cuales la ciudadanía puede expresar su voluntad política, comunicarse con sus representantes y efectuar tramites de manera *on line*. También los gobiernos electrónicos brindan niveles de acceso de información para la transparencia y transacciones públicas. Ahora bien, todo lo anterior evidencia canales de accesibilidad pero ¿cómo usan los latinoamericanos Internet? Las distintas formas de uso de Internet evalúan el sentido que le dan los ciudadanos a la red de redes. Creemos importante cruzar la información de estos niveles de acceso y con las formas de usabilidad para poder evidenciar cual es el estado de situación general de la región.

El informe Latinobarómetro 2008 presenta un nivel de penetración regional de Internet en el orden del 35% en términos generales sobre el cual el 66% de los usuarios busca información, un 53% se conecta para revisar su correo electrónico, un 32% para entretenerse y un 31% para trabajar. El estudio no presenta información sobre el uso de las TIC en cuanto a la comunicación con autoridades u organismos públicos de gobierno electrónico.

Revisando las distintas encuestas nacionales que brinda el sistema estadístico del Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC) de la Cepal pudimos elaborar el siguiente informe sobre el uso de Internet con respecto al gobierno electrónico³⁷.

³⁷ Brasil: Pesquisa Nacional por Amostra Domicilios, 2005. Chile: Encuesta CASEN, 2006. Ecuador: Encuesta de Empleo, 2008. El Salvador: Desempleo y Subempleo, 2007 y Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 2005/2006. México: Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las TIC, 2005/2006/2007. Panamá: Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de las TIC, 2007. Perú: Encuesta de Propósitos Múltiples, 2008 y Encuesta Nacional de Hogares, 2007. República Dominicana: Encuesta Nacional de Hogares, 2005.

Cuadro 14 Resultados de Encuestas sobre Usos de Internet para Interacción con Agencias Gubernamentales

		Uso de Internet para interacción con Org. Gubernamentales (Gob. Electrónico)									Número de personas
		Si			No/No frecuentemente			Na/Nr			Total
		Número de personas	% F	% C	Número de personas	% F	% C	Número de personas	% F	% C	
País	Año										
Brasil	2005	8,808,305	4.8	74.4	143,900,939	78.0	27.2	31,679,376	17.2	88.3	184,388,620
Chile	2006	524,519	3.2	4.4	15,627,834	96.8	3.0	.	.	.	16,152,353
Ecuador	2008	62,816	0.5	0.5	13,815,888	99.5	2.6	.	.	.	13,878,704
El Salvador	2005	1,694	0.0	0.0	5,328,707	77.6	1.0	1,533,679	22.3	4.3	6,864,080
	2006	1,011	0.0	0.0	5,461,089	78.2	1.0	1,518,179	21.7	4.2	6,980,279
	2007	1,004	0.0	0.0	4,601,939	80.1	0.9	1,141,632	19.9	3.2	5,744,575
México	2005	377,004	0.4	3.2	91,557,141	99.6	17.3	.	.	.	91,934,145
	2006	939,638	1.0	7.9	91,702,609	99.0	17.3	.	.	.	92,642,247
	2007	596,276	0.6	5.0	93,195,674	99.4	17.6	.	.	.	93,791,950
Panamá	2007	2,122	0.1	0.0	3,268,171	99.9	0.6	.	.	.	3,270,293
Perú	2007	172,671	0.6	1.5	27,330,250	99.4	5.2	.	.	.	27,502,921
	2008	258,045	0.9	2.2	27,860,239	99.1	5.3	.	.	.	28,118,285
Republica Dominicana	2005	101,353	1.6	0.9	6,060,995	98.4	1.1	.	.	.	6,162,348
Total		11,846,458	2.1	100.0	529,711,475	91.7	100.0	35,872,866	6.2	100.0	577,430,799

Fuente: Elaboración propia en base a las herramientas brindadas por OSILAC.

La comunicación en línea entre representantes y ciudadanos presentada en el cuadro anterior evidencia números exigüos y poco alentadores. Siguiendo esta línea de investigación, sobre como usan los ciudadanos Internet, el estudio comparado sobre el uso de las TIC entre legisladores nacionales y ciudadanos en 14 países de América Latina de Rodríguez Duarte (2002) presenta un informe sobre posibles orientaciones de la comunicación política: brindar información, crónicas parlamentarias, marco jurídico actualizado, publicación de proyectos de ley y correos oficiales, entre otros. Nuevamente esta investigación obtuvo un bajo índice de respuesta sobre la petición ciudadana de

información a sus representantes: 4.3%³⁸. De la misma forma, Piana (2007) puso a prueba la comunicación política entre legisladores de la Provincia de Buenos Aires (Argentina) y ciudadanos durante 2005-2006³⁹. Se enviaron un total de 828 mails a diputados y senadores provinciales, de estos respondieron sólo 53 (22 en 2005; 31 en 2006). En efecto las conclusiones de ambos estudios señalan como desafíos a superar la notable falta de uso de las TIC para asuntos públicos y la baja eficacia comunicativa de las instituciones. Y concluyen que ambas situaciones son un buen ejemplo de cómo la potencialidad de las TIC se diluyen en la realidad democrática.

Finalmente la evidencia corrobora, pues, que las variables de usabilidad de Internet presentadas por Latinobarómetro 2008 y los valores encontrados a través del sistema estadístico de OSILAC demuestran como usos preponderantes las actividades de entretenimiento, envío y recepción de mensajes electrónicos, operaciones de banca electrónica, lectura/descarga de revistas, libros y/o periódicos, descarga de video, películas y video juegos, búsqueda de información (información general, trámites, bienes y servicios, salud) y son priorizadas por los usuarios latinoamericanos sobre las de participación y comunicación con sus representantes. Al igual que en la vida real la participación política evidencia en la realidad virtual ser un acto de minorías.

³⁸ El estudio fue realizado en 2002, sobre 599 mails enviados a 14 congresos de América latina solo se recibieron 26 provenientes de legisladores de Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Chile, México, Perú y Uruguay. De ese 4.3% solo el 38% respondió satisfactoriamente a la pregunta requerida.

³⁹ La investigación de Piana consiste en el envío de tres tipos de mails (mail1: pedido de ayuda ciudadana; mail2 propuesta de participación ciudadana y mail3 encuesta sobre las TIC y la comunicación política) a los representantes de las cámaras provinciales. El estudio aporta una descripción de los niveles de información y comunicación de los sitios de Internet de ambas cámaras.

Capítulo 3 Caso de Participación Ciudadana y TIC en América Latina



Presupuesto Participativo



En nuestro tercer y final capítulo presentamos cuatro casos de participación ciudadana en Argentina, Brasil, Chile y México que hacen uso intensivo de distintos soportes TIC e Internet y se revelan representativos en América Latina. La selección y presentación de los casos responde a la metodología expuesta anteriormente que propone una matriz de análisis para los mismos, la cual como señalábamos está conformada por dos dimensiones. La primera acerca al lector datos generales del caso que sirven de introducción al mismo: el estado de la Sociedad de la Información (SI) a nivel nacional, el grado de desarrollo tecnológico del país, la intensidad de sus políticas públicas TIC y de su índice del gobierno electrónico. Dimensión que fue abordada en nuestro primer capítulo. Esta introducción al estado general de la SI y del desenvolvimiento institucional y democrático de cada caso tiene como objetivo brindar la información necesaria para poder evaluar a posteriori los mecanismos de participación ciudadana. La segunda dimensión, que fue desplegada conceptualmente en el capítulo precedente, propone concretamente un análisis local de las dinámicas participativas y de las e-técnicas desplegadas por los portales *web* de los mecanismos de participación elegidos.

Ambas dimensiones pretenden transparentar la viabilidad de nuestra hipótesis planteada: Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación inciden en los procesos participativos democráticos de la región de manera favorable, generando una ampliación de la esfera pública que fortalece el desarrollo democrático. Dicha hipótesis busca arrojar luz sobre el posible papel de las tecnologías de la información y la comunicación en la creación de sociedades políticamente más democráticas en América Latina. Este tercer capítulo presenta pues, un trabajo de campo que busca demostrar en base a datos primarios y secundarios, que existen procesos de participación ciudadana que implican tanto diversos niveles de aplicación de las TIC como de grados de toma de decisión, que denotan la existencia de una incipiente democracia electrónica en la región. En este sentido veremos como cada caso toma, de acuerdo con sus experiencias previas en materia de participación política de los ciudadanos, el grado de implicación de las tecnologías digitales a dichos procesos, para lo cual se expone una breve historia del mecanismo de participación, sus reglas y dinámicas, objetivo y tipo de convocatoria y actores involucrados. En este sentido buscamos evidenciar quién participa y con que fines.

Recordemos que la elección de los mecanismos de participación obedece a una jerarquización previa (sustentada por una ponderación de variables nacionales que realiza la CEPAL desde el 2001 vid. cap. 1) sobre la SI en América Latina, la cual permite la doble tarea de evidenciar los procesos que atienden a su construcción, en particular en el punto específico que corresponde a la aplicación de las TIC a los procesos de decisión ciudadana y surcar las dificultades propias de un estudio regional. En segunda instancia la elección está orientada a un caso exitoso a nivel local, de modo de testear la aplicación de la tecnología en cuestión a los procesos participativos. En este punto se analizará cómo las herramientas digitales involucran a distintos niveles de participación y cuál es su rendimiento concreto.

Finalmente hemos decidido ampliar nuestra metodología original con una serie de entrevistas a los coordinadores de los cuatro mecanismos de participación ciudadana y distintos actores sociales involucrados en los mismos. En este último punto permítasenos aclarar que la elección de los actores sociales sólo pudo ser realizada para el caso mexicano por cuestiones de espacio y viabilidad técnica. La intención de producir entrevistas con los coordinadores de los mecanismos de participación fue doble, por un lado dar a conocer sus opiniones y puntos de vista sobre las dinámicas participativas y por el otro, cómo dichas dinámicas al entrar en relación con las tecnologías digitales fueron modificándose. Si bien nuestra metodología no tuvo como objetivo la entrevista en profundidad se buscó acercar la experiencia de aquellos que están involucrados en los procesos participativos. En el anexo capítulo tres exponemos el cuestionario que se suministró a cada entrevistado y la guía de tópicos que se usó para diseñar el mismo. Sobre este punto en particular el cuestionario fue categorizado siguiendo las principales variables de las dimensiones de nuestro estudio y teniendo en cuenta la especificidad de cada caso.

Argentina Presupuesto Participativo Rosario

Es posible afirmar que la relación de este país con la Sociedad de la Información tiene su inicio durante la administración de Carlos Menem y como punto sobresaliente el lanzamiento global de las autopistas informáticas por el ex vicepresidente de EE.UU. Al Gore en su visita oficial a Buenos Aires (1994). En oposición a los discursos oficiales de la década de 1990-2000 el desarrollo de la SI Argentina transitó entre la fuerte recesión económica, una heterogeneidad de institutos formales para el desarrollo de las TIC y la crisis de gobernabilidad del 2001 y la inflación monetaria actual. En el decenio 2000-2010 la devaluación del peso argentino implicó una pérdida adquisitiva de los sectores asalariados y un incremento del PBI del orden del 9%. No obstante lo anterior Argentina cuenta con unos de los mayores niveles de accesos a las TIC en la región, un alto impulso en la industria y servicios para *software* e indicadores consolidados de educación formal, posesionándola en el rango de preparación para la sociedad de la información (*e-readiness*). La gestión actual de la presidente Fernández de Kichner ha logrado implementar la Agenda de Estrategia Digital Argentina reduciendo la heterogeneidad institucional y la disputa entre las distintas agencias estatales para el desarrollo de la Sociedad de la Información. En el cuadro de la siguiente página se exponen indicadores demográficos y macroeconómicos, de mecanismos y figuras de la participación ciudadana y de la SI para el caso argentino.

Cuadro 15 Sociedad de la Información en Argentina

Argentina		Nivel de análisis nacional		
INDICADORES SOCIALES, MACROECONÓMICOS*		2006		
Población (millones)		39,53		
PIB per cápita (US\$)		5.150		
Desempleo (%) 2009		8.8 %		
Pobreza (%)		23,4%		
Índice de Desarrollo Humano		0.869 (38)		
Tasa de alfabetización		99%		
Indicadores TIC **		2007	2008	
Líneas fijas/100 hbts.		24,02	24,04	
Líneas móviles /100 hbts		102,3	116,6	
PC por hogar.		36.4	37.6	
Usuarios de Internet /100 hbts. Uso		25,9	28,1	
Internet por hogar		27.5	29.9	
Suscriptores fijos banda ancha/ 100 hbts. Uso		6,6	8.8	
Suscriptores banda ancha móvil /100 hbts		0.4	1.9	
Posición <i>Ranking</i> Sociedad de la Información***		Global	Regional	Variación
		49	2	-2
Posición <i>Ranking</i> Gobierno Electrónico(*)		Global	Regional	Variación
		48	5	-11
Intensidad Política Pública TIC(**)		Generación		Estado
		Primera		Implementación
Indicadores participación ciudadana: mecanismos democracia directa(***)		Desde arriba		Desde abajo
		Si		Si

* Panorama Digital OSILAC 2007 (Pág. 72)

** Informe Measuring the Information Society 2010 ITU (Pág. 105)

*** Informe Measuring the Information Society 2010 ITU (variación 2007-2008)

(*) Informe Global E-Government Survey UNPAN 2010 (variación 2008-2010)

(**) Informe OSILAC 2010

(***) Desde arriba: Plebiscito (vinc/no vinc). Desde abajo: solo iniciativa popular (vinc./no vinc.) No posee revocatoria de mandato ni referéndum. Solo se contemplan mecanismos oficiales para el ámbito nacional (PNUD 2004)

La Sociedad de la Información

Al igual que la media regional, Argentina no mantiene un avance continuo en los indicadores estructurales TIC, podemos afirmar que las cifras de servidores seguros ha evidenciado un crecimiento en los últimos años, aunque la media se mueva sobre los porcentajes latinoamericanos, no llega a los índices de la OCDE. Este caso evidenció en la década del '90 un impulso en materia regulatoria de los estándares básicos como la firma digital, el documento electrónico y distintos usos públicos de las TIC aunque dicha innovación legal tuvo como objetivo acompañar las políticas de apertura económica en los rubros tributarios, jurídicos y financieros (Hilbert 2007). La falta de una política pública TIC desembocó en una heterogeneidad de proyectos encarados por diversas agencias dentro del Estado argentino dependiendo de los diferentes gobiernos que se fueron sucediendo sin la debida consolidación de ninguno de ellos. La diversidad y superposición de agencias públicas se vio incrementada en los diferentes planes de acción encarados por los gobiernos de las provincias, distintas entidades y agencias del Estado nacional mantenían un objetivo sectorial específico en el uso y apropiación (ANSES, CTC, entre otras) de las TIC.

La falta de continuidad en las políticas TIC reafirmada por las sucesivas crisis gubernamentales y giros dentro de los gobiernos, parece haber finalizado con la implementación de la Estrategia de Agenda Digital Argentina (2009) por la administración de Fernández de Kichner. Como punto sobresaliente se alude a elaborar una potente política de Estado para difundir el desarrollo de los beneficios de las TIC en la sociedad Argentina. Se convocaron a distintas organizaciones sociales, empresas del sector (Google y Oracle, entre otras) académicos y luego de meses de trabajo colaborativo, se elaboró un documento conjunto que posteriormente fue aprobado por el poder Ejecutivo decreto ley 512/09. Alejandro Prince (especialista TIC) señala en el video institucional de la agenda que el objetivo de la misma es: *“promover mecanismos que conlleven a un aumento de la participación ciudadana en el proceso de desarrollo, mediante el fortalecimiento de los vínculos de la sociedad civil con el Estado y con el sector privado, así como sostener el proceso de modernización del Estado y la introducción en la mejora de la gobernabilidad...”* (véase estrategiadigital.org)

Con este nuevo empuje institucional del gobierno de Fernández de Kichner, se espera impulsar al contexto de Sociedad de la Información argentina. Pese a carencias

institucionales pasadas se extendió el acceso a Internet de banda ancha a los sectores populares gracias al programa MiPC (créditos blandos para equipamiento hogareño) y de acceso público en una notable red de locutorios y cibercafé de bajo costo y en todo el país. Estas redes demostraron ser una experiencia exitosa de acceso público-privado, que se evidenciaron en la vida cotidiana de los argentinos y en los momentos de crisis institucional. Complementa el escenario de la Sociedad de la Información del país sudamericano la diversidad de institutos formales de participación ciudadana sancionados en los ´90 (véase cap.2) y un notable conjunto de experiencias participativas que a través de la red de redes difundieron solidaridad, cooperación e innovación participativa en momentos (2001) donde las instituciones gubernamentales vivían su peor crisis histórica.

**Experiencia Participativa:
Presupuesto Participativo Rosario.**

Hemos elegido como experiencia local de participación ciudadana mediada por TIC para Argentina el presupuesto participativo (PP) de la ciudad de Rosario (ubicada a 300 km. al norte de Buenos Aires, se presenta como tercera ciudad en importancia con una población que supera el millón de hab.).

Cuadro 16 Mecanismo de participación Caso Rosario Argentina

e-técnicas preponderantes involucradas en el mecanismo: E-Acceso / E-Consulta / E-Decisión (voto electrónico prueba piloto)		
Presupuesto Participativo Ciudad de Rosario	Objetivo del mecanismo de participación: Híbrido: deliberación +toma de decisión.	Actores involucrados en el proceso de participación ciudadana: ciudadanos, ONG, movimientos sociales y agrupaciones universitarias.

Fuente: Elaboración propia

Definimos al PP como un mecanismo de participación ciudadana orientado hacia una gestión compartida de la administración pública entre los ciudadanos y el gobierno. El PP Rosario se basa en la reconstrucción de las experiencias previas de ciudades brasileñas como Porto Alegre (RG) y Belo Horizonte (MG). Desde el año 2002 los ciudadanos de Rosario pueden decidir sobre el destino de entre el 3% y 4% del presupuesto general de

dicha ciudad a través del mecanismo de participación PP que es definido como una práctica de la democracia participativa. Los objetivos planteados por el presupuesto participativo de Rosario definen la participación ciudadana como una política pública, al vecino como un autoridad legítima en el diagnóstico y la evolución barrial. De la misma forma se adhieren objetivos de búsqueda constante de transparencia y efectividad en la administración. Estos objetivos se proponen como soluciones a un diagnóstico previo de crisis de representación política que ha producido serios desafíos a la gobernabilidad de la democracia argentina. La participación social de la ciudadanía se revela para la administración rosarina como expresión de lo público desde lo social (vid. Cap. 2). En cuanto a los actores, se hace alusión al involucramiento de los individuos y organizaciones sociales como generadores de intereses legítimos, no se pondera a los colectivos sobre los individuos.

Una vez en el portal electrónico de la ciudad de Rosario observamos que en el despliegue del *link* gestión encontramos entre otras las opciones Ciudad Digital y PP. El proyecto general es integrar a mediano plazo en la Ciudad Digital (luego de pruebas piloto) los tres niveles de la democracia participativa en un programa de democracia electrónica: información, consulta y resolución (toma de decisiones). Por límites de redacción nos extenderemos principalmente en el segundo, que es un mecanismo de PC que implica el uso de las TIC y se encuentra formalizado, aunque sí señalaremos algunos aspectos de la democracia participativa promovidos por el primero.

La **Ciudad Digital** incluye un acceso a una selección e-técnicas y e-servicios públicos relevantes para la solución de problemas cotidianos del ciudadano, tendientes al desarrollo social y a la mejora de su calidad de vida de la comunidad. Lo anterior forma parte de una estrategia de políticas públicas inclusivas y participativas destinadas a generar un acceso universal y democrático a las tecnologías de la Sociedad de la Información. La Ciudad Digital de Rosario se divide en las siguientes plataformas electrónicas que brindan e-acceso-servicios y consultas:

E-Gobierno:

Sistema Único de Atención Ciudadana (**SUA**): espacio que promueve la e-consulta a través del reclamo *on line* (se llena un formulario) o bien gracias al registro, derivación, seguimiento y resolución de reclamos ciudadanos por el SUA. El e-acceso a la información se promueve por los siguientes dos espacios: Sistema de Información Geográfica Rosario

(SIGRos): integra, sistematiza y visualiza datos geográficos del municipio para búsquedas e información urbana (estado del tránsito, marchas y protestas entre otros). **Normativas on-line**: publica y pone a disposición de los ciudadanos ordenanzas, decretos y resoluciones de los niveles municipal, provincial y nacional de la administración pública. Además ofrece información sobre reglamentación municipal en áreas comerciales, publicidad, código urbano, uso de la vía pública, código de tránsito, de faltas y tributario, ordenanzas impositivas y de contabilidad, reglamentos de compras, estatuto y escalafón del personal municipal. El e-servicio se promueve con **Trámites on-line**: brinda información sobre más de 300 trámites y 40 de otras áreas gubernamentales y ofrece 35 en línea.

Inclusión Digital: La alfabetización digital, el desarrollo de áreas inalámbricas públicas e Internet comunitaria, se plantea como una forma de democratizar y difundir las TIC a nivel de e-acceso y e-capacitación.

Software Libre ofrece el programa MUNIX de capacitación y desarrollo de *software* libres como forma de lograr una mayor seguridad informática ante los *softwares licenciados*.

Democracia electrónica: Se hace referencia al voto electrónico como forma decisional posibilitada por las nuevas tecnologías a disposición de la participación ciudadana. El voto electrónico presencial (urna electrónica) se puso a disposición del mecanismo de participación ciudadana únicamente en dos ocasiones, en la elección del presupuesto participativo (PP) 2007 y 2008. Ambas pruebas pilotos forman parte de un plan que en los próximos años buscará el desarrollo de una democracia electrónica de mayor amplitud con el objetivo de incrementar niveles de participación ciudadana y transparencia en la función pública.

Presupuesto Participativo Rosario:

Este mecanismo de participación ciudadana es empleado por la municipalidad de la ciudad de Rosario desde el año 2002 y como señalábamos durante el período 2007-2008 se lo complementó con la posibilidad del voto electrónico presencial (urna electrónica), aunque por razones presupuestales no pudo tener continuidad. En el sitio del gobierno de la ciudad de Rosario encontramos la siguiente definición del presupuesto participativo (PP) como mecanismo de participación ciudadana: “*El Presupuesto Participativo es una herramienta que permite a los vecinos direccionar una parte del Presupuesto Municipal a la realización de propuestas y proyectos que consideren importantes para su barrio*”. El mismo se

encuentra sustentado legalmente bajo la ordenanza 7326/2002 que en su artículo segundo lo define como: *“El presupuesto participativo consiste en una forma de gestión de presupuesto, en la cual la población de la ciudad, a través del desarrollo de jornadas participativas, debate acerca de las prioridades presupuestarias por áreas temáticas”*. Se hace referencia al acuerdo y el debate como instrumentos esenciales para poder definir las necesidades de cada barrio (colonia), el mejoramiento de la calidad de vida y la generación de un espacio público en donde reformular los lazos de representación para legitimar la política acercando a los funcionarios públicos con los vecinos.

En relación con lo anterior, el sitio de Internet ofrece una vasta plataforma de acceso a la información pública sobre el PP que se revela como valor agregado en la difusión del mismo. Los ciudadanos interesados en participar cuentan con una herramienta previa como primer paso a la práctica del mecanismo, pueden acceder a información normativa, bibliográfica, sobre las modalidades de trabajo y coordinación (lugares de encuentro, horarios, nombre de los coordinadores y autoridades involucradas) del proceso de participación. Consideramos relevante señalar que la información bibliográfica se encuentra dividida en: herramientas de trabajo (manual del PP, como hacer un PP, guía de elaboración, guía de criterios, guía para rendición de cuentas); materiales ciudad de Rosario (se brinda información del ejercicio presupuestario 2003-2010 y se complementa con material teórico y conclusiones) e investigaciones y estudios de casos a nivel nacional e internacional. Corresponde mencionar que en el detalle exhaustivo de las rondas participativas 2003-2010 se encuentra publicitado aquellos proyectos sancionados, los que pueden ser descargados. De la misma manera se informa sobre la afluencia participativa año por año, la cantidad de proyectos, de asambleas y de número de electores.

Antes de pasar a la información correspondiente al funcionamiento concreto observamos la segmentación del PP en políticas de género y generacionales. El programa “presupuesto participativo y ciudadanía activa de las mujeres” se focaliza en incrementar el rol de la mujer en el espacio público, se organizan talleres de temáticas diversas como derechos sexuales y reproductivos, violencia familiar, discriminación, estereotipos y subjetividad entre otros. El presupuesto participativo joven se especializa en atraer grupos generacionales entre los 13 y 18 años al ámbito de la participación ciudadana.

Mecánica del PP Rosario:

La municipalidad de Rosario llevó a cabo durante la década de 1990 un proceso de descentralización administrativa que habilitó un entorno para los procesos participativos posteriores. La ciudad de Rosario se encuentra descentralizada en seis distritos (Centro, Norte, Noroeste, Oeste, Sudoeste y Sur) denominados Centros Municipal de Distrito (CMD) desde los que emanan decisiones ciudadanas sobre el gasto público. El proceso participativo PP está dividido en rondas (etapas) deliberativas, consultivas y resolutivas que producen propuestas presupuestarias y delegados distritales quienes en representación de los ciudadanos trabajan con distintas áreas técnicas de la administración rosarina en las propuestas finales que serán sometidas a la elección popular. Los ciudadanos de Rosario pueden influir en el presupuesto general en tres momentos:

Primer ronda (abril-mayo): Los participantes se dividen en grupos y talleres de trabajo donde se delibera y surgen las primeras propuestas. Estos talleres desembocan en una asamblea donde se presentan y debaten los ante-proyectos del distrito y a continuación se votan los representantes. Esta ronda genera dos productos: propuestas de presupuestos y elección de delegados distritales (50% hombres/50% mujeres) y finaliza con la presentación de consejos participativos de distrito (CPD). Estos consejos (desde mayo) coordinados por el director distrital tienen como función transformar las propuestas de los vecinos en proyectos, que son categorizados en: sociales (temáticas que atraviesan las secretarías de cultura, promoción social, salud pública, gobierno y general) y urbana (temáticas que incumben a las secretarías de servicios públicos, obras públicas, planeamiento y general). En esta ronda, que incluye deliberación, elección y evaluación técnica, han participado entre 2003-2010 un total de 20.650 personas siendo los distritos del noroeste y oeste los más participativos.

Segunda ronda (octubre): una vez comprobada la factibilidad técnica de los proyectos, se los somete en una jornada única de votación popular realizada en la CMD. Como resultado de la misma se obtiene un orden de los proyectos más votados, los que van siendo incorporados hasta cubrir el monto estipulado para cada distrito (1.3 mill. USD). El conjunto de proyectos de los distritos son enviados al consejo municipal para su tratamiento y aprobación. Durante las segundas rondas 2006 (4169 personas) y 2007 (12.794 personas)

la ciudadanía sufragó a través del voto electrónico presencial, que por cuestiones presupuestarias no tuvo continuidad (secretaría general: 2009).

Tercera ronda (diciembre): En una única reunión se efectúa un balance de lo ejecutado los PP del año anterior y los proyectos y obras a realizar en el próximo período. Complementa lo anterior el acceso a la información presentada en el sitio de Internet de la municipalidad como balance final de lo aprobado en el año (ver documentos: Proyecto de ordenanza y presupuesto de recursos y gastos), se especifican los montos totales del periodo y su desglose en la asignación de los recursos para cada área de gobierno y CMD. El objetivo de esta tercer ronda es aportar una visión global de lo realizado integrando información detallada de cada proyecto distrital, su división por secretarías e implementación, su costo unitario y niveles de participación ciudadana.

El Uso de las TIC en el PP Rosario:

En entrevistas realizadas a funcionarios técnicos del PP Rosario se reconocen varias tendencias y desafíos para el mantenimiento del programa de participación y el uso de las TIC. El principal desafío es revertir una tendencia decreciente en el número de participantes y en el compromiso a largo plazo por parte de la ciudadanía. Situación que planteamos previamente en cap. 2 como desafío inherente a la participación. Particularmente esta baja se experimenta a partir del período 2008 hasta la fecha. Los márgenes de mayor participación se evidencian durante el segundo año de instauración del mecanismo (2004; 5488 participantes) y durante los años que se lo complementa con el voto electrónico (PP 2006-2007; 6550-13.094 respectivamente) (secretaría general: 2009). Por otro lado, los funcionarios reconocieron como una fuerte tendencia la vinculación de las TIC e Internet en los procesos participación ciudadana, sea en el programa de ciudad digital que promueve una infraestructura para los aspectos de la e-democracia como en la constatación del alto interés que despertó en la ciudadanía de Rosario la introducción de las urnas electrónicas en las segundas rondas de los PP 2006-2007 atrayendo un mayor número de personas a la utilización de la herramienta. También han señalado la implementación de la telefonía celular en mecanismos de control de los servicios públicos de limpieza de la ciudad como prueba piloto (programa: veedor vecinal voluntario) y el constante análisis de otras experiencias como los PP digitales de Brasil (Belo Horizonte) y distintas experiencias de digitalización de mecanismos de participación locales en Argentina.

En relación con lo anterior los funcionarios del PP Rosario nos afirmaron que utilizan la red social *Facebook* como forma de dar respuesta a esta tendencia y de subsanar la falta de implementación del herramental TIC en aspectos como el e-forum o e-petición por el sitio de Internet que la municipalidad de Rosario destina al PP. Esta implementación de la red social estaría dando información técnica a los funcionarios que se complementaría con el análisis de las experiencias mencionadas para el desarrollo de futuros programas. Actualmente el desafío que enfrenta el PP Rosario es, en palabras de los entrevistados, evolucionar hacia un PP Digital promoviendo aquellos aspectos centrales de la e-democracia como la e-consulta/e-petición/e-voto/e-forum.

En este sentido hemos observado la notoria ausencia de espacios oficiales de comunicación horizontal como foros y *chat* que hagan de interfaz con la participación y lo realizado en los distritos. Ante este llamado de atención, los funcionarios plantearon como respuesta que actualmente la municipalidad de Rosario ha dado prioridad a la construcción de e-servicios, e-información y e-reclamo del programa de Ciudad Digital que responde a la construcción de la infraestructura del gobierno electrónico y se planea el despliegue de la e-participación y e-decisión ciudadana propias de la democracia electrónica, en el corto y mediano plazo. En la posibilidad de innovación en la gestión pública del PP Rosario a través de los soportes digitales, los funcionarios entrevistados identificaron dos desafíos principales a resolver: por un lado han comprobado que toda innovación digital atrae a la ciudadanía a probar los distintos soportes digitales, sea para evaluar cómo se sienten con ellos o experimentar con algo nuevo. Ante los posibles beneficios de la innovación, se mostraron cautelosos e hicieron mención a dos públicos: los sectores que año a año se involucran y renuevan su compromiso con los asuntos públicos de sus distritos y aquellos sectores periféricos a la participación, que integran personas que van desde una alta probabilidad participativa hasta los más apáticos. Según la experiencia de los funcionarios el primer grupo no es un usuario 100% de Internet y las TIC, sea por brecha digital, generacional o simplemente porque participan desde lo presencial. El segundo grupo sí usa habitualmente Internet ofreciendo una ventana de oportunidad para incrementar la participación. Por lo tanto, para los entrevistados, la ciudadanía en general acompaña la implementación de la innovación digital con dosis de relativo compromiso.

Por otro lado, manifestaron como desafío que el problema de la participación en segunda roda del PP (votación popular de los proyectos) evidencia problemas en el orden de la falta de espacios presenciales para votar. Esto podría resolverse aumentando los espacios virtuales de e-decisión, aunque aquí se mencionaron los efectos de la baja penetración de Internet y de la brecha digital. Los funcionarios manifestaron como paso previo la necesaria democratización de las TIC e hicieron referencia a programas de inclusión digital de la ciudad digital Rosario (no sería extraño a futuro un cruce de programas convergentes: acceso público a las TIC y PP digital). En relación con sendos problemas y soluciones concluyeron que Internet y las TIC ofrecen canales de difusión efectivos hacia públicos no participativos, espacios de expresión de la voluntad política, atracción de la ciudadanía hacia los espacios de gestión pública a través de la presentación de nuevos soportes digitales para la comunicación.

A modo de conclusión creemos que el PP de Rosario es deficitario en casi todas las e-técnicas de democracia electrónica (e-forum; e-consulta; e-decisión) salvo el e-acceso. Ahora bien, este déficit es reconocido por aquellas personas que se encargan de su ejecución y ante el diagnóstico de la disminución en la participación ciudadana estos plantean una diversidad de salidas entre las que encontramos la innovación en los soportes digitales de la e-democracia. Creemos que llevar el PP Rosario a *Facebook* se enmarca en este orden de soluciones y aporta experiencias previas a la innovación. En la entrevista realizada a los funcionarios por momentos diagnosticaron a Internet como un canal de difusión y no de formación ciudadana. Creemos que esta definición un tanto simplista de la red de redes contradice los niveles de e-acceso a la información entregados por PP Rosario y con la posibilidad de utilización del herramental TIC para innovar en la gestión pública. Este nivel de respuesta podría ser un obstáculo para la implementación de un uso intensivo de las TIC, que se revelan como un espacio único entre los contextos reales de participación y canales interactivos, deliberativos y decisionales de la e-democracia.

En cuanto al nivel de participación ciudadana del mecanismo, este caso en particular parece corroborar nuestra hipótesis de investigación tanto por los datos cuantitativos presentados en diversos estudios del PP Rosario como por el relato de las experiencias de los funcionarios, cuando se implantaron soportes de e-democracia (TIC) se incrementaron los niveles de participación. Los picos de participación durante el periodo 2006-2007 no

podieron volver a repetirse hasta la fecha. Por esta razón se está encaminando un proyecto de PP digital para Rosario. Observamos en relación con lo anterior programas de democratización y alfabetización digitales presentados explícitamente para reducir la brecha digital que en su desarrollo involucran sectores privados, productivos, estatales y a la ciudadanía en general. Esta transversalidad sectorial es un indicio positivo para la solución integral del problema del acceso y apropiación de las TIC como paso previo a la construcción de la democracia electrónica en Rosario.

Finalmente analizando el mecanismo de participación en el sentido más puro del mismo creemos que el PP Rosario no entrega grandes cuotas de maniobrabilidad presupuestaria a los ciudadanos como forma de influir en lo estatal, aunque en esta materia no está claro cuál sería el grado óptimo de influencia por parte de los ciudadanos. Pese a su juventud creemos que su consolidación actualmente no está en duda, aunque en el futuro debería desarrollar una constante innovación en su gestión (tal vez incluir nuevos mecanismos de PC para reforzar el logro de la rendición de cuentas) como forma de atraer a las nuevas generaciones y estrategias de comunicación digital para potenciar sus recursos y soportes TIC como veremos en el próximo caso.

BRASIL Presupuesto Participativo Digital Belo Horizonte

Es el gigante de la región en términos geográficos, poblacionales (190 millones de hab.) e industriales. Posee una economía considerada dentro de las primeras 20 del mundo, sus tres sectores (agrícola, industrial y servicios) se encuentran desarrollados y en algunos productos (los agrícolas) es líder mundial. También debemos destacar que Brasil es productor y exportador de tecnología aeronáutica, espacial e informática. Estas características estructurales tienen como lado negativo una desigualdad socio-económica generada por fuertes brechas internas. La brecha digital de Brasil es tal vez la más grande de la región en términos absolutos. Según cifras de la CEPAL (2007) el 54% de la población nunca ha usado una computadora y solo el 27.3% ha usado alguna vez Internet. Estas cifras se modifican en los soportes TIC convencionales como la telefonía móvil por la alta producción de este bien de la economía brasileña.

En términos políticos Brasil vive un proceso de consolidación a partir de la presidencia de Fernando Cardoso, a diferencia de su vecino (Argentina), logró terminar con la inestabilidad institucional y los brotes inflacionarios. Su sucesor Lula da Silva llegó al gobierno como parte de una histórica alianza de partidos de izquierda (PT), sindicatos industriales de base social (CUT) y del movimiento sin tierra brasileño (MST). Actualmente Brasil se encuentra en una situación económica y política que lo ubica no sólo a la cabeza del Cono Sur sino de toda América Latina aunque, como mencionamos, el costo social continúa siendo su mayor deuda pendiente.

La actual administración de Lula encabeza la consolidación de la economía del gigante latinoamericano. Pese a la crisis global que afecta al mundo. Destacamos que esta gestión del presidente surgido del sindicalismo paulista mantiene altos índices de aprobación política por parte de la ciudadanía brasileña como por consultoras y organismos internacionales. Lula en el 2010 fue nombrado por la revista Times como el hombre más influyente del año. Durante su gestión se lograron como objetivos la organización de los Juegos Olímpicos 2016 (primera vez en Sudamérica) y la copa del Mundial de Fútbol 2014. Lo sucederá en el cargo el 1 de enero del 2011 la primera presidenta en la historia brasileña Dilma Rousseff.

Cuadro 17 Sociedad de la Información en Brasil

Brasil	Nivel de análisis nacional		
INDICADORES SOCIALES, MACROECONÓMICOS*	2006		
Población (millones)	191,7		
PIB per cápita (USD)	4.730		
Índice de desarrollo Humano	0,8 (70)		
Desempleo % (2009)	8.1 %		
Pobreza (2008)	25.8%		
Tasa de alfabetización	88,6		
Indicadores TIC**	2007	2008	
Líneas fijas/100 hbts.	20,7	21.4	
Líneas móviles /100 hbts	63,08	78.5	
PC por hogar	26.5	31.2	
Internet por hogar	20.1	23.8	
Usuarios de Internet /100 hbts.	30.07	37.05	
Suscriptores banda ancha fija/ 100 hbts.	4,0	5.3	
Suscriptores banda ancha móvil/100 hbts	1.1	1.8	
Posición <i>Ranking</i> Sociedad de la Información***	Global	Regional	Variación
	60	6	+1
Posición <i>Ranking</i> Gobierno Electrónico(*)	Global	Regional	Variación
	61	8	-16
Intensidad Política Publica TIC**	Generación		Estado
	Primera		Formulación
Indicadores participación ciudadana: mecanismos democracia directa(***)	Desde arriba		Desde abajo
	Si		Si

* Panorama Digital OSILAC 2007 (Pág. 99)

** Informe Measuring the Information Society 2010 ITU (Pág. 105)

*** Informe Measuring the Information Society 2010 ITU (varicación 2007-2008)

(*) Informe Global E-Government Survey UNPAN 2010 (variación 2008-2010)

(**) Informe OSILAC 2010

(***) Desde arriba: plebiscito Desde abajo: iniciativa popular (vinculante y no vinculante) + referéndum. Solo se contemplan mecanismos oficiales para el ámbito nacional (PNUD 2004)

La Sociedad de la Información:

Desde que Argentina aprobó su estrategia digital, Brasil ha quedado como el único caso de los cuatro seleccionados, carente de una política pública implementada a nivel nacional tendiente al desarrollo de la Sociedad de la Información. Al igual que en el caso anterior la heterogeneidad institucional, como elemento endógeno determinante de la falta de formulación de la política pública, mantiene una diversidad de propuestas y de instancias de gobiernos locales y de ONG en estado latente a diferentes programas de desarrollo de la sociedad de la información (en todas sus dimensiones) y sin una instancia política centralizadora que las reúna y coordine sus esfuerzos. Según el Ministerio de Comunicaciones el obstáculo principal para el desarrollo de la SI en Brasil radica en la notoria baja accesibilidad a Internet que responde a la falta de inclusión digital. A su vez, se reconoce la carencia de una infraestructura de telecomunicaciones que dé soporte necesario a la conexión de las áreas recónditas del gigante sudamericano. El desarrollo de la misma tiene como evidencia la falta de un mercado de consumidores que pueda servir de nicho atractivo de futuras inversiones privadas en un principio, por lo tanto, el peso de la misma recaería en la inversión pública de los diferentes Estados locales (reacuérdesse que Brasil es un Estado Federativo).

En el Informe OSILAC (2007) de CEPAL se identificaban dos grandes planes de inclusión digital: el Programa Brasileño de Inclusión Digital (2004) dependiente de la Presidencia de la Nación que tenía como objetivo principal ampliar el acceso de los sectores populares a las tecnologías de la información, para lo cual se pretendía unir a las distintas acciones ministeriales en la materia en una plataforma común. Hacia el 2006 surge el Plan Macro para la Inclusión Digital cuyo esfuerzo no ha dado mayores resultados. El plan para el desarrollo del gobierno electrónico se encuentra en manos del Ministerio de Hacienda y Planificación Económica (MPOG). Este desarrollo aún sigue en la fase del *front office* ofreciendo contenidos e información pero carece de servicios integrales para la ciudadanía.

Sin embargo no podríamos afirmar que Brasil se está quedando rezagado en materia del aprovechamiento de las TIC en términos generales. Creemos que la carencia de una política pública que integre los distintos sectores sociales y sus problemáticas se revela fundamental para el mayor mercado de Internet y de telecomunicaciones de América

Latina. Según distintas consultoras privadas (IAB 2010) Brasil es el principal mercado latinoamericano en términos de inversión publicitaria en Internet condensando cerca de 400 millones de USD por año. Complementa lo anterior, el lanzamiento del plan nacional de banda ancha de 6.000 mill. USD tendiente a potenciar la conexión de alta velocidad, anunciado por Helio Costa ministro de comunicaciones del Brasil.

Experiencia participativa

Presupuesto Participativo Digital (PPBH) de Belo Horizonte

Al igual que el caso argentino Brasil ha incorporado en su constitución nacional la figura de la participación ciudadana (vid cap. 2) durante la transición democrática a fines de la década del 1980. En la mayoría de los Estados que conforman Republica Federativa del Brasil encontramos desplegados numerosos mecanismos de participación ciudadana que incluyen y mezclan los niveles informativo, consultivo y resolutivo. A este notable piso de formalización legal como veremos a continuación debemos sumar un proceso de creatividad e innovación en mecanismos y figuras de participación en las últimas décadas.

En 1988 surge en Porto Alegre la primera experiencia participativa tendiente a poner en manos de los ciudadanos la posibilidad de decidir el destino de una parte de los recursos de la administración pública. El presupuesto participativo (orçamento participativo) formó parte de una estrategia general tendiente a producir una gestión compartida y modernización de la administración. El PP es un instrumento de planificación anual que integra las demandas de la ciudad en un espacio de co-gestión.

Lo anterior tiene que ver con un doble movimiento: por un lado se llama a los ciudadanos a participar y por el otro se descentralizan la administración pública. La figura de la participación se ancla de manera efectiva solo en escenarios municipales y locales (vid cap.2). Sus creadores definen el gobierno democrático como una permanente construcción por parte de los ciudadanos reunidos en el espacio público. Desde 1988 los PP se han expandido a más de 120 ciudades en Brasil, a 300 municipios en toda América latina y cuenta con experiencias en distintas ciudades de Europa (St Denis, Francia; Córdoba, España) y de África (Benin, Camerún y Senegal). Sobre este universo de PP que podemos clasificar por distintas variables que abarcan desde la cantidad de presupuesto por habitante sometido a decisión pública (desde 2 hasta 32 U\$D por hab.), pasando por la

densidad poblacional del municipio en cuestión, hemos elegido siguiendo nuestra hipótesis aquel PP que integre de forma intensiva el uso de las TIC e Internet (Era Urbana 2004).

Cuadro 18 Mecanismo de Participación Belo Horizonte-Brasil

e-técnicas preponderantes involucradas en el mecanismo: E-Acceso / E-Consulta / E-Decisión (voto electrónico Internet / telefonía móvil)		
Presupuesto Participativo Digital de Belo Horizonte	Objetivo del mecanismo de participación : híbrido (deliberación + consulta + toma de decisión)	Actores involucrados en el proceso de participación ciudadana: ciudadanos, ONG, movimientos sociales y agrupaciones universitarias.

Fuente: Elaboración Propia

Belo Horizonte es la capital del estado de Mina Gerais, con una población de casi 2.5 millones de habitantes, durante la década de 1980 realizó una reforma administrativa tendiente a la descentralización municipal. Como parte de una estrategia a largo plazo de innovación de la gestión pública en 1993 se implementó por primera vez el presupuesto participativo. El programa hasta la fecha acumula una participación mayor a las 700.000 personas, más 1000 obras realizadas y se ha diversificado para elevar el grado de efectividad y participación de los sectores urbanos en las siguientes tres modalidades: Presupuesto Participativo Regional, Presupuesto Participativo Digital y Presupuesto Participativo para la Vivienda. Los dos primeros son coordinados por la Secretaría Municipal Adjunta de Planeamiento y el tercero por la Secretaría Municipal Adjunta de Vivienda. Entre los meses de abril y diciembre del corriente año se planea la gestión del PP Regional 2011-2012 (a diferencia del PP Rosario el PPBH se programa la inversión bianual) que someterá a la decisión de la ciudadanía el destino de casi 70 mill. usd.

El PPBH Regional decide las obras para el área regional que comprende los 9 municipios de la ciudad (Barreiro, Centro-Sul, Leste, Nordeste, Norte, Oeste, Pampulha y Venda Nova) y los pueblos jóvenes (periféricos). Se convoca a la ciudadanía, distintas OSC y autoridades, a la Comforça (comisión regional de seguimiento y vigilancia del presupuesto participativo). Podemos identificar la misma mecánica de 1era y 2da ronda que en el PP Rosario (ambas asambleas producen propuestas 25 obras por región y se eligen delegados representantes), la Caravana de Prioridades (los delegados viajan a los sitios

donde se planean estas obras) donde se hace una nueva selección y quedan 14 obras (por Región). Luego la Comforça evalúa las obras ya aprobadas y entrega a posteriori el “cuaderno de emprendimientos” al Foro Municipal donde se detallan las obras para el próximo bienio. El control del desarrollo de las obras queda bajo la responsabilidad compartida de la Comforça y del Grupo de Gestión del Presupuesto Participativo (GGPP) que integra secretarios de gobiernos y al alcalde.

El PPBH Vivienda surge en 1995 y por primera vez en Brasil un gobierno local discute la asignación de recursos para el desarrollo de viviendas dignas para habitantes de bajos ingresos. Hacia 2008 se habían planeado casi 7000 viviendas y entregado 3211. Este programa integra a movimientos sociales (Movimento Sim-Casa) que habían desarrollado una lucha por una vivienda justa durante décadas pasadas.

Debemos señalar que no obstante esta diversidad de programas existe una metodología común que integran los tres PPBH en las siguientes dimensiones: conducción del proceso, construcción de criterios para la distribución de recursos y para la selección de las propuestas y formación de los ciudadanos. De estas tres dimensiones metodológicas destacamos el Índice de la Calidad de Vida Urbana (IQVU siglas en portugués)⁴⁰ como corazón de la misma. Como todo índice, ha sido compuesto por un cúmulo de indicadores, que tienen como objetivo mensurar la calidad de vida de los residentes de las distintas regiones de la ciudad para la asignación equitativa del presupuesto. El resultado de esta medida impulsa conformación de criterios de asignación de recursos según la calidad de vida de las personas imposibilitando la asignación arbitraria de los mismos. En definitiva los barrios de altos ingresos donde el índice es mayor acumulan menor porcentaje de obras que los barrios donde el índice tiende a disminuir.

Los PPBH han desarrollado distintos instrumentos para efectivizar la planeación urbana en co-gestión de una ciudad moderna. Entre los objetivos del PPBH se destacan aquellos que hacen referencia a la decisión ciudadana sobre las prioridades de inversión en materias tan diversas como la salud, educación, ocio e infraestructura. La misión del PPBH es transformarse en un instrumento de democracia real para la construcción de una ciudad más justa y humana y como herramienta de la transformación y cambio de la vida de las personas.

⁴⁰ http://www.pbh.gov.br/noticias/redeurbal9/ppt_novos/mariaines_iqvu.pdf

En el 2008, a 15 años de su lanzamiento en la ciudad de Belo Horizonte los distintos programas de PP acumulaban reconocimientos nacionales e internacionales citamos los de mayor notoriedad: Premio “Mejora de los procesos en los servicios públicos” 2004 otorgado por ONU que destaca las iniciativas y prácticas que contribuyan a la mejora del servicio público; II Premio de Buenas Prácticas del Observatorio Internacional de Democracia Participativa (Francia 2007) para el PP Digital BH, "Mejor Práctica en Participación Ciudadana", otorgado anualmente por el Observatorio Internacional de Democracia Participativa, que reconoce las experiencias innovadoras en el ámbito de la participación. Haciendo un balance de lo actuado por los programas de PP en 17 años de existencia, la población pasó de orientar la inversión pública en obras de infraestructuras básicas para la calidad de vida urbana, hacia obras en las esferas de salud y educación. Actualmente al irse cumpliendo aquellas demandas básicas se observa una orientación hacia espacios de ocio, deportivos y culturales.

PP Digital Belo Horizonte

En el año 2006 surge como medida de innovación en la gestión pública tendiente a elevar el nivel de la participación ciudadana el PP Digital. El motor de dicha innovación fue concretamente aumentar la participación en la toma de decisiones, para lo cual los habitantes de Belo Horizonte votarían, por primera vez a través de Internet la elección de las obras para su ciudad. Como primer paso para la innovación en la gestión se crearon equipos técnicos de funcionarios públicos del PP y de empresas del sector de telecomunicaciones. Se adjudicaron a las empresas BHTrans y Embratel el desarrollo del sitio de Internet y la responsabilidad del soporte técnico y de datos. Como paso siguiente se creó el Tribunal Regional Electoral que cruzaría los datos electorales de los ciudadanos con el sistema virtual de elección de las obras públicas. Este tribunal debió desarrollar con las empresas aquellas pautas centrales para la seguridad informática y organización de la elección. Los habitantes con domicilio electoral en BH mayores de 16 años son los actores invocados por este mecanismo de participación quienes pueden votar por Internet aquellas obras que consideren pertinentes para su región.

Como Objetivos del PP Digital podemos identificar lo siguientes:

“la expansión de la participación popular en la gestión urbana, lo que consolida la práctica de la gestión participativa, mediante la transparencia, la inclusión social, la conciencia social y las nuevas tecnologías y las obras estructurales para elegir a la ciudad, fomentando la visión global de este territorio” (véase opdigital.pbh.gov.br) En cuanto a las e-técnicas que privilegia este mecanismo de participación ciudadana se destacan el e-voto, el e-forum y e-acceso. En el análisis del sitio de Internet se encuentran desplegados e integrados todos los niveles de participación ciudadana puede tener. Aquellas personas que lo visitan pueden tener acceso a la información relevante de las obras que se proponen para la elección. También pueden dialogar en los foros virtuales con las autoridades, OSC y vecinos de Belo Horizonte para canalizar sus dudas y preguntas acerca de las obras. Por último en los periodos establecidos se puede votar por el destino de los recursos en cuestión. En su primera edición del PP digital produjo 9 obras de restauración de edificios y espacios públicos por un total de R \$ 20.250 millones, (11 mill. USD aprox.). Las obras del 2006 obtuvieron por la vía de Internet un total de 503.266 votos de un total de 172.938 participantes (recordar que los PP incluyen 2 rondas de elección donde se van descartando proyectos) y el *site* del PP obtuvo 192.229 vistas provenientes de 23 países. El gobierno de la ciudad para facilitar la participación de los ciudadanos puso a disposición 152 centros de acceso público y de inclusión digital (*trailer* que lleva en su interior computadoras con acceso a Internet) que circulaban por puntos neurálgicos de la ciudad para distribuir los canales de difusión. La primera obra entregada del PP digital 2006 fue la restauración de la Plaza Céntrica de la Ciudad catalogada como patrimonio cultural del Estado Mineiro.

PP Digital 2008

Para la segunda edición del PP Digital (2008) se planteó el objetivo de mejorar el acceso y transporte público. De esta manera se presentaron obras para la mejora de la red de tránsito de la capital mineira. Esto significó un aumento del presupuesto del orden del 143% en comparación con la edición 2006, la obra vencedora se llevó R \$ 50 mill. (27 mill. USD). Se incluyó para este ambicioso proyecto al sistema Viurbs que define la estructuración de carreteras de Belo Horizonte, de acuerdo con el mismo se pre-seleccionaron los siguientes 5

proyectos que ponderaban el transporte público y peatonal como forma estratégica de reducir el tráfico y el impacto ambiental :

Avenida José Cândido da Silveira / Avenida dos Andradas (costo R\$ 46.038.515); Avenida Pedro I com Avenida PortugalInvestimento (R\$ 42.000.000); Avenida Tereza Cristina com Anel Rodoviário (R\$ 32.434.176); Portal Sul / Belvedere (R\$ 32.400.000); Praça São Vicente com Anel Rodoviário (R\$ 39.483.942)

La innovación tecnológica en esta segunda edición fue la introducción del voto vía telefonía móvil para lo cual, la alcaldía proveyó un número gratuito (0800 723 2201) que permitió la votación a personas sin acceso a Internet (recordemos que la telefonía móvil es el soporte de la SI con mayores índices de presencia y crecimiento). De la misma forma que en el 2006 se podía acceder al sitio de *www.pbh.gov.br / opdigital* para votar vía Internet y participar de los distintos foros y *chats* de opinión ciudadana con el fin de informarse y conocer las diversas opiniones. Para la edición 2008 pusieron a disposición 270 módulos de acceso público gratuito para votar por Internet.

Sobre su mecánica podemos señalar que una vez que el elector se conectaba a Internet podía votar solamente por una de las obras, asignándosele un número de identificación clave (para su voto para asegura un voto por persona, recordar que en la edición 2006 se incluyeron varias rondas de elección). La elección se efectuó entre el 11 de septiembre y el 8 de diciembre. En Internet se visitaba el sitio de OPBH 2008 y seleccionaba la acción “vote ahora”, se elegía la obra de preferencia se llenaba un campo con el número de inscripción y zona electoral, luego se elegía “continuar”. En el paso siguiente se brindaban los datos personales de elector y se completaba con el número de seguridad, dado previamente, y finalmente se elegía “confirmar”. Los pasos vía telefónica eran los mismos siguiendo las instrucciones que daba una operadora.

Ilustración 1 Presupuesto Participativo DIGITAL 2008

En cuanto a los resultados podemos concluir que se registraron 124.320 totales. A través de Internet se dio la mayor participación con un total de 112.837 votos (90,76%) y muy por detrás con 11.483 votos (9,24%) la telefonía móvil. Según el sitio de Internet esta participación fue histórica para el PPBH.

Cuadro 19 Resultados Participación Electrónica (Internet y Telefonía Móvil) PP Belo Horizonte

Resultado Final	Internet	Teléfono	Total
Av. José Cândido Silveira / Av. Andradas	10.442	1.298	11.740
Av. Pedro I com Av. Portugal	17.383	1.999	19.382
Av. Tereza Cristina com Anel Rodoviário	9.570	954	10.524
Portal Sul / Belvedere	33.008	927	33.935
Praça São Vicente com Anel Rodoviário	42.434	6.305	48.739

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://opdigital.pbh.gov.br.br>

Siguiendo la información que suministra el sitio opdigital.pbh.gov.br y las entrevistas que se realizaron a los funcionarios en comparación con la edición 2006, durante los 27 días de elección en 2008, el sitio Internet elevó sus visitas totales divididas en 217.651 de 68 países y 214.885 provenientes de 14 ciudades (87% de Belo Horizonte) de Brasil dando un

promedio de 7773 visitas por día. En cuanto al aprovechamiento efectivo de las herramientas de la comunicación digital, el análisis realizado de los servicios IP ha demostrado que el usuario en promedio para esta la edición ha pasado 5'14 seg. destinando hacia páginas de deliberación y luego acceso a la información la mayor cantidad de ese tiempo. Superando ampliamente el tiempo de permanencia para registrar el voto. Esto demuestra que la utilización de los foros de discusión, mapas interactivos que informan sobre los lugares geográficos de las obras, el uso de videos institucionales que explican los estados de las obras y los beneficios para la ciudadanía y la ciudad en general, los costos y tiempos de ejecución de cada obra en cuestión, entre lo más destacado han logrado reforzar la participación de la gente. Complementa lo anterior la integración de la información técnica relevante, con los comentarios de la gente y juegos interactivos que miden el nivel de conocimiento que tienen las personas sobre su ciudad. Hay un logro de un sitio de Internet amigable, innovador que atrae a su visita y participación.

En las entrevistas los funcionarios destacaron que paralelo al *site* oficial existe una articulación de la participación y movilización ciudadana en *blogs* que converge con el PP digital en la propuesta de nuevas obras, y con otros temas para la ciudad (visitar comforcapampulha.blogspot.com ; <http://msbarreiro.blogspot.com>). Se identificó a las TIC e Internet como reforzadores de la participación para los segmentos sociales que participan presencialmente de manera continua y como fuente de atracción en públicos no participativos (aquí hay una fuerte vinculación con el nivel de respuesta de Rosario). En relación con lo expresado existió un aumento cuantitativo de la participación que surge del análisis y de las estadísticas y un aumento cualitativo de la misma, evidenciado en la creación de espacios virtuales de participación creados espontáneamente que se vinculan con lo presencial.

Otro tema mencionado en las entrevistas fue la legitimidad de PP Digital. Este último se apoya en la credibilidad que el programa de participación general ha producido a lo largo de 15 años de experiencias, demostrando un rendimiento que los ciudadanos comprueban día a día. A diferencia de los planteos orientados a la rendición de cuentas y transparencia pública (que veremos más adelante en Chile y México) que se verían posibilitados por la tecnología digital, la credibilidad del PP de BH va de lo “contextual” hacia lo “virtual”. En relación con el logro de una legitimidad “integral” se mencionaron las

campañas de difusión de acceso público en escuelas, municipios, *shoppings*, restaurantes y telecentros entre otros, como parte de una estrategia de inclusión digital de los sectores afectados por la brecha digital y de difusión de la participación de los sectores medios-altos.

Por último se señaló que en cuanto a la relación con los ciudadanos las TIC *“invitan a participar en espacios nuevos y sensibilizarlos con la cultura participativa de la misma forma. También las TIC nos invitan a seguir investigando académicamente e innovando en la gestión pública programática para lograr el empoderamiento político de los ciudadanos. Y si es bien utilizado, puede contribuir a la construcción de una sociedad más justa, más igualitaria y ciudadana, como es el objetivo mayor de los presupuestos participativos.* (Claudineia Ferreira)

En resumen los PP digitales de 2006 y 2008 pusieron a disposición de los ciudadanos todos los niveles de participación ciudadana (información, consulta-deliberación y toma de decisión), al que le deberíamos agregar control de gestión, a través de su integración de e-técnicas. Esta innovación, única en su tipo, se apoya en experiencias previas y programas paralelos de participación ciudadana, que hemos mencionado. El resultado de lo anterior es una innovación en la gestión pública que asocia el soporte digital y la participación ciudadana, en esta sociedad se vinculan las mejores prácticas de ambos mundos, ya que a las experiencias previas en materia participativa se le adhiere el instrumental digital y no de manera inversa. Esta es una constante en el programa de participación, nos referimos a que se parte de lo contextual (una participación previa y real) a lo virtual (reforzada por las TIC e Internet) para buscar una retroalimentación. Por otro lado, la estrategia de integrar y rotar varios programas de participación ciudadana, acude al objetivo de la **no** saturación de los espacios participativos, reducción del costo de participación y permite a los equipos técnicos plantear innovaciones futuras y alternancia de las prácticas participativas. Al dilema del mantenimiento del nivel de compromiso ciudadano, los funcionarios de los PPBH lo denominan “costo de participación” (perdida constante de la misma) el que se reduce con la atracción de nuevos segmentos sociales y lo enfrentan con innovación y creatividad en la gestión.

El desafío principal para la alcaldía y los encargados del PPBH luego de tantos años de participación fue atraer a las nuevas generaciones a los espacios de participación. Para los

equipos técnicos estas generaciones que se criaron en un ambiente democrático no han vivido la experiencia de la marginación y represión política (recordemos que Brasil sufrió una dictadura militar entre 1964 y 1985), paradójicamente no sienten el “clamor” por participar políticamente. En palabras de los entrevistados para atraer “*públicos no participativos, juveniles y de clase media y sectores marginados de las TIC en un mismo proceso, es necesario hablarles en su idioma, la tecnología y brindarles un acceso real. Los discursos de participación-libertad deben estar asociados a tópicos de usabilidad e innovación tecnológica*” (Cl. Ferreira y Verónica Campos). Este nuevo lenguaje (la tecnología) sería desaprovechado sin su aplicación a las instancias concretas como la toma de decisiones y control del gasto público. En este sentido se aludió a que las nuevas generaciones serían más renuentes a participar pero cuando lo hacen quieren que sus actos se vean reflejados en políticas concretas y palpables. Por otro lado, se mencionó que la decisión de innovar en el PPBH hacia la incorporación de tecnologías digitales obedeció a pautas de gestión y presupuesto. En este sentido Internet y la telefonía móvil brindaban a los encargados del PPBH la posibilidad de ofrecer propuestas que localizadas en un distrito determinado forman parte del interés general de la ciudad porque representan un valor cultural (OP Digital 2006) o un valor urbano (OP Digital 2008). Por lo tanto se propusieron obras para la ciudad y se ahorró en presupuestos, al proponerse obras de mayor cobertura que benefician a un número mayor de personas.

Finalmente desde nuestra perspectiva nos llamó la atención el sitio de Internet del PP Digital: la notoria simplicidad de navegación para el acceso a las prácticas electrónicas de información, deliberación y elección. En clara oposición a los demás casos, el sitio de Internet de PPBH es visual, no textual. Lo anterior creemos se posibilita por el conocimiento exhaustivo de los procesos de participación aplicados a los presupuestos participativos. Claramente no se inunda al usuario con información contextual y técnica. La tan debatida complejidad de los procesos participativos y de los sistemas informáticos no se observa en este sitio de Internet sin quitarle la calidad y efectividad al mismo. No encontramos otra palabra que facilidad, la cual se pone a disposición de la gente para informarse, debatir, decidir y controlar a posteriori. Tal vez este mecanismo de participación es el que entiende como ningún otro la cultura 2.0.

CHILE Cuentas Públicas Participativas GORE

Podríamos afirmar que la estructura económica de Chile es producto de las reformas de corte neoliberal aplicadas durante la dictadura militar de Pinochet (1973-1989). Su impronta privatizadora en los servicios e industrias estatales y apertura económica prevalece en el presente. Según el último estudio de la economía chilena del Banco Central (2009) se identifican en el sector exportador las industrias del vino, fruta y salmón de importancia dinámica, aunque la explotación del cobre en el norte del país (en manos Estatal) continúa siendo la columna vertebral de la economía. En cuanto al contexto económico actual, el mayor desafío que enfrenta Chile proviene de las consecuencias que dejó el lamentable terremoto de 8.8 grados (Ritcher) que afectó a vastas zonas del país, que obligará a un endeudamiento foráneo no previsto y la modificación de la agenda política del nuevo gobierno.

En cuanto a la situación política Chile vive un recambio y alternancia gubernamental. La Concertación Democrática, formula electoral que protagonizaban distintos partidos de centro y centro izquierda liderados por la Democracia Cristiana y el Partido Socialista, ha sido derrotada por primera vez desde el retorno de la democracia (1989) por una alianza de partidos de derecha liderados por la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional que llevó al poder al empresario Sebastián Piñera a inicios de 2010. Las causas de esta derrota parecerían obedecer más a un desmembramiento interno de la Concertación que a un giro hacia la derecha del electorado chileno según fuentes periodísticas. De acuerdo con lo anterior Chile enfrenta el doble desafío de la reconstrucción económica de las zonas afectadas del terremoto y en el plano político el liderazgo de sectores con nulas experiencias concretas en el vértice gubernamental. En conclusión, creemos que Chile brindará en los próximos años pruebas concretas acerca del rendimiento público del perfil del “empresario exitoso” llevado al ámbito del gobierno.

Cuadro 20 Sociedad de la Información en Chile

Chile	Nivel de análisis nacional		
INDICADORES SOCIALES, MACROECONÓMICOS Y TIC*	2006		
Población (millones)	16,6		
PIB per cápita (USD)	6.980		
Índice de desarrollo Humano (lugar)	0,867 (40)		
Desempleo % (2009)	9.8		
Pobreza %	14%		
Tasa de Interés	6,25		
Tasa de alfabetización	96,1		
Indicadores TIC**	2007	2008	
Líneas fijas/100 hbts.	20,8	21.0	
Líneas móviles /100 hbts	83.09	88.1	
PC por hogar	36.4	40.0	
Internet por hogar	22.1	23.8	
Usuarios de Internet /100 hbts.	31.0	32.5	
Suscriptores banda ancha fija/ 100 hbts.	7.8	8.5	
Suscriptores banda ancha móvil/100 hbts	0.8	2.4	
	Global	Regional	Variación
Posición <i>Ranking</i> Sociedad de la Información***	54	4	-4
	Global	Regional	Variación
Posición <i>Ranking</i> Gobierno Electrónico(*)	34	2	+6
	Generación		Estado
Intensidad Política Publica TIC (**)	Segunda		Implementación
Indicadores participación ciudadana: mecanismos democracia directa(***)	Desde arriba		Desde abajo
	Si		NO

* Panorama Digital OSILAC 2007 (Pág. 99) + CEPALSTAT + Anuario estadístico 2008

** Informe Measuring the Information Society 2010 ITU (Pág. 105)

*** Informe Measuring the Information Society 2010 ITU (variación 2007-2008)

(*) Informe Global E-Government Survey UNPAN 2010 (variación 2008-2010)

(**) Informe OSILAC 2010

(***) Desde arriba: Solo plebiscito vinc. (Usado solo bajo Gob. militar) Desde abajo: No posee. Solo se contemplan mecanismos oficiales para el ámbito nacional (PNUD 2004)

La Sociedad de la Información

Según distintos *rankings* internacionales que evalúan el grado de preparación de los países para el aprovechamiento de las tecnologías informáticas Chile se encontraría como líder en el ámbito latinoamericano (Hilbert y Ferraz 2003). A partir de la Presidencia de Lagos (2001) se hace hincapié en la alianza entre los sectores público y privado para el desarrollo del gobierno electrónico y de la red de Infocentros a nivel nacional. Estas medidas son el producto de la elaboración de 61 propuestas elaboradas a través de mesas sectoriales que fueron el reflejo de los posicionamientos de los actores sociales involucrados durante la presidencia de Frei (1996-2000). La masificación del acceso fue producto del trabajo de la continuidad de dichas reuniones durante el período 2003/2006 y pudiendo afirmar que el gobierno de Bachelet se enfocó en el impacto, la descentralización, la participación y la consolidación de redes. Se destaca el desarrollo del Plan de Acción 2004-2006 (Agenda Digital 1.0) producto de aquellas sinergias entre lo público y lo privado que plantearon las siguientes áreas de interés:

Acceso:

Esta agenda puso énfasis en políticas de acceso a la banda ancha en cibercafés, infocentros, lugares de trabajo, logrando que más de 1 millón de hogares tengan acceso a este soporte. Una red de 776 infocentros a nivel nacional lograron acceder a subsidios, lo mismo que escuelas rurales.

Educación y Capacitación:

Se focalizó en preparar mano de obra capacitada para las TIC llegando al número de 973.000 personas en el 2003, al diseño de una prueba piloto que certifique estas habilidades y puntos de encuentro entre estudiantes y docentes a través de campañas de alfabetización digital.

Estado en Línea:

Se trabajó en ampliar los mecanismos de transparencia y eficacia en las instituciones del Estado. Se ampliaron los trámites en línea, la declaración jurada de impuestos (Operación Renta) se hace vía Internet y el portal ChileCompra como ventanilla de compras del Estado con factura electrónicas (20% del total) y se está trabajando en un portal electrónico de Salud.

Desarrollo Digital Empresarial e Industria TIC:

Las diferentes empresas del sector se encuentran focalizadas en conseguir certificaciones internacionales como ISO y CMM con el objetivo de proveer al país de los soportes tecnológicos para el desarrollo de la SI en Chile. Aquí debemos señalar que como este país se ha declarado como “una economía abierta al mundo” sus mayores retos provendrán de la seria competencia económica y de desarrollo TIC en términos regionales y globales.

Marco Regulatorio:

Los desarrollos de la Firma y Documento Digital, la incorporación de tramites y servicios en línea de notarios públicos convergen en una estrategia de Desarrollo Digital que tiene énfasis en la generación de impacto en un uso más intensivo y amplio de las TIC a fin de crear valor público gracias a los medios digitales.

La Agenda Digital 2.0

Recientemente aprobada condensa previas experiencias prácticas público-privadas y se especializa en tres dimensiones: Cartera de proyectos, política tecnológica e industria de TIC. Para esto cuenta con una diversidad institucional que le da soporte:

- Comité de ministros.
- Consejo consultivo.
- Consejo internacional.
- Secretaría Ejecutiva.

En lo referente a la PC la Agenda 2.0 se identifica con los lineamientos que surgen de las CMSI 03 y 05 que señalan como mejores prácticas para el gobierno electrónico al acceso a la información y transparencia pública y su ámbito de acción el gobierno municipal.

En el portal estrategiadigital.gob.cl conforme al plan de política pública para la Sociedad de la Información 2007-2012, antes señalado, pudimos acceder entre otros informes al primer índice de Digitalización Municipal (2008) que busca mensurar la realidad de los recursos tecnológicos de las municipalidades a nivel nacional y segmentado por densidad poblacional. Las dimensiones e indicadores planteados para la construcción de dicho índice son:

Componente de Realidad TIC (municipal):

Infraestructura tecnológica básica

Caracterización del área informática

Aplicaciones para gestión interna

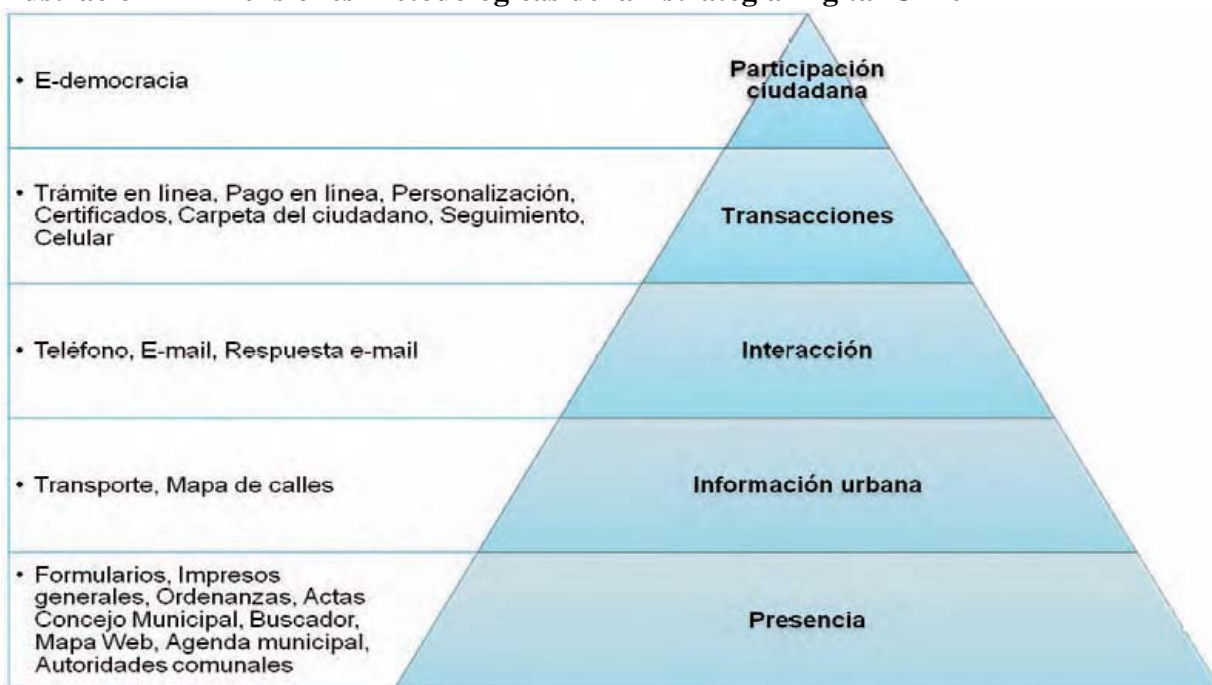
Componente del desarrollo de los sitios:

E-servicios municipales

Usabilidad de sitios *web*

Para la metodología planteada por nuestro estudio (vid. cap.2) las e-técnicas analizadas por la primer dimensión serían e-acceso (información publica relevante a autoridades, políticas públicas, preemergencias y otros) tendiente a la demostrar la transparencia municipal. La misma dimensión toma en cuenta cómo usan las estructuras internas las aplicaciones TIC (finanzas, contabilidad y tesorería, entre otros) y la potencialidad de los recursos humanos de las áreas TIC. La segunda dimensión se focaliza mayormente en los e-servicios (tramites en línea, pago de impuestos, formularios en línea, otros); y e-democracia (mecanismos de participación ciudadana). Para este estudio el vértice piramidal de la metodología propuesta lo ocupa la e-Democracia.

Ilustración 2 Dimensiones Metodológicas de la Estrategia Digital Chile



Fuente: Índice de Digitalización Municipal 2008

Con el objetivo de elevar los estándares de las *web* municipales el informe plantea sobre el análisis de 355 casos un ejercicio de retroalimentación constante entre las

autoridades locales y los funcionarios técnicos de la Estrategia Digital. Los números que brinda estrategiadigital.gob.cl, a los que pudimos acceder son los siguientes:

El 79% de los municipios de Chile posee un sitio *web* y cuenta con un *e-mail* y 29% lo utiliza para responderles a sus vecinos. El Pago *on-line* asciende al 16% (pago de patentes, derechos de aseo, multas y otros) y los trámites 14% (obtención de permisos y otros). Le siguen los mecanismos de participación ciudadana 13% (foros de opinión, votos electrónicos y otros) y distintos tipos de certificados con un 4,3%. El 99,4% de los municipios tiene conexión a Internet y un 75 % usa tecnología especializada para su gestión interna. Las aplicaciones con mayor uso son las de contabilidad y finanzas y remuneraciones.

De la misma forma el informe establece de acuerdo a los resultados obtenidos un ranking nacional de municipios. Sobre el universo de 355 casos, entre los 20 primeros lugares 13 corresponden al área metropolitana Santiago de Chile. En los que se pueden observar que las variables de usabilidad *web* y de servicios *on line* marcan los valores predominantes a nivel nacional. (véase Estrategia Digital Chile índice de digitalización: 2008). Tomando como referencia estos resultados publicados nos propusimos estudiar los mecanismos de participación ciudadana establecidos en el portal electrónico del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago (GORE), considerado como uno de los espacios públicos con mayor densidad de herramientas TIC en el uso gobierno electrónico, para el ámbito latinoamericano (CEPAL 2007; 2010).

Antes de pasar al estudio concreto de las TIC y la participación ciudadana, señalamos que el GORE es un gobierno metropolitano, integrando la ciudad de Santiago de Chile y zonas periféricas. A diferencia de otras capitales latinoamericanas que han realizado reformas políticas pertinentes la figura máxima del GORE, su Intendente, es nombrado directamente por el Presidente de la República. El Gobierno metropolitano está compuesto por un órgano ejecutivo y un consejo regional que se encuentra descentralizado administrativamente y con patrimonio propio. Al Intendente le corresponde, así mismo, presidir el COREMA (comisión regional de medio ambiente). El área Metropolitana de Santiago aporta cerca de la mitad del PBI nacional, el 11% de las exportaciones al extranjero, aunque la pobreza ha disminuido en un 300% en los últimos 20 años aún persiste en un 14% de su población.

Pasando al plano de la participación ciudadana debemos destacar que Chile en oposición a los casos precedentes de Argentina y Brasil no cuenta con mecanismos de participación ciudadana sancionados en su constitución nacional. Sin embargo, el desarrollo de la política pública de participación ciudadana del GORE toma como marco regulatorio general el propuesto desde el programa Agenda Pro-Participación 2006-2010 impulsado por la ex presidenta Bachelet (resolución presidencial 008; leyes 18.574; 19.175; resolución CGR 1600/08). Dicho marco define como visión y objetivos la integración pluralista de los distintos sectores sociales al ámbito público-estatal y define la participación ciudadana como *el ser parte de un proceso de manera activa en los ámbitos decisoriales de una democracia* (Agenda Pro participación 2006: 8) (vid. cap. 2).

En relación a los marcos regulatorios mencionados que compromete transversalmente a distintos entes del Estado, la Intendencia Metropolitana de Santiago regula el desarrollo de los siguientes ejes para la participación ciudadana en la Ley 20.285 de Transparencia de la siguiente forma:

Derecho ciudadano a la información pública: las políticas públicas deben ser conocidas por la sociedad, especialmente sus destinatarios. Acceso a la oferta de servicios institucionales, control social y transparencia de la función pública.

Gestión pública participativa: Incorporación de personas, asociadas o no al diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas a través de los mecanismos institucionalizados por el Estado que permitan a los ciudadanos incidir y ejercer control social en los períodos, espacios territoriales y políticas específicas.

Fortalecimiento de la Sociedad Civil: fortalecer a las OSC teniendo en cuenta los criterios de equidad descentralización y respeto a la autonomía.

No discriminación y respeto a la diversidad: la calidad participativa de las políticas públicas se encuentra comprometida con la sociedad libre de discriminaciones.

En cuanto a los mecanismos institucionalizados por el GORE encontramos los siguientes:

Cuenta pública: una vez por año el Intendente en reunión con la ciudadanía realizará en el mes de junio una Cuenta Pública. Se llama a una jornada de diálogo participativo con personas representantes de organizaciones de la sociedad civil. Luego de la exposición de la cuenta pública se recibe el aporte de las OSC y se publica las respuestas de la autoridad pública.

Consejo de la Sociedad Civil: de carácter consultivo este mecanismo busca dar proceso y seguimiento a las políticas públicas. El consejo está compuesto por OSC relacionadas con áreas de las políticas en cuestión, su secretario es nombrado por el Intendente y deberá garantizar la diversidad y pluralidad de sectores.

Sistema de Información Ciudadana: el servicio pone en conocimiento público información relevante acerca de sus políticas, planes programas, acciones y presupuestos, asegurando que ésta sea oportuna, completa y ampliamente accesible. Esta información se encontrará accesible a través de medios electrónicos e impresos (GORE resolución 531).

**Experiencia Participativa:
Gobierno Regional Metropolitano de Santiago**

Los mecanismo de participación ciudadana implementados por GORE quedan plasmados en el portal del gobierno transparente y acceso a la información pública. Resultando fortalecidas en mayor medida las técnicas de e-acceso. Señalamos que en el mismo se evidencia un alto grado de información ofrecida a la ciudadanía: marcos normativos, actos y resoluciones, estructura orgánica y dotación de personal del GORE, compras y adquisiciones, transacciones, información presupuestaria, auditorias al ejercicio presupuestario, trámites del organismo, subsidios y beneficios, vínculos institucionales, sistema de gestión de solicitudes de acceso y datos históricos de los mismos por los últimos 5 años.

Cuadro 21 Mecanismo de participación Santiago de Chile-Chile

e-técnicas preponderantes involucradas en el mecanismo: E-Acceso / E-Consulta		
Cuentas Participativas	Públicas Objetivo del mecanismo de participación : Información y consulta (no vinculante)	Actores involucrados en el proceso de participación ciudadana: ciudadanos, ONG, movimientos sociales, partidos políticos, sindicatos, agrupaciones universitarias.

Fuente: Elaboración propia

Los mecanismos de participación propuestos por el GORE en línea están basados en el desarrollo de foros consultivos de la sociedad civil, denominados Mesas Regionales. Actualmente se desarrollan tres mesas de consulta ciudadana: Mesa Regional Santiago en Bicicleta, Santiago Recicla y Mesa Regional Indígena. La primera se define como: “una

instancia transversal y multidisciplinaria de trabajo, que responde a la determinación de las autoridades del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, de la Subsecretaría de Transportes y del conglomerado de Ciclistas Unidos de Chile -representados por Ciudad Viva-. La segunda como: Es una iniciativa intersectorial, en que participan diversos actores regionales de la gestión de residuos sólidos, donde se destacan: agrupaciones de recolectores comunales, empresas privadas, fundaciones y servicios públicos de la Región Metropolitana de Santiago. Y la tercera como: Consiste en una instancia de diálogo y acuerdo conjunto, entre los servicios públicos regionales y dirigentes de organizaciones indígenas urbanas. En base a lo anterior y teniendo como referencia entrevistas desarrolladas al departamento de prensa dependiente de la Intendencia Regional se desarrollaron distintas formas y mecanismos de participación ciudadana exitosos en el fortalecimiento de canales de control de gestión pública entre gobierno y ciudadanía.

Las Cuentas Públicas Participativas 2007-2009.

Como hemos señalado anteriormente las cuentas públicas participativas desarrollan instancias de diálogo directo entre el Intendente, los cuerpos técnicos del gobierno regional y OSC-ciudadanos con el objetivo de brindar transparencia a la gestión pública. El mecanismo de participación se basa en el control de los actos de gobierno y el establecimiento de elementos para la agenda gubernamental. Las cuentas públicas participativas se definen como foros deliberativos que publicitan las políticas públicas, que generan espacios de deliberación entre Gobierno y las OSC-Ciudadanos y permiten sentar las bases futuras de entendimiento. También facultan la construcción de espacios donde la ciudadanía presiona de forma indirecta sobre el destino de la inversión del presupuesto público. Las cuentas públicas 2007-2009 fueron desarrolladas en conjunción con distintas herramientas TIC como foros, *chats*, encuestas y otros, aunque como veremos con resultados disímiles.

Durante la entrega de la cuenta pública 2007 a la entonces Intendente Adriana Delpiano se realizaron encuentros con OSC representativas de la región en talleres y plenarios en base al desarrollo de los temas de la AGENDA 10. Este documento buscaba orientar las prioridades de la acción pública regional, con miras al Bicentenario, basándose

en la Estrategia de Desarrollo Regional y el Plan Regional de Gobierno 2006 – 2010, definiendo 10 áreas prioritarias de trabajo con miras a la celebración.

De acuerdo con las respuestas brindadas por los funcionarios del GORE, en el 2007 se implementaron en la *web* institucional espacios de participación para las cuentas públicas de gestión: foros deliberativos y consultas *web*. Luego de la sistematización de los resultados, los mecanismos *on line* **fueron desechados** en los años siguientes por no satisfacer los requerimientos de la gestión, en cuanto a la representatividad de las consultas o propuestas. En palabras de los funcionarios: *“Cada persona daba cuenta de problemas muy específicos y personales, como por ejemplo: “Quiero que tapen el hoyo del pavimento frente a mi casa”. Más que opinar sobre el programa de pavimentación regional en su conjunto”*. La representatividad de los reclamos fue puesta en duda debido a la falta de planteamientos globales de los problemas cotidianos y por los bajos niveles de participación.

En respuesta a lo anterior, la Cuenta Pública Participativa 2008 el ex Intendente Metropolitano, Álvaro Erazo, implementó la realización de talleres temáticos apoyados por directores regionales de servicios públicos, buscando respaldar la participación ciudadana con apoyos técnicos para dar respuestas concretas y orientar las demandas ciudadanas en cada uno de los temas. En ese mismo año se reforzó el trabajo de distintas OSC en el marco del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana PPDA con una serie de encuestas *web* para el desarrollo de bici-sendas. Este tema contó con un fuerte respaldo ciudadano conformándose la Mesa Ciudadanía Gobierno para la definición conjunta de las sendas para ciclistas en el área metropolitana de Santiago de Chile.

La Cuenta Pública Participativa 2009, bajo la Intendencia de Igor Garafulic se desarrollaron 10 talleres entre los que se destacan: eficiencia energética y energía renovable, regeneración urbana y de barrios, desarrollo rural, convivencia escolar, plan Santiago verde, fomento productivo, Santiago en bicicleta, seguridad pública, indígena e identidad regional. En continuación con lo producido en 2008 se planificó la celebración conjunta con OSC para el Día Mundial sin Auto tendiente al desarrollo de una Bicicultura. Durante 2009 se iniciaron, de la misma manera, distintos trabajos tendientes a la construcción y actualización de la Estrategia de Desarrollo Regional 2010 – 2021. Se

iniciaron acciones participativas entre la ciudadanía y el servicio público que concluyeron en el estudio “Santiago 2021, Región Multicultural, Identidades para el Desarrollo de la Región Post-Bicentenario”.

Ahora bien, cuando se pregunta a los funcionarios del GORE sobre la notoria falta de espacios de deliberación y diálogo virtuales (recordemos: solo el 13% de los municipios de Chile desarrollaron instrumentos de e-democracia, destacamos a Las Condes para el e-voto) como los foros y *chats*, el tipo de las respuestas va enfocado claramente hacia dos fenómenos. Primero, como ya mencionamos, el resumen de las experiencias adquiridas con el uso de los soportes *web* como espacios abiertos de e-participación sean deliberativos, de elección y petición no han gozado de un éxito sostenido ni han logrado convencer del todo a las autoridades. Aunque lo anterior no habilitó a su descarte definitivo. Por lo tanto, tomó la decisión de promover la implementación selectiva de los mismos, esto es, cuando los contextos de participación ciudadana así lo indicasen. Entonces cuando se invoca a las TIC, se lo hace por tiempos determinados y sobre temáticas específicas, como las mencionadas anteriormente. El espacio preferido de las autoridades chilenas se centró en formatos consultivos como las encuestas *on-line* estructuradas en preguntas abiertas y cerradas y se coordina su comunicación apelando a los distintos canales de difusión como los medios masivos de comunicación y las redes sociales de Internet para participar de las mismas.

En relación con lo anterior los funcionarios brindaron otro grupo de respuestas que conducen hacia conclusiones de segundo orden, esto es, qué tipo de participación generan los espacios virtuales y si los mismos son los que pretenden desarrollar las autoridades. Los funcionarios explican que la e-participación y su vinculación con instancias de decisión (e-voto) no han logrado convencerlos suficientemente de su representatividad. Esta misma se evidencia en varias dimensiones. Una de ellas sería la difusión, Internet no está aún masificada como en los países de la OCDE, de esta manera se hace evidente la necesidad de articular la difusión en Internet con la TV y otros soportes como los teléfonos móviles, a su vez esta heterogeneidad se ve atravesada por los niveles local y regional del GORE. El resultado es una complejidad de soportes en cuestión. En cuanto al nivel consultivo, las encuestas *on line* mencionaron que las metodologías de representación deben ser elaboradas cuidadosamente. El GORE al representar un área metropolitana comparte zonas urbanas donde la tasa de penetración de Internet es relativamente elevada con zonas rurales con una

baja penetración de la red de redes. Por otro lado, si así existiese un acceso que convenciera a los diseñadores de encuestas, las mismas deben proyectarse para entornos que mezclan alta y baja alfabetización digital. Por lo tanto para la dimensión e-consulta los funcionarios prefieren la solidez de los diagnósticos provenientes de los estudios de campo, realizados con recursos humanos capacitados para dar cuenta de la diversidad planteada.

Pudimos comprobar que las experiencias de los mecanismos de participación ciudadana complementados por las TIC, han logrado satisfacer a los funcionarios de GORE en áreas de acceso a la información. Esto contrasta positivamente las conclusiones de los distintos estudios de E-Government UNPAN 2000-2010. Las mejores prácticas logradas por los gobiernos electrónicos en el área de participación ciudadana fueron en brindar la información necesaria y pertinente de los actos de gobierno, esto es de las políticas públicas. Esta información es utilizada por los públicos participativos para demandar mayores niveles de transparencia de la función pública, en el caso chileno implicó la producción legislativa de una nueva Ley de Transparencia que obliga a los servicios del Estado a publicar información relevante a través de sus *webs*. En relación con lo anterior el citado informe sobre Digitalización Municipal 2008 realizado por al Estrategia Digital Chile destaca una fuerte presencia de los e-servicios de acceso destinados a la información pareciendo corroborar las conclusiones de los funcionarios del GORE.

Durante la entrevista se destacaron varias experiencias exitosas de uso de las TIC para la comunicación y participación ciudadana, aunque respondiendo siempre a la dimensión de e-servicio como técnica virtual destacada. Durante el 2008 se implementó el fono restricción que brindaba información a la ciudadanía de los episodios ambientales críticos destacados durante ese año. Durante los periodos de déficit atmosférico las emergencias y alertas fueron comunicadas por los soportes móviles celulares (Santiago de Chile sufre serios problemas ambientales). Para el año 2009 se proyectó la elaboración de un padrón de inscripción de celulares para una comunicación más efectiva. Estos y otros servicios de alerta temprana para casos de desastre natural adquirieron un fuerte desarrollo en Chile luego del lamentable terremoto de 8.8 escala de richter sufrido principalmente en tres regiones del centro-sur y que afectó a casi toda la Nación.

En las conclusiones los entrevistados indicaron que ante escenarios de brecha digital la telefonía celular móvil les ofrece una posibilidad de mayores rangos de comunicación

interactiva con la ciudadanía. Siendo por el momento el soporte de mayor éxito y con mayores posibilidades de integración a futuros programas de participación. Finalmente resumieron en cuanto a la estrecha relación que parecen adquirir la PC y las TIC para la definición de políticas públicas relevantes, Internet ha sido hasta el momento un complemento del trabajo desarrollado en el terreno presencial, cara a cara y en diálogo con la ciudadanía. Asimismo, esto demanda un soporte técnico que muchas veces las instituciones no son capaces de abordar, por déficit financieros o de recursos humanos capacitados para instalarlos.

MÉXICO OCCM Distrito Federal

México es, junto con Brasil, el país de mayor desarrollo económico y de mayores deudas sociales de la región. Desde el gobierno de Salinas de Gortari comenzaron a aplicarse planes neoliberales de regulación de su estructura económica donde conviven empresas estatales de peso como PEMEX (Petróleos México) y con un fuerte capital nacional diversificado en varios sectores públicos. En materia de telecomunicaciones la empresa TELMEX de capitales mexicanos posee un cuasi-monopolio del mercado en telefonía fija y una fuerte posición en telefonía móvil e Internet. La situación política del país está caracterizada por una transición democrática que lleva más de 10 años en su objetivo de democratizar el sistema de gobierno. La transición ha logrado la alternancia institucional luego de 70 años de gobiernos del PRI (Partido Revolucionario Institucional). En este escenario han surgido dos alternativas políticas el PAN (Partido Acción Nacional), que gobierna por segundo período consecutivo, luego de la presidencia de Fox y la actual de Calderón y el PRD (Partido de la Revolución Democrática) de centroizquierda que protagoniza la primera minoría de la oposición. No obstante esta alternancia presidencial los índices del rendimiento democrático parecen ir en retroceso en cuanto a las fuertes desigualdades sociales que acumula el país. La crisis económica global desatada por la caída de la economía de EE.UU. en 2009 implicó la contracción del primer mercado de exportaciones mexicano (el 80% tienen ese destino) y la caída en las remesas que provienen de la población radicada en dicho país (primer ingreso de la balanza comercial). Aún más, México debió padecer en 2009 lamentablemente el brote del virus influenza AHN1 que tuvo efectos devastadores sobre el sector turístico. A estos reveses económicos durante la gestión de Calderón debemos sumar los efectos desgastadores que acumula su gobierno al lanzar una ofensiva militar contra los carteles del narcotráfico que no termina de dar resultados palpables y ha alterado la estabilidad del país. En respuesta las organizaciones criminales han contestado elevando los niveles de violencia armada, dando signos de presencia en la mayoría de los Estados de la nación y aumentando los niveles de corrupción en la administración pública y fuerzas de seguridad. Lo anterior resume algunas de las causas de la derrota en las legislativas del 2009 que sufrió el partido oficialista obligando a la negociación en el Congreso de la Unión ante un restablecido PRI como primera fuerza. La actual crisis en la que se encuentra inmerso el PRD de López Obrador

(ex candidato presidencial y líder del partido) le ha impedido capitalizar la debacle de la actual administración.

Cuadro 22 Sociedad de la Información en México

México	Nivel de análisis nacional		
INDICADORES SOCIALES, MACROECONÓMICOS Y TIC*	2006		
Población (millones)	106,5		
PIB per cápita (USD)	7.87		
Índice de desarrollo Humano	0,829 (52°)		
Desempleo % (2009)	6.8%		
Pobreza % (2008)	34.8%		
Tasa de alfabetización	91,63		
Indicadores TIC**	2007	2008	
Líneas fijas/100 hbts.	18,4	19.0	
Líneas móviles /100 hbts	61,09	69.4	
PC por hogar	22.1	25.7	
Internet por hogar	12.0	13.05	
Usuarios de Internet /100 hbts.	20.8	21.7	
Suscriptores banda ancha fija/ 100 hbts.	4,27	7.0	
Suscriptores banda ancha móvil/100 hbts	0.5	1.7	
Posición <i>Ranking</i> Sociedad de la Información***	Global	Regional	Variación
	77	13	-1
Posición <i>Ranking</i> Gobierno Electrónico(*)	Global	Regional	Variación
	56	7	-19
Intensidad Política Publica TIC(**)	Generación		Estado
	Segunda		Implementación
Indicadores participación ciudadana: mecanismos democracia directa(***)	Desde arriba		Desde abajo
	NO		NO

* Panorama Digital OSILAC 2007 + (Pág. 99) CEPALSTAT

** Informe Measuring the Information Society 2010 ITU (Pág. 105)

*** Informe Measuring the Information Society 2010 ITU (variación 2007-2008)

(*) Informe Global E-Government Survey UNPAN 2010 (variación 2008-2010)

(**) Informe OSILAC 2010

(***) Desde arriba: Solo plebiscito vinc. (Usado solo bajo gob. militar) Desde abajo: No posee. Solo se contemplan mecanismos oficiales para el ámbito nacional (PNUD 2004).

La Sociedad de la Información

El camino hacia la Sociedad de la Información de México tiene como eje el Sistema Nacional e-México el que depende de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Sus tres dimensiones centrales son Conectividad, Contenidos y Sistema (Hilbert y Ferraz 2003). El proyecto estratégico adoptado por México espera reducir la brecha digital y fomentar un acceso democrático a la información y al conocimiento como así también el desarrollo ciudadano. Integrado por una coordinación nacional que permite reunir los avances de las distintas instancias de gobierno que participan en él (Federal, Estatal y Municipal) que producen una red de contenidos y servicios. En el portal de e-México encontramos una diversidad de programas de Estado, contenidos y servicios públicos destinados al desarrollo de la SI, entre los que destacamos al programa de Ciudades Digitales que integra información y comunicación con portales municipales y estatales de todo el país, un espacio destinado a la sociedad de la información y el conocimiento en cooperación con la UNAM y distintos programas de e-salud, e-aprendizaje, e-gobierno y e/economía.

En la visión de los participantes de este programa México es descrito como una sociedad con fuertes contrastes culturales y sociales tornándose necesario conectar a la sociedad mexicana en un entorno de igualdad de oportunidades y respetando la diversidad cultural y de género. Este programa se propone articular esfuerzos publico-privados y ofrecer una batería de servicios públicos, trámites de gobiernos, aprendizaje *on line*, servicios de salud y comercio entre otras aplicaciones para que se transformen en herramientas con valor y desarrollo social.

El sistema e-México ha generado un fideicomiso que es nutrido ampliamente por recursos públicos y en menor medida provenientes del sector privado. En el 2006 surgió del encuentro de varias organizaciones un documento “Visión México 2020” que plantea la necesidad de un cúmulo de políticas públicas para el sector de las nuevas tecnologías. Se hace mención a la necesidad de procesos de innovación y competitividad del sector como parte de una alianza entre el Estado y las empresas del sector para el desarrollo de la SI. Actualmente se implementa el plan nacional de infraestructura 2007-2012 con el que se pretende dar impulso a la cobertura, conectividad y calidad de conexiones a nivel nacional. Se plantea llegar a los 70 millones de usuarios Internet, ampliar la banda ancha actual, reforzar los servicios de telefonía móvil y fija, y todas aquellas áreas para el desarrollo de la

infraestructura a la SI. Los programas de acceso universal conocidos como Centros Comunitarios Digitales (CCD), arrancaron con un número de 3200 y actualmente se cuenta con uno por municipio. Estos CCD poseen un convenio con el gobierno que les ha permitido hacer uso de los satélites mejorando la conectividad de dichos centros. Sin embargo bajo este complejo marco general las instancias de toma de decisión y participación ciudadana, como veremos, no logran ser articuladas plenamente con las tecnologías de la información y la comunicación.

Experiencia Participativa:

Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México

Como paso previo al análisis del Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México (OCCM) creemos indispensable un acercamiento al estado de la Participación Ciudadana (PC) en México y un breve análisis de los espacios y aplicaciones de su sitio *web* el Portal Ciudadano del Gobierno del Distrito Federal (PCGDF). Llamativamente México (de la misma forma que Chile) no contempla en su carta magna instrumentos concretos de participación ciudadana. Producto de lo anterior existe a nivel federal una heterogeneidad institucional de la que pudimos identificar a cuatro secretarías involucradas en el desarrollo de la PC. Todas ellas forman la Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil: Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaria de Relaciones Exteriores (SER, Dirección de Participación Social) y Secretaria de Gobernación (SEGOB, Dirección General de Atención Ciudadana). A esto hay que sumarle el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil integrado por 12 miembros entre diputados, senadores y OSC. Pese a la carencia de institutos de PC formalizados a nivel nacional en las 32 entidades federativas se registran alguna de las figuras participativas mencionadas (vid. cap.2). Del anterior universo 19 Estados (el 58%) han sancionado una ley específica que dé ordenamiento formal a los institutos y procesos de la PC. Ahora bien de este 58% las entidades que mayormente promueven sus instrumentos y ámbitos de aplicación son: Coahuila, Distrito Federal, Tamaulipas y Tlaxcala (Camacho 2008). La ley de participación ciudadana del Distrito Federal sancionada por la administración de López Obrador (2004) establece el mayor número de institutos y figuras participativas en México. En el artículo segundo de la ley se detallan las siguientes instancias:

Cuadro 23 Figuras de la Participación Ciudadana en la Ciudad de México

Plebiscito	Referéndum	Iniciativa popular	Consulta ciudadana	Asamblea Ciudadana	Colaboración ciudadana
Rendición de cuentas	Difusión pública	Red de Contralorías Ciudadanas	Audiencia Pública		Recorridos del Jefe Delegacional

Fuente Elaboración propia

Ahora bien esta gran variedad de instancias que contemplan e integran, en algunos de los casos, los niveles de participación (vid. cap. 2) no encuentra lamentablemente un correlato con el número concreto de experiencias en la práctica. Siguiendo entrevistas realizadas a distintas OSC, en la búsqueda de una explicación de lo anterior desde el CEMEFI se señala que las posibles causas de la falta de experiencias y de una atmósfera participativa no pueden ser adjudicadas al rendimiento específico de un sector. Las OSC reconocen que desde el ámbito institucional del gobierno del Distrito Federal (DF) se posibilita formalmente el acceso a distintas plataformas de participación las que hasta la fecha no han podido ser puestas en marcha de manera contundente y continua por los distintos sectores de la sociedad civil. El espacio público participativo del DF es materia de construcción entre los sectores de la sociedad civil y los gobiernos.

Haciendo un relevamiento de la PC en los Estados, la Secretaría de la Función Pública (2007) realizó un sondeo a 242 dependencias para conocer cuáles eran las formas y mecanismos de participación ciudadana preponderantes en la órbita de la administración pública federal. En primera instancia se concluye que el actor de la sociedad civil que goza de mayor convocatoria por parte de la administración pública federal para el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana es el sector académico superior. Así mismo señala que los espacios y mecanismos de participación que gozan de mayor promoción son aquellos basados en el diálogo y consenso, los denominados foros consultivos que cuentan con un alto grado de formalización legal cerca de 83%. Finalmente este informe presenta una tipología sobre los ocho (8) mecanismos de participación más desarrollados en el ámbito de la función pública en México, en este orden: consultas ciudadanas, acceso a la

información, consejos consultivos, espacios de diálogo y consulta, observación ciudadana, contraloría social, financiamiento público a proyectos propuestos por actores sociales y finalmente procesos compartidos gobierno-sociedad. Nótese que el último puesto es ocupado por los procesos de decisión ciudadanos.

El Portal Ciudadano del Gobierno del Distrito Federal (PCGDF) utiliza vías interactivas de comunicación entre ciudadanos, representantes, distintas autoridades públicas y OSC para promover ámbitos virtuales y presenciales de participación ciudadana. Haciendo un breve análisis del portal encontramos que sobre el margen derecho del *site* se apela en varios espacios a la participación ciudadana. En la parte superior del mismo se destaca el programa de atención ciudadana que invita a enviar comentarios, quejas y dudas, y se brinda el acceso a información telefónica (bomberos, policía, hospitales, *call center* influenza y denuncias por celular, entre otras) y de localización geográfica de los módulos de atención ciudadana en el Distrito Federal. Le sigue un espacio de *chat*, que promueve la comunicación interactiva con distintas autoridades las que incluyen desde el Jefe de Gobierno, titulares de las dependencias y de entidades locales, aunque el mismo sólo se encuentra habilitado para entrevistas especiales que se publicitan con anterioridad. El *chat* por lo tanto no presenta atención las 24 hs. Por debajo del mismo, se encuentra desplegado el programa Evalúa al Gobierno del DF que expande varios espacios de participación con una clara orientación consultiva y evaluativa de servicios públicos y del rendimiento de autoridades y representantes de la ciudadanía. Dichos espacios comprenden los siguientes programas participativos: Evalúa DF que condensa un vasto programa de evaluaciones sobre el desarrollo social de la ciudad; el Consejo Ciudadano que evalúa el rendimiento de la policía federal y brinda la posibilidad de completar una encuesta *web* sobre gestión pública del DF y el OCCM de consulta ciudadana, que tomaremos como estudio de caso. Llegando a la parte inferior de la margen derecha se observa el aprovechamiento de las redes sociales, el gobierno del DF ha abierto cuentas en redes como *Facebook*, *Hi 5*, *Twitter*, *You Tube*, *My Space* para lograr captar espacios de participación y comunicación informal en franco crecimiento. En entrevistas realizadas a los funcionarios de SFP se menciona que la estrategia de abrir cuentas en redes sociales en crecimiento forma parte de una política pública que proviene de la Presidencia de la Nación.

Permítansenos señalar que con este desarrollo de un canal de comunicación no oficial entre representantes y ciudadanos, el gobierno del DF intenta dos objetivos principales: acceder a públicos no participativos y tematizar de manera autónoma la agenda ciudadana (pudimos observar lo mismo en el PP Rosario). El espacio informal de las redes sociales brinda al gobierno del DF la posibilidad de acceder al creciente público de las mismas pero renuente al registro en los espacios formales del gobierno. En dichas redes el gobierno del DF acumula 9000 seguidores en *Twitter* (entre la cuenta del DF y del E-Gob), 1600 en *Facebook*, 181 en *Hi-5*, *you tube* 173 suscripciones y casi 90.000 reproducciones de video. Estos aparentes números exiguos se encuentran en crecimiento no nos hablan de su efecto multiplicador en la comunicación personal. Dicho espacio termina con una invitación a participar en una encuesta *web*. Todas estas formas de comunicación virtual analizadas se centran en la e-consulta ciudadana, que tienden claramente hacia la evaluación de la gestión gubernamental y el control de servicios públicos aunque como veremos más adelante, las mismas no se encuentran complementados con instancias resolutivas y vinculantes (sobre la margen izquierda aparecen los programas de transparencia públicas de la JGDF). Por lo tanto no podemos conocer sus efectos, más allá del flujo comunicativo.

Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México:

Cuadro 24 Mecanismo de participación Ciudad de México.

e-técnicas preponderantes involucradas en el mecanismo: E-Acceso / E-Consulta		
Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México	Objetivo del mecanismo de participación : consulta (no vinculante)	Actores involucrados en el proceso de participación ciudadana: OSC y ciudadanos

Fuente: Elaboración propia

Siguiendo las conclusiones del informe de la SFP (2007) y del Estado de la PC en México (Granados 2008) decidimos tomar como caso mexicano un mecanismo que integre e-consulta de servicios públicos y nucleee a entidades de Educación Superior. El Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México (OCCM) se constituye como un órgano colegiado que surge del convenio firmado en el 2007 entre el Gobierno del Distrito Federal, Academia

Mexicana de Ciencias (La Academia), El Colegio de México (COLMEX), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), mas adelante, el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). En las consideraciones de dicho convenio se menciona lo siguiente: “*El OCCM se pretende conformar como un espacio de cooperación y colaboración entre la sociedad, el gobierno y la academia, para realizar estudios y evaluaciones, cuyas acciones y propuestas se reflejen en beneficios para los habitantes de la Ciudad de México*” (Convenio 2007). En la visión de las partes firmantes, la actualidad mexicana está marcada por nueva gobernabilidad basada en la construcción de espacios de entendimiento en los que se integran procesos de rendición de cuentas a través del acceso a la información y transparencia en la gestión, los que combinan con los objetivos de transparencia pública y rendición de cuentas.

El OCCM hace hincapié en ser un espacio autónomo de análisis y producción de insumos para mantener a la ciudadanía activa y en conexión con sus representantes. Entre sus objetivos se hace mención a “*enriquecer el conocimiento de las políticas y servicios urbanos de la Ciudad de México así como promover una gestión urbana reflexiva y participativa que posibilite la mejora y el replanteamiento continuo de tales políticas y servicios*” (OCCM *on line*). Es tarea de la ciudadanía y de las OSC evaluar y controlar el desempeño de los servicios públicos y los actos de los representantes a través de las consultas directas que realiza paulatinamente el OCCM. Así se busca una retroalimentación gobierno-sociedad tendiente a la reorientación de las políticas públicas hacia los sectores implicados.

El OCCM apela pues, a la conformación de espacios participativos bajo las figuras del e-acceso, la e-consulta y distintas formas de evaluación ciudadana. Estas figuras se expresan en tres programas de participación:

Programa de Indicadores Estratégicos: se evalúan los desempeños de las políticas públicas siguiendo la división territorial del DF (Delegaciones y Colonias) a través de mecanismos de consulta directa a los ciudadanos. El OCCM ha desarrollado indicadores estratégicos en los siguientes temas: agua, alumbrado público, económicos, manejo y recolección de residuos, mantenimientos de calles y vialidades, mantenimiento de espacios

públicos, programas sociales, seguridad pública y social, transporte y movilidad urbana. Estos insumos construyen los diagnósticos para la elaboración de soluciones efectivas a los problemas de la ciudad.

Programa de Estudios de la Ciudad: Presenta estudios académicos e investigaciones sistemáticas de los problemas relevantes de la ciudad. El objetivo es cruzar los resultados de dichas publicaciones con la planeación de políticas públicas relevantes para los entornos afectados. De la misma forma se cumple con la función de mantener informada a la sociedad y ser fuente de acceso a insumos primarios para las acciones de las distintas OSC. Actualmente se brindan, entre otros, los siguientes estudios: Movilidad urbana y transporte, Inventario de parques prioritarios de acuerdo a la ley de salvaguardas y El reto tecnológico del suministro de agua en la ciudad de México, entre otros.

Programa de Monitoreo de la Ciudad: Las OSC pueden presentar proyectos para la evaluación sistemática del rendimiento de las políticas públicas y del ejercicio de los servidores públicos responsables de estos programas. Actualmente se puede acceder a un mapa interactivo de la Ciudad de México donde se expone la distribución de las Delegaciones por partidos políticos, se identifica a los jefes delegacionales y se detalla sus compromisos adquiridos en la campaña política. La distribución del poder político en el DF se expresa en una clara mayoría del PRD, con 12 delegaciones (Azcapozalco, Gustavo Madero, Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Iztacalco, Alvaro Obregón, Magdalena Contreras, Coyoacán, Tlalpan, Xochimilco, Tláhuac y Milpa Alta) el PAN con 3 (Benito Juárez, Miguel Hidalgo y Cuajimalpa) y PT (Iztapalapa) (al momento del desarrollo de la tesis así figuraba la información en el OCCM).

La mecánica de participación que establece el OCCM alude claramente a dos actores: la ciudadanía y la sociedad organizada (OSC). La primera participa evaluando, sea en su rol de usuario de servicios públicos, destinatario de políticas públicas o valorando el rendimiento de los funcionarios públicos. Por lo tanto, la ciudadanía participa de manera consultiva. Ahora bien, las OSC pueden formar parte de los equipos de trabajo para el diseño y desarrollo de los programas antes mencionados (como planes anexos publicitados por OCCM destacamos programa vida sin armas, retiro de vehículos abandonados y cortometrajes de cine entre otros). Estos equipos fueron conformados y distribuidos previamente por las estructuras académicas referidas con anterioridad y firmantes del

convenio. La distribución corresponde a una división especializada de funciones y debe tener como objetivo un desenvolvimiento consensuado, deliberante y recrear pautas de objetividad y validez académica en los distintos talleres y seminarios organizados. En resumen la mecánica del OCCM es vincular en un mismo espacio público participativo a la ciudadanía, a las OSC, sectores académicos y gobierno para el manejo, evaluación y planeación de uno de los centros urbanos de mayor complejidad en el mundo: la Ciudad de México.

El resultado de este mecanismo participativo puede observarse en los datos ofrecidos en la última Evaluación Ciudadana de Servicios Públicos (relevada entre mayo-junio 2008), en ella participaron 329.726 hogares que valoraron 6 servicios públicos (servicio de agua, alumbrado público, mantenimiento de calles y vialidades, mantenimiento de espacios públicos, recolección y manejo de residuos sólidos y seguridad pública) y 12 programas sociales: Niños talento, Prepa sí, Bachillerato Universal a Distancia, Atención y Prevención de la Violencia Familiar, Seguro de Desempleo, Adultos Mayores, Becas Escolares para Madres Solteras, Educación Garantizada, Uniformes Escolares Gratuitos, Becas Discapacitados(Programa de Apoyo Económico a Personas con Discapacidad), Unidades Habitacionales y Mejoramiento Barrial. Los ciudadanos del DF calificaron como mejor servicio público al servicio de agua potable (52% favorable-23% nada favorable) seguido de la educación media superior. En oposición la vigilancia policial fue catalogada como el peor servicio público (43% negativo) seguido por el servicio de bacheo y calidad de las avenidas primarias.

Para complementar lo expresado hasta aquí y evaluar el uso concreto de Internet y las TIC en este espacio de participación nos entrevistamos con la coordinación de los equipos técnicos del OCCM. Luego de tres años de experiencias públicas, la coordinación del OCCM expresó la PC es una meta a construir. Pese al elevado número de participantes, de visitas del *site* y de productos del OCCM se señala como deuda pendiente la falta de efectos vinculantes de las e-consultas y evaluaciones realizadas a los servicios y actos de gobierno. En este sentido se alude a una carencia de la conexión entre la participación electrónica y los efectos contextuales. No obstante lo anterior el OCCM se presenta como el portavoz de la ciudadanía que condensa tres instancias claves para la PC: la primera hacia los mismos ciudadanos quienes pueden acceder a información objetiva y válida que

les sirve de insumo para proyectar su participación y presionar a sus representantes políticos. La segunda instancia es ante el gobierno de la Ciudad de México, los resultados de las consultas, evaluaciones y distintos productos del OCCM son presentados a las autoridades en una reunión anual. A partir de estas instancias surge una tercera que comprende las actuaciones posteriores del Gobierno, en palabras del coordinador del OCCM *“existe un examen vinculante “tácito” de la ciudadanía a la hora de evaluar si fue contemplada su participación”*.

En cuanto a los usos preponderantes de las TIC e Internet por parte del OCCM se señala al acceso a la información (e-acceso) como la principal actividad electrónica por parte de los equipos técnicos, las OSC y la ciudadanía. El sitio de Internet del OCCM se destaca por la cantidad de material descargable como publicaciones, datos de encuestas, de servicios, de autoridades y noticias sobre el DF entre otras que sirven como insumo para la participación. Sin embargo el OCCM cuenta con experiencias digitales que trascienden el e-acceso, en reiteradas ocasiones se montaron formularios de captura de evaluación en línea para los servicios públicos durante el 2008 y 2009 (e-evaluación) y en un principio del portal de OCCM incluía un foro virtual (e-forum) que actualmente no funciona. Ambas técnicas de participación electrónica fueron desechadas lamentablemente por falta de presupuesto y recursos humanos para su mantenimiento. Actualmente el OCCM tiene como objetivo rediseñar su plataforma virtual para lograr una mayor participación electrónica con una interfaz más amigable.

Sobre la calidad de la comunicación con los ciudadanos, los entrevistados hicieron mención a la necesidad de diferenciar a los públicos participativos. Como recolección de las experiencias surgidas durante los tres años de existencia se elaborará una estrategia de comunicación digital que permita diferenciar públicos participativos y públicos técnicos sin su homogeneización. Se pondrá énfasis en una interfaz dinámica donde los indicadores entren en juego con mapas interactivos del DF, el objetivo es amentar los flujos de participación y consulta electrónica. Complementa lo anterior una estrategia de seguimiento de las políticas y servicios públicos de los perfiles que acceden al *site*. Para los funcionarios de OCCM diferenciar los perfiles de participantes significa conocer específicamente las necesidades de las personas en el universo de localidades que agrupa en DF. Las TIC les pueden brindar un soporte técnico inigualable para esta tarea.

En cuanto a las telecomunicaciones y soportes como Internet y telefonía móvil los equipos técnicos del OCCM no dudan en evaluarlos como “*catalizadores y detonadores de la circulación de ideas, mensajes, proyectos y que pueden movilizar acciones como la participación ciudadana*”. Esta definición se complementa con el señalamiento de una imposibilidad de exploración de las potencialidades de las TIC por falta de presupuesto para dar mantenimiento a posibles *blogs*, foros y redes sociales. También se señaló que Internet y las TIC favorecen la participación ciudadana y la calidad de comunicación en mayor medida que los medios masivos porque dan la posibilidad de manipulación de la información y canales de interactividad, aunque la realidad virtual no deja de ser incompleta. Se afirma que la comunicación que brindan las TIC e Internet es un complemento de los procesos contextuales de la participación, los espacios de comunicación digital no pueden suplantar los espacios de comunicación presencial. Sería un error buscar romper la relación entre ambos. En Internet se destacan las posibilidades de aprendizaje e interactividad que son importantes para la participación pero la negociación, la reflexión y la creatividad se dan en los talleres y seminarios donde las personas en el contacto cara a cara se nutren de la empatía, de la subjetividad y expresión corporal. El canal primario de comunicación y participación del OCCM es presencial.

En resumen de la exploración realizada del PCGDF como del OCCM y de las entrevistas realizadas a sus equipos de trabajo se observa que las TIC son claramente aprovechadas para recrear una comunicación participativa con la ciudadanía en el marco de una nueva gobernabilidad que apunta a la consulta y control tanto de los servicios públicos como del rendimiento de los representantes durante la gestión pública. Aunque estos primeros pasos aún no han sido complementados con instancias de resolución y toma de decisiones ciudadanas que implicarían un impacto directo en lo estatal. Las TIC e Internet fueron definidas por los entrevistados como complementarias de lo presencial que colaboran y acuden efectivamente al logro de espacios públicos participativos, en este sentido pueden recrear la ciudad desde una nueva instancia más interactiva.

Luego de presentar estas cuatro experiencias de participación ciudadana en el marco de la Sociedad de la Información en Argentina, Brasil, Chile y México llegamos a las siguientes conclusiones:

Producto de las entrevistas a los coordinadores de los programas de participación ciudadana y del estudio de datos secundarios identificamos como **tendencia central** el desarrollo de una mayor integración de niveles de TIC y más aún de Internet, con los mecanismos de participación ciudadana. Surgen por lo tanto, nuevos espacios públicos de participación ciudadana que integran “lo contextual con lo virtual”, en el ámbito de la democracia representativa se estarían creando canales interactivos orientados al aumento de la representación social y por lo tanto, de la esfera pública. Ahora bien, para que dichos espacios públicos políticos se constituyan en una tendencia prevaleciente para el futuro de la democracia, el atributo central será pues, el desarrollo y mantenimiento digital de las “comunidades participativas genuinas”, esto es, personas que participen continuamente.

De vital importancia para su mantenimiento identificamos tres puntos: A) una estrategia de comunicación de la interfaz virtual que cubra los distintos segmentos participativos (públicos participativos, no participativos y equipos técnicos) ; B) integrar todos los niveles de participación (acceso, consulta, deliberación y resolución) a las aplicaciones digitales y en un mismo proceso participativo, sin olvidar, ampliar los niveles de resolución ciudadana para aquellos casos que no lo tengan y C) apostar fuerte a la innovación en la gestión participativa (creación y rotación de mecanismos de participación) como forma de evitar la rutinización.

Los sitios de Internet de los mecanismos de participación ciudadana que intenten mantener y elevar sus niveles de participación deberán ejecutar de manera efectiva la doble tarea de satisfacer las necesidades “específicas” de pequeños grupos participativos y equipos técnicos y difundir eventos y encuentros en los públicos no participativos mayores. Para los entrevistados de Argentina, Brasil, Chile y México las funciones principales de interfaces virtuales de los mecanismos de participación son brindar acceso a la información, canales de difusión y comunicación y son una gran plataforma de coordinación de los contextos participativos pero han demostrado distintos grados de rendimiento. Consideramos que el sitio de Internet que mejor cumple esa tarea es PPD de Belo Horizonte debido a que integra todos los niveles de participación y además, brinda una navegación fluida, con accesos directos a las funciones de interacción y decisión pública,

sin sobrecarga informativa, apelando en mayor medida a lo visual que a lo textual. Todos los atributos de la comunicación digital y de los mecanismos de participación concretos están puestos en función de la captación y elevación del número de participantes. Ahora bien, en oposición al PPD de Belo Horizonte se encontraría el caso de Santiago de Chile que focaliza sus esfuerzos en brindar mayores niveles de acceso a la información pública pero sin apelar a la unión e inclusión de otras e-técnicas como foros y *chats*, por considerarlos poco representativos para el mecanismo de participación. Los casos analizados de Argentina y México se muestran dispuestos a unirse a la tendencia de integrar a sus mecanismos de participación mayores niveles de aplicaciones digitales cuando sus presupuestos así lo posibiliten.

En cuanto al desafío de mantener los niveles de participación ciudadana genuinos la totalidad de los entrevistados mencionaron que los espacios de Internet adquieren relevancia cuando son conectados y se nutren de la participación contextual. Ésta última, es la fuerza motora principal y la que se sirve de Internet y de las TIC (y no viceversa). En este sentido para que los niveles de participación no decaigan identificamos dos variables de suma importancia: la innovación en la oferta participativa, creación de nuevos mecanismos y rotación de los existentes (aplicar la innovación a las mecánicas y objetivos y no supeditada a las TIC, o sea al soporte tecnológico) y que los procesos de participación sean resolutivos (que impliquen toma de decisión concreta). Ambas variables demostraron ser un estímulo real para los participantes. Los portales que hemos investigado han demostrado ser espacios condensados de ciudadanía que brindan canales de expresión ciudadana pero que necesitan de procesos de participación real para su mantenimiento. De lo contrario las opciones que se abren serían el vaciamiento participativo y/o simulación con públicos rentados que viven de las clásicas prebendas políticas.

Los casos de PP de Rosario y Belo Horizonte han demostrado que la incorporación de los soportes informáticos a los procesos de participación atraen a ciudadanos que normalmente no participarían reduciendo el “*costo de participación*”: identificamos que las TIC son fuentes de atracción por su novedad aunque superada esta experiencia si los públicos no visualizan cambios e innovación en las ofertas participativas no reafirman su involucramiento (como demostró el caso de Rosario). Por lo tanto, la consolidación de la participación ciudadana, como demuestran las experiencias del caso brasileño implican un fuerte estímulo a la innovación en la oferta, la cual sea comunicada de forma eficiente en

los sitios de oficiales y redes sociales de Internet y no menos importante, la entrega de niveles de toma de decisión ciudadana que impliquen mayores niveles de calidad en la participación.

Como principal obstáculo de la participación se identificó la rutinización, como fuerza inmanente a todo proceso que busca mantenerse en el tiempo. Sin embargo en respuesta a lo precedente, solo el programa de Belo Horizonte rota tres (3) mecanismos de participación distintos (uno de ellos digitalizado 100% que ha logrado elevar el volumen de tráfico en sus dos apariciones) cada dos años para producir el mismo objetivo bajo la misma metodología: reinventar la ciudad a través de lo público y mejorar la calidad de vida de los ciudadanos⁴¹.

Otro desafío que ha arrojado el trabajo de campo para el mantenimiento de “comunidades participativas genuinas” es lograr trascender las dinámicas y lógicas actuales que se dan en los programas oficiales de participación ciudadana. Nos referimos a que los espacios de participación electrónica no sean espacios de simulación política para el mantenimiento de intereses burocráticos o de agenda gubernamental. Se revela pues de suma importancia que el participante evalúe dicho espacio participativo como un lugar auténtico de producción de políticas públicas para su entorno y que dicho espacio se enlace con las narrativas de los participantes como con la historia de la comunidad. Sólo así los participantes podrán reconocer que el circuito de producción de bienes sociales y políticos se ha restablecido.

A través de los estudios de casos concretos hemos tratado de responder, aunque sea de manera parcial al extenso debate teórico construido entorno a los procesos participativos y las TIC de la democracia electrónica. Nos referimos a aquella bibliografía que sostiene que las TIC elevan los niveles de participación en los espacios públicos reforzando la democracia o todo lo contrario, que aísla e individualiza a los ciudadanos en su vida

⁴¹ Creemos que esta diversidad de mecanismos correctamente conectados, apuntan a una segmentación temática y de los públicos en el logro de mayores niveles de PC. Para la primera las autoridades mineiras identificaron los intereses principales por los cuales la ciudadanía se movilizaría: temas culturales-urbanos (remodelación de edificios históricos o mejora vial), de identidad local-regional y de calidad de vida (vivienda). En cuanto a los públicos, la apelación a la tecnología digital está en función del fomento en la participación del sector que en tiempos pasados fue “el gran protagonista” de la movilización para el cambio social y hoy parece inmerso en la apatía: “la juventud”. Aunque también se mencionó a los sectores de escasos recursos en el objetivo de llevar la participación a ámbitos donde las necesidades materiales pueden impulsarla. Esta diversidad de modalidades participativas obliga a una competencia entre ellas.

privada debilitando dicho régimen. Creemos que el individualismo, la atomización y fragmentación social, no son producto de los medios de comunicación (sean analógicos o digitales) sino de las complejas formas de estructuración social que provienen de las principios de organización del trabajo y la producción. De lo investigado hemos podido constatar: A) las TIC pueden colaborar en el aumento de los niveles de participación siempre y cuando sean parte de una estrategia de atracción integral que implique un conocimiento cabal de los procesos participativos concretos que se desean influir. Los que participan son los ciudadanos, no las computadoras y B) Mayores niveles de implicación tecnológica pueden traer consigo la alteración del delicado “ecosistema” participativo. Aunque de la misma forma mayores niveles de participación no nos informan de la calidad de la misma, ni de la democracia. Los niveles cuantitativos de computadoras y participantes pueden implicar diversos contenidos políticos en la participación política. Hoy en día cada teléfono celular puede significar una urna electrónica ¿eso elevaría la calidad de los procesos en cuestión y de la democracia en general? creemos que no. Por lo tanto los programas de participación deben exponer los objetivos y valores democráticos a desarrollar.

Finalmente nuestro trabajo de campo concluye que el futuro de la democracia seguirá incluyendo el debate de la implementación de las TIC e Internet a los procesos políticos, aportando nuevos argumentos en torno a la participación política de los ciudadanos y la presión sobre las elites representativas. La tecnología en cuestión claramente amplía e integra el espacio público de la democracia y podrían conformar nuevos espacios de esfera pública desde lo social. En este sentido las TIC son disparadoras de formas de vinculación que pueden devenir en usos públicos políticos. Creemos por lo tanto, que la innovación en la gestión de la participación ciudadana electrónica debería estar orientada a nuevas relaciones entre sociedad y Estado en donde la primera recupere su condición política en la producción de lo público. En dicha recuperación el papel que pueden desempeñar las TIC como puentes de conexión entre ambas instancias puede repercutir en la conformación de sociedades más democráticas. Internet no reemplaza a la Plaza Pública como espacio de expresión, pero sí, ambas podrían ser (y creemos que ya lo son) elementos de una nueva *máquina participativa*. Sostenemos, de acuerdo a lo presentado en este trabajo de campo, que existe una tendencia palpable y creciente de involucramiento horizontal entre la plaza pública y la plaza virtual que implican mayores

niveles de “conexión digital” no exentos de desafíos. El principal oscila entre la recuperación real de los elementos de la acción política que benefician a la democracia en su conjunto: deliberación, movimiento, pluralismo y decisión ciudadanas y la reproducción simulada de dichos elementos a través de su difuminación en el océano virtual.

Conclusiones

A lo largo del primer y segundo capítulo hemos tratado de desplegar los elementos que conforman las variables principales de la denominada democracia electrónica: las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la participación ciudadana. El objetivo de nuestro tercer capítulo fue abordar las transformaciones que asume la participación política de los ciudadanos con la llegada de las TIC y las aplicaciones 2.0 de Internet, estudiando aquellos mecanismos e instrumentos de participación ciudadana que hacen uso de las mismas e implican ámbitos de representación social en lo estatal. La finalidad de la investigación ha sido dar cuenta de las potencialidades y desafíos para la concreción real de una democracia electrónica en América Latina.

La noción de democracia electrónica alude centralmente al aumento de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión de la democracia representativa. Este aumento se ve facilitado por las distintas herramientas de interacción comunicativa que proponen las TIC, las que favorecen la libre circulación de información y el acceso a temas públicos. Con el actual incremento en el acceso a las tecnologías digitales asistimos a la reestructuración del espacio público, que colonizado por los medios masivos de comunicación adquiere recientemente mayores niveles de comunicación horizontal. Sostuvimos que la participación ciudadana y el espacio público implican relaciones entre Estado y sociedad, concretamente lo público, decíamos, refiere normativamente tanto a responsabilidades estatales como a aquellos temas de interés público que incumben a una sociedad. Dicha normatividad delinea ámbitos concretos de realización, identificamos a la esfera pública como el lugar de toma de decisión y donde se ubican los responsables de producir bienes y servicios públicos. Claramente la esfera pública refiere al Estado pero incumbe necesariamente a la sociedad, que al dotarse de un nuevo esquema de autocomunicación de masas (Castells 2008) plantea la reedición de funciones de la esfera pública desde lo social. Sin embargo para que la sociedad adquiriera funciones de la esfera pública no sólo es necesario un nivel tecnológico que reduzca la complejidad de los entornos masivos y posibilite espacios de comunicación horizontal, son necesarias entre otras condiciones, diseños organizacionales que formalicen figuras e instrumentos de

participación ciudadana e impliquen mayores niveles de representación social en el ámbito público.

Si la propuesta de una democracia electrónica, plantea mayores niveles de participación ciudadana favorecida por el uso de las tecnologías digitales y un aumento de la institucionalidad de la representación social, implica, por lo tanto, una alteración de las relaciones actuales entre Estado y sociedad. Sin buscar reemplazar las ya debilitadas funciones estatales como representante político y garante del desarrollo de la sociedad, intenta reforzar el sistema de representación política de la Sociedad por fuera de los partidos políticos, sindicatos y otras instancias de intermediación actuales. Los sujetos políticos que convoca la democracia electrónica en el espacio virtual son: representantes políticos, la administración pública y los ciudadanos. La voz ciudadana basada en el desarrollo del capital social, de sus organizaciones de la sociedad civil, en nuevos espacios de decisión pública (esfera pública en lo social) puede ser el camino hacia nuevas relaciones entre Estado y sociedad. En éstas las TIC pueden facilitar puentes de conexión públicos y dinámicos como nuevos espacios de comunicación horizontal y en tiempo real, que actualicen las formas clásicas de participación.

Revisamos los postulados de la Sociedad de la Información con el fin de construir un marco teórico bajo el cual entender la emergencia de las tecnologías de la información y la comunicación, las que adquieren sentido por las teorías del cambio sociológico y son el eje central de la democracia electrónica. Hemos señalado que fue durante los cambios producidos a nivel de los principios de organización del trabajo y la producción social (vid. cap. 1), la globalización económica y la reforma del Estado que el paradigma de la Sociedad de la Información agencia su rostro actual. En América Latina la construcción de la Sociedad de la Información y la invocación a la participación ciudadana han sido propuestas por fuerzas contradictorias y escenarios de derrota del mundo del trabajo, privatización de los servicios públicos y crisis económica. Lo anterior limita inexorablemente el alcance de los contenidos teóricos y efectos prácticos de la democracia electrónica por los siguientes motivos:

1. Claramente el primer desafío que enfrentan los procesos participativos que intenten beneficiarse de las potencialidades de las TIC en el contexto latinoamericano es la reducción de la brecha digital. Como señalábamos en el primer capítulo, la misma se exhibe

sobre un telón de fondo de brechas estructurales: sociales, económicas, políticas, sanitarias y educacionales, entre otras (Crovi 2004) y reclama un planteo multidimensional del problema a través de políticas públicas consolidadas por parte de los Estados de la región. A lo largo de década y media (1994-2010) la penetración de Internet y de las TIC ha evolucionado en el contexto aludido, aunque se hace notoria la necesidad de programas de democratización electrónica que trasciendan las lógicas de acceso actuales propuestas desde el mercado. La transversalidad social de las tecnologías digitales induce a la responsabilización necesaria y la coordinación por parte del Estado para una apropiación democrática de las mismas. Se ha comprobado que el planteo de políticas públicas multidimensionales y genuinas es adecuado para el desarrollo de la SI orientadas hacia una alfabetización digital para eliminar barreras generacionales y familiarizar la tecnología a la diversidad de públicos, fomentando el acceso público en entornos de baja accesibilidad, entre otras medidas relevantes⁴².

2. Como segundo desafío hacia la concreción de una democracia electrónica en América Latina se presenta la difícil tarea de modificar (o aprovechar de manera inteligente) las pautas de usabilidad⁴³ actuales de Internet y las TIC. En nuestro segundo capítulo presentamos datos cuantitativos sobre la casi nula comunicación política entre gobernantes y gobernados y un fuerte uso de Internet hacia el info-entretenimiento y distintos usos privados que no incluyen una participación cooperativa y pública en la red de redes. Del cruce de las pautas de usabilidad y participación ciudadana surgen posibilidades y desafíos para la concreción de auténticas comunidades participativas: por un lado los públicos participativos se hacen presentes, principalmente, en los diferentes contextos presenciales de participación ciudadana como asambleas y encuentros, presentan proyectos, votan y se organizan espontáneamente. Ese público cuantitativamente menor hace un uso de Internet y las TIC para reforzar todo aquello que desarrollan en la “realidad real”: usan el *mail*, publicitan y coordinan encuentros, descargan y publican información relevante (normas legales, guías de acción, debates y documentos académicos entre otros). Por otro

⁴² Recordemos que Argentina, Chile y México (su rendimiento integral presenta serias falencias y se focalizan en el e-gobierno) presentan políticas públicas para el desarrollo de la SI. Brasil aún no ha logrado consensuar un documento común, aunque podemos decir que dicha falta no ha impedido el diseño del plan nacional de banda ancha como el más ambicioso de la región.

⁴³ El concepto de usabilidad se presenta en diversos estudios como MIS de la ITU y distintos informes y encuestas en CEPAL, Osilac y CEPALSTAT. Véase bibliografía.

lado, los públicos “no participativos” cuantitativamente mayores (definidos así por los coordinadores de los mecanismos de participación), se expresan menos en lo contextual pero evidencian una mayor presencia en “la realidad virtual”, pasan mayor tiempo navegando en Internet, poseen mejores conexiones y evidencian usos heterogéneos que van desde el acceso al *mail*, comunicación en redes sociales (*Facebook, Hi 5 y Sonico*), descargas de música y compras, entre otros.

3. El argumento de fortalecer la democracia representativa con mayores niveles de participación ciudadana, aumentando los mecanismos de democracia directa o de participación en la formulación de políticas públicas se remonta en América Latina, como hemos visto en el cap. 2, a las décadas de 1980 y 1990 y es sostenido por los discursos oficiales de los gobiernos de la región. La estrategia de incorporar mayores niveles de demanda directa (*inputs*) provenientes de la sociedad al sistema democrático, no es nueva en la teoría de la democracia. Con la llegada de los lineamientos de la Sociedad de la Información se le incorporó a dicha estrategia la posibilidad de ser mediada por las TIC. La aparente solución de incrementar los niveles de decisión ciudadana en el gobierno democrático puede tener, señalábamos, efectos duales. El discurso y reclamo de la activación ciudadana y la concreción de comunidades participativas que vinculen desde lo virtual hacia lo contextual y viceversa no solucionará por sí mismo los dilemas de fondo de la democracia moderna. Reflejo de lo anterior es el contexto que nos toca, distintos países de la región han incorporado en sus reformas constitucionales figuras de la participación ciudadana y en la mayoría de ellos podemos afirmar que la tan esperada democratización de la sociedad (esto es la igualdad social) no evidencia aumentos y si retrocesos. América Latina ha incorporado estas figuras y sigue siendo la región más desigual del globo. Sin embargo lo anterior (la dureza del dato decíamos) no nos puede hacer descartar que los ciudadanos deban hacerse cargo de su gobierno e inducirlos a ver los problemas de la democracia en forma integral.

Por lo tanto a dichos esfuerzos se debería agregar contenidos precisos e involucrar a todos los sectores y actores sociales y políticos de la democracia en nuevos espacios de deliberación. A nivel valorativo se deberían representar principios democráticos como igualdad, deliberación, pluralidad y justicia. El ciudadano medio de América Latina valora la democracia como régimen político pero no siempre está consciente del esfuerzo y

dificultad que implica tal régimen. A nivel de los objetivos concretos recuperar para la sociedad las instancias públicas de producción de la opinión y voluntad política, como nuevos espacios de deliberación y decisión genuinos se revela como una salida de la denominada democracia delegativa hacia una democracia participativa (vid. cap. 2). La instauración de una democracia electrónica está en sintonía con lo anterior proponiendo nuevas relaciones y puentes entre Estado y sociedad, sin perjuicio de los actuales.

No obstante estos desafíos para la democracia electrónica y los limitantes al desarrollo pleno de la SI en América Latina exponemos los siguientes hallazgos de la investigación que podrían vehicular nuestra hipótesis, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación inciden en los procesos participativos democráticos de la región de manera favorable, generando una ampliación de la esfera pública que fortalece el desarrollo democrático:

La investigación presenta como primer hallazgo que la aplicación de *softwares* a procesos de gobierno, administración pública y participación ciudadana (su activación digital) demuestra que la creatividad profesional conjugada a espacios de toma de decisión revelaron ser los que acumulan mayores logros. En este sentido la participación ciudadana y las TIC necesitan de programas formalizados que impliquen a la vez diseños *back office* y procesos resolutivos. Los diseños de *front office* como los del PP Rosario, OCCM México y Cuentas Participativas Chile conceden al usuario grandes cantidades de información, bajos canales de comunicación y nulos espacios de decisión. En claro contraste con los anteriores se encuentra el PP de Belo Horizonte, que ha logrado activar digitalmente la participación ciudadana de dicho programa, logrando los mayores niveles de participación e innovando en productos y gestión participativa.

Como segundo hallazgo la totalidad de los coordinadores de los mecanismos participativos identificaron a Internet y las TIC como soporte fundamental de los mismos: para estas personas la llegada de Internet y las TIC marcó un antes y un después en sus espacios de participación. Para los coordinadores de los PP de Rosario y Belo Horizonte Internet es una ventana de posibilidad hacia potenciales participantes. Desde México se manifestó la intención de seguir avanzando “con aquellas potencialidades que brindan las TIC” que por problemas de presupuesto no han podido aprovechar.

Ahora bien, hemos señalado que la participación política de los ciudadanos fue históricamente un fenómeno minoritario, que puede devenir en altos grados de participación y activación pública esporádicamente, dependiendo de los temas de interés.

Como tercer hallazgo y en relación con el segundo desafío de la democracia electrónica, sugerimos tres posibles efectos sobre la participación: A) el uso de Internet y las TIC no aleja a las personas de la participación ciudadana; B) en el fenómeno de la participación ciudadana identificamos un público participativo y minoritario, que mantiene constantemente un compromiso cívico y otro público, mayoritario, que podría movilizarse políticamente dependiendo de los grados de activación previa del grupo minoritario y de los temas de interés aludidos; y C) el uso de Internet posibilita la difusión de los procesos participativos en públicos “no participativos” (con lo cual puede atraer un porcentaje de los mismos) y por otro lado, consolida y refuerza la participación de los públicos participativos al proveer un instrumental que incluye diversas aplicaciones y soportes para sus prácticas. Por lo tanto, de lo investigado surgen conclusiones, en cuanto a los efectos de Internet y las TIC sobre la PC que estarían en sintonía con las perspectivas de investigación que nos hablan de la percepción selectiva o uso selectivo a la hora de utilizar dichos soportes.

Como último hallazgo de las cuatro experiencias de participación ciudadana investigadas, decíamos que identificamos como tendencia general mayores niveles de integración entre los mecanismos de participación y las TIC e Internet. Ahora bien, estos mecanismos que surgen de las reformas administrativas de las décadas de 1980 y 1990 en América Latina entran en relación con los lineamientos y tecnologías de la Sociedad de la Información de dos maneras: aquella que pone su énfasis en distintas formas de control de los servicios públicos y actos de gobiernos, orientada hacia procesos de rendición de cuentas y que se vincula fuertemente con los lineamientos de la SI, proponen como mejores prácticas para el desarrollo de la participación ciudadana el acceso a la información y transparencia pública⁴⁴; y otra, que basándose en experiencias locales de co-gestión urbana buscan aumentar los niveles de representación social en el aparato de Estado para influirlo

⁴⁴ Mientras se terminan de corregir estas conclusiones, el sitio *WIKILEAKS* acaba de publicar más de 250.000 cables confidenciales de la diplomacia de EEUU. La visualización de los actos legales e ilegales de los actores políticos los compele a tener en cuenta la reacción de la sociedad y otros organismos encargados del control público.

con niveles de participación contextual promoviendo espacios compartidos entre sociedad y Estado para la toma de decisiones.

Los casos de Chile y México van orientados hacia la primera dimensión, que promueve y se identifica con una *accountabilty* vertical mediática de efectos indirectos sobre lo Estatal y las agencias de Gobierno. Esta tendencia propone por un lado una publicidad política de los actos de Gobierno y por el otro, a los ciudadanos a elevar sus niveles de acceso a la información como bien público. Al incrementarse estos niveles se elevaría la presión sobre la Administración y Gobierno exigiendo mayores niveles de transparencia pública obligando a los funcionarios y gobernantes a publicar los actos del gobierno, los ingresos públicos, patrimonios personales y la evaluación de las agendas de las campañas políticas en el período gubernamental, entre otros. Estas formas de presión orientan la participación ciudadana hacia la reedición de las clásicas funciones de la opinión pública en las nuevas instancias de la Sociedad de la Información: como el OCCM y las Cuentas Públicas Participativas. Proponen un actor individual, informado y activo sin la exclusión de actores colectivos. Ahora bien, creemos que la exitosa presión sobre las agencias estatales y de gobierno de este tipo de participación ciudadana depende del funcionamiento efectivo de otras instancias de intermediación que tengan efectos concretos sobre dichas agencias. Concretamente una justicia independiente y la pluralidad y objetividad de los medios masivos de comunicación y periodismo independiente. Los altos índices de corrupción de la primera y el tipo de estructura de propiedad concentrada de los medios masivos ponen en duda la capacidad de actuación concreta de este modelo. En el entorno latinoamericano el funcionamiento y despliegue efectivo de esta propuesta requiere de un funcionamiento integral de la democracia aún no conocido (hacemos alusión a la rendición de cuentas horizontal por parte oficinas anticorrupción, defensorías del pueblo, etc.).

Los casos de Argentina y Brasil se identifican con la segunda tendencia en la participación ciudadana que basándose en experiencias participativas y de co-gestión previas integran el uso de las TIC a la asignación de fondos para obras estructurales. Esta tendencia apela a funciones de la esfera pública ampliadas y llevadas a cabo desde lo social e implica a diferencia de la anterior un efecto directo sobre las agencias y actos del Estado, al decidir el destino de parte del presupuesto gubernamental. Estas formas de participación

implican nuevos niveles de representación social para actores colectivos, sin la exclusión de la participación individual. Aunque en el mejor de los casos implican un trabajo colaborativo y asociativo, que se nutre de la cooperación de la sociedad civil y el desarrollo de sujetos políticos reales, también puede suponer por sus niveles de integración con el Estado una incorporación instrumentada y sesgada en la búsqueda de la reproducción artificial de la legitimidad. Si bien los casos de Rosario y Belo Horizonte demostraron mayores niveles de participación contextual y altos niveles de involucramiento por parte de la ciudadanía, el primero debería incluir mayores niveles presupuestales a disposición de la ciudadanía.

A modo de cierre y como posible recomendación para la continuidad de investigaciones sobre este campo sintetizamos lo siguiente: ambas tendencias de la participación ciudadana en la Sociedad de la Información se proponen como salidas a la crisis de representación política pero suponen tanto posibles soluciones y como peligros para las democracias latinoamericanas. Desde nuestro punto de vista el principal problema de ambas no radica tanto en su funcionamiento (indirecto o directo) o en los sujetos implicados (individuales o colectivos) sino en la adopción simulada por parte de las administraciones públicas y organizaciones sociales para reproducir viejas y viciadas pautas de relación entre Estado y sociedad. Esta reproducción simulada está subordinada a mantener las cuotas de poder de organizaciones y burocracias propias de la matriz Estado-céntrica. Una forma de reedición de esta simulación se observa en las diferentes figuras de atención y denuncia ciudadana que invocan un control administrativo del Estado y dejan de lado los controles políticos. Reconocer la nueva instancia de la matriz socio-céntrica implica mayores niveles de decisión política desde lo social (sin relegar a los partidos políticos) para la reformulación de las políticas públicas en materia de economía política, educación, salud y seguridad, necesarias para una auténtica democratización.

Para el contexto de la democracia en América Latina tanto los múltiples espacios públicos de co-gestión de lo Estatal y de la *accountability* mediática de rendición de cuentas integrarán en el futuro próximo mayores niveles de digitalización y enfrentarán problemas crónicos como pobreza, desigualdad social, corrupción y distintas formas de

inseguridad. Creemos que la participación ciudadana focalizada en el control administrativo sin una orientación y sentido político hacia dichos problemas crónicos no podrá solucionarlos ni en el corto ni el mediano plazo. Proponer como solución de la violencia armada, los monopolios del poder y delincuencia organizada un mayor nivel de participación ciudadana desde un 0 800 o una encuesta *web* implica un nuevo nivel de cinismo político y elusión de las funciones básicas del Estado por parte de sus autoridades. Realmente ¿Podemos oponer a grupos especializados en distintas formas del crimen la participación de ciudadanos que no conocen los laberintos del poder? ¿Es éste un refuerzo práctico para la democracia de América Latina?

Por otro lado, la excesiva recarga sobre ciertas figuras de participación ciudadana como la revocatoria de mandato (sea o no formalizada para el vértice político) y los referéndums donde se obliga a la sociedad a decidir electoralmente sobre temáticas conflictivas que necesitarían de la negociación política no aportará soluciones viables. Ni la destitución política de determinados personajes, ni la tiranía de la mayoría de grupos sociales lograrán solucionar problemas que están asociados a procesos históricos y estructurales. ¿Porque insistimos, pues, en la necesidad de una cultura política participativa que haga uso de las TIC? Porque es en el desarrollo de aquellos temas tal vez menores o superficiales para algunos investigadores que el pueblo deviene ciudadano. En un proceso de sedimentación histórico, delicado y que no arroja soluciones en corto plazo se puede reconstruir el espacio público y reeditar funciones de esfera pública desde lo social. En dicha tarea Internet y las TIC facilitan espacios de comunicación horizontal y autónoma que pueden ser apropiados por ciudadanos activos y desencadenar procesos participativos de alcance mayor.

La potencialidad de dichos procesos se basa en la concreción de redes y comunidades virtuales genuinas así posibilitadas por las TIC, tengan como objetivo general el impulso de la democracia y distintos objetivos particulares (como los que hemos revisado en el cap. 3). El riesgo principal dependerá de un constante mantenimiento que trascienda la innovación “fantástica” del instrumental tecnológico, a base de programas que estimulen y fortalezcan el encuentro ciudadano. Al igual que en el *Ágora* ateniense y las plazas públicas del siglo XVIII y XIX la ciudadanía necesita encontrarse, dialogar, participar y decidir sobre sus entornos. Las TIC e Internet han dado suficientes pruebas, en

cuanto a posibilitar espacios donde las comunidades aparecen, se desarrollan y mantienen, en pos de temas que les incumbe.

Como sostiene el pensamiento de Alexis de Tocqueville, al cual siempre deberíamos regresar, el ciudadano cuando se siente atraído por participar lo hace en aquellos problemas que implican a su entorno: la vida comunal-contextual y que en el encuentro con otros ciudadanos y con cuerpos técnicos de los Estados puedan arribar en el corto y mediano plazo a la producción de bienes y servicios públicos concretos. Esa mecánica cuando se la cuida, renovándola y fomentándola continuamente, puede, tal vez, en el largo plazo concretizar sujetos políticos para una democracia con características republicanas que trascienda lo procedimental y que expanda formas de igualdad social. Para América Latina lo anterior significa empezar a transitar un largo camino que nos lleve del estadio actual signado por la desigualdad social, hacia un sistema democrático justo y equitativo.

ANEXOS

ANEXO CAPÍTULO 1

Brindamos información adicional sobre los casos específicos que son materia de esta investigación: Argentina, Brasil, Chile y México. Creemos ha sido imprescindible como paso previo tratar conceptualmente las variables principales de la Sociedad de la Información para el ámbito latinoamericano con el fin de acercar al lector a una contextualización regional de la misma. En este anexo se detalla información de los casos mencionados sobre el estado comparativo de las políticas públicas TIC.

Cuadro 25 Proceso de Política Pública

Proceso de política publica	
Etapas analíticas	
Origen	Momento en que un tema llama la atención al gobierno como posible asunto de la agenda pública.
Formulación	Proceso que incluye las distintas decisiones de actores gubernamentales y sociales que llevan a la formulación de metas, objetivos, líneas de acción e impacto (hasta donde) de la política pública.
Implementación	Aplicación de lo planeado, puesta en marcha de todo lo que se dijo y pautó.
Evaluación	Proceso en que se controlan los efectos de las políticas por parte del gobierno y la sociedad civil.

Fuente Elaboración propia

Estado de Políticas Públicas TIC Argentina, Brasil, Chile y México:

Observamos en el siguiente cuadro que el proceso de política pública TIC de Argentina, Brasil, Chile y México, evaluado por la CEPAL en el 2010 ha sido dividido en tres categorías principales: características del documento actual, antecedentes y estado del proceso, marco institucional de la estrategia actual. El mismo nos ayuda a reconocer los programas que se encuentran vigentes en cada caso, cual es su estado y revisar las

diferencias de actuación de los mismos. A primera vista se percibe que Chile y México se encuentran en estado avanzado en comparación con Argentina y Brasil, que cuentan con antecedentes en la gestión de las políticas públicas actuales y están propuestas desde una visión con objetivos de largo plazo como marcan los especialistas en el área. Finalmente el caso de Argentina demuestra una reciente formulación e implementación de política pública para la Sociedad de la Información. Brasil ha quedado como único caso carente de una política pública nacional como señalamos en el capítulo 1 y 3 el factor principal de sus rezagos en cuanto a política TIC, pone en evidencia la vigencia de problemas institucionales internos, como así la brecha entre los discursos oficiales y los actos de Estado.

Cuadro 26 Estado de Políticas Públicas para el desarrollo de la Sociedad de la Información en Argentina, Brasil, Chile y México

País	Característica de documento actual			Antecedentes y estado del proceso		Marco Institucional de la estrategia actual		
	Nombre de documento	Período de vigencia	Tipo de documento	Documento anterior y año de elaboración	Progreso de la Política TIC	Coordinador principal	Conducción estratégica	Conducción operativa
Argentina	Estrategia de agenda digital	n.a.	Definitivo	Pro. Nac. Soc. Información 2000	Primera generación implementación	Secretaria de gabinete y Gestión pública	Secretaria técnica presidencia	Subsecretaria de tecnologías de la información y ONTI
Brasil	Sin documento	n.a.	n.a.	Libro Verde de la Sociedad de la Información	Primera generación formulación	n.a	na	na
Chile	Estrategia Digital 2007-2012	2007-2012	Definitivo	Agenda Digital 2004-2006	Segunda Generación implementación	Comité de Ministros para el Desarrollo Digital	Comisión Interagencial	Secretaria ejecutiva residente en el Ministerio de Economía
México	Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012, Sistema Nacional E-México	2007 - 2012	Definitivo	Plan Nacional de desarrollo 2001-2006	2da. Generación - Implementación	Sistema Nacional e-México	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Secretaría de Comunicaciones y Transportes

Fuente: OSILAC 2010

ANEXO CAPÍTULO 2

Ilustración 3 Mecanismos de Participación “desde arriba” en América Latina (balance 1978-2002)

MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA DESDE ARRIBA, 1978-2002								
País	Plebiscito				Plebiscito no vinculante			
	Existencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso	Existencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso
Argentina	Sí	No	-	-	Sí	Sí	1	1
Bolivia	No	-	-	-	No	-	-	-
Brasil	Sí	Sí	2	0	..	..	..	..
Chile	Sí	No	-	-	..	..	..	..
Colombia	Sí	Sí	1	1	..	..	..	..
Costa Rica	Sí	No	-	-	..	..	..	..
Ecuador	Sí	Sí	17 (2)	14	Sí	Sí	16 (3)	6
El Salvador	Sí (1)	No	-	-	..	..	..	..
Guatemala	Sí	Sí	5	1	..	..	..	..
Honduras	No	-	-	-	..	..	..	..
México	No	-	-	-	..	..	..	..
Nicaragua	Sí	No	-	-	..	..	..	..
Panamá	Sí	Sí	2	0	..	..	..	..
Paraguay	Sí	No	-	-	..	..	..	..
Perú	Sí	Sí	1	1	..	..	..	..
Rep. Dominicana	No	-	-	-	..	..	..	..
Uruguay	Sí	Sí	2	1	No	-	-	-
Venezuela	Sí	Sí	3	3	..	..	..	..
América Latina (*)	14	8	33	21	2	2	17	7

Notas: La información se refiere solo a mecanismos de democracia directa oficiales y en el ámbito nacional. Las fechas cubiertas abarcan desde 1978 en adelante o desde que estos mecanismos fueron creados, pero sólo registra su uso dentro del contexto de regímenes democráticos. El guión corto (-) indica que la información no es relevante; los dos puntos seguidos (..), que la información no está disponible.

(1) Sólo con respecto a la integración centroamericana.

(2) Catorce de éstos fueron hechos en una fecha, en mayo de 1997.

(3) Quince de éstos fueron hechos en dos ocasiones, en agosto de 1994 y de noviembre 1995.

(*) Los datos para la región se refieren al total de países que permiten el uso de mecanismos de democracia directa y al total de veces que estos mecanismos han sido usados.

Fuentes: Altman 2002, p. 8, y varias Constituciones y leyes electorales nacionales.

Fuente PNUD 2004: 97

Ilustración 4 Mecanismos de participación “desde abajo” en América Latina (balance 1978-2002)

País	Iniciativa vinculante				Iniciativa no-vinculante				Referendo				Revocación de mandato			
	Exis- tencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso	Exis- tencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso	Exis- tencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso	Exis- tencia	Uso	Veces usado	Éxito en uso
Argentina	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-	No	-	-	-	No	-	-	-
Bolivia	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Brasil	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	No	-	-	-
Chile	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Colombia	Sí	No	-	-	Sí	Sí	2	2	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-
Costa Rica	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	No	-	-	-
Ecuador	Sí	No	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
El Salvador	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Guatemala	Sí	No	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Honduras	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
México	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Nicaragua	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	No	-	-	-
Panamá	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Paraguay	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	No	-	-	-
Perú	Sí	No	-	-	..	..	..	..	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-
Rep. Dominicana	No	-	-	-	..	..	..	..	No	-	-	-	No	-	-	-
Uruguay	Sí	Sí	5	2	No	-	-	-	Sí	Sí	6	2	No	-	-	-
Venezuela	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-	Sí	No	-	-
América Latina (*)	11	1	5	2	3	1	2	2	8	1	6	2	3	0	0	0

Fuente: PUND 2004: 98

Balance de los Mecanismos de Democracia Directa en el marco de la Participación Ciudadana en América Latina.

Sobre la consulta popular quisiéramos agregar lo siguiente: puede ser dividida en obligatoria y facultativa. La primera se divide a su vez en automática (cuando el texto constitucional ya reglamenta la materia en cuestión) o acotada a reglamentación procedimental (cuando no hay jurisprudencia sobre la materia versada). La consulta popular facultativa se divide por el sujeto que la impulsa. Si este proviene desde “arriba o desde abajo”. Generalmente los primeros combinan los poderes ejecutivos y legislativos (en conjunción o separados) y cuando es impulsada por la ciudadanía se implican porcentajes del padrón electoral como regla legitimatoria. El Salvador, Panamá y Guatemala cuentan con determinadas decisiones que atañen a la soberanía nacional e implican la decisión de los ciudadanos. El Salvador, la posibilita la conformación de una república centroamericana. Guatemala implica ciertas regulaciones del conflicto fronterizo con Belice. Panamá cuenta con declaraciones

constitucionales sobre el canal transoceánico. Perú y Chile implican consultas obligatorias de carácter acotado sobre diversas materias. Así mismo encontramos 9 países con consulta popular facultativa: Argentina, Brasil, Nicaragua y Paraguay, la impulsan principal o exclusivamente el Congreso. En Guatemala el poder ejecutivo y el congreso, están facultados para impulsar una consulta popular. En Colombia solo el congreso puede hacerlo y a la vez iniciar un referéndum para convocar una asamblea nacional constituyente. En los países restantes (Ecuador, Uruguay y Venezuela) las consultas populares son materia del poder ejecutivo 1978-2010: 29 consultas populares en 10 países. 5 se llevaron a cabo por regimenes autoritarios 3 en Chile 1980, 1988 y 1989; Panamá 1983, Uruguay 1980.

En cuanto a su utilización entre 1978-2010: 29 consultas populares en 10 países. 5 se llevaron a cabo por regimenes autoritarios 3 en Chile 1980, 1988 y 1989; Panamá 1983, Uruguay 1980⁴⁵.

En este país la derrota de los militares en el poder abrió la posibilidad de negociaciones que desembocaron el retorno a la democracia. En cambio, en Chile, el régimen autoritario de Pinochet impuso su Constitución de 1980 pero fue derrotado en 1988 marcando el fin de 17 años de dictadura. La consulta de 1989 impuso las condiciones del retorno democrático.

Las consultas elaboradas en Argentina 1984, Colombia 1990 y 1997, y las realizadas en Ecuador, en junio de 1986 y las "consultas-encuestas", no tuvieron carácter vinculante. (No obstante la de 1997 impulsó una Asamblea Constituyente que incorporó lo sometido en la consulta). Las restantes fueron vinculantes: de las cuales dieciséis estuvieron pensadas para expresar apoyo o rechazo a las reformas constitucionales (6 en Uruguay – 3 a favor y 3 en contra; 2 en Chile aprobadas; 3 en Panamá dos en contra; 2 en Guatemala - una aprobada y otra no -; una aprobada en Ecuador, una en Perú y otro en Venezuela). Dos de las consultas fueron referéndum derogatorios de leyes (las dos en Uruguay). Una consulta (la de Colombia de 1990) legitimó e integró el mismo día una Asamblea Constituyente. Lo mismo ocurrió en Venezuela en abril de 1999.

⁴⁵ Fuente observatorioelectoral.org ; PNUD 2004; Latinobarómetro.org.

Por su parte, los autogolpes de Fujimori en Perú (exitoso) y de Serrano Elías en Guatemala (fracasado), produjeron sendas consultas populares durante 1993 que derivaron en una nueva constitución peruana e introdujeron modificaciones en la guatemalteca. Con la llegada de Hugo Chávez al poder y la crisis del estable sistema de partidos políticos Venezuela lleva a cabo dos consultas populares que desembocan en una nueva constitución nacional y un rechazo de reforma.

Durante el periodo 1978-2010 la mayoría de las consultas populares fueron promovidas desde la cúpula del sistema democrático, sobre todo por el poder ejecutivo: Argentina en 1984, Colombia en 1997, y las cuatro llamadas consultas-encuestas de Ecuador. Sobre la temática de las reformas constitucionales, que formalmente promovidas por los poderes legislativos, opera para los siguientes casos que el origen político responde al poder ejecutivo: Guatemala en 1994; Panamá en 1998; Perú en 1993; Venezuela en 1999/2000; Ecuador 2007, Bolivia 2009.

En síntesis, siguiendo el informe de observatorioelectoral.org, PNUD 2004 y periódicos locales el poder ejecutivo inició 12 de las 29 consultas realizadas entre 1978-2000, al que agregamos 5 más correspondiente al periodo 2001-2010. Si a este número le sumamos aquellas provenientes de pactos políticos o acordadas previamente, las iniciativas de las consultas populares no evidencian otro origen que el vértice político. Solo siete casos se trataron de iniciativas "desde abajo" y producto de la participación ciudadana. Seis de ellas en Uruguay: las dos reformas constitucionales aprobadas en 1989 y 1994, dos reformas constitucionales rechazadas en 1994 y 1999 y dos referéndum contra leyes específicas. Cierra esta lista de ejemplos exiguos el caso colombiano de 1990, que fue de carácter informal y desembocó en la reforma constitucional de 1991.

Presentamos el siguiente cuadro, a modo de balance, con las últimas consultas populares para el periodo 2001-2010 de alcance nacional. Los casos de Bolivia, Venezuela y Ecuador presentan iniciativas de reformas constitucionales con el objetivo de lograr la reelección presidencial. El caso de Venezuela 2007 presentaba la posibilidad de segunda reelección consecutiva del presidente Chávez (recuérdese que en 1999 presentó un referéndum de reforma) fue rechazada por lo cual deberá dejar el cargo en el 2013. A cinco meses de asumir

como presidente de Bolivia Evo Morales impulsó un referéndum de reforma constitucional con el objetivo de lograr la reelección y un plan de nacionalización del gas. Luego de un periodo engorroso por parte de la asamblea constituyente debido a que el partido oficialista no conquistó lo 2/3 la nueva carta magna fue aprobada en 2009. Tanto Bolivia como Venezuela presentan procesos políticos de fuerte polarización que llevaron a presentar desde el mismo poder ejecutivo sendas consultas populares para la revocatoria de mandatos de sus propios cargos principales. Esta puesta en escena responde presentar el estado de relaciones de fuerzas políticas en la sociedad más que a una evaluación del programa de gobierno.

Cuadro 27 Mecanismos de PC “desde arriba” en América Latina 1999-2009

País	Año	Mecanismo	Objetivo	resultado
Bolivia	2009	Referéndum aprobatorio	Ratificación nueva constitución	Ratificada
Bolivia	2008	Referéndum	revocatoria de mandato presidencial y gobernadores	Tres gobernadores revocados.
Ecuador	2007	Referéndum Aprobatorio	Ratificación nueva constitución	Ratificada
Venezuela	2007	Referéndum	Reforma constitucional	Rechazado
Bolivia	2006	Referéndum	Reforma constitucional	Aprobado
Venezuela	2004	Referéndum	revocatoria de mandato presidencial	Negativo
Bolivia	2004	Consulta popular	Consulta ley hidrocarburos	Ley promulgada
Venezuela	1999	Consulta popular	Reforma Constitucional	Aprobada

Fuente: Elaboración Propia

Ilustración 5 Mapa de la Participación Ciudadana en América Latina



Fuente Elaboración Propia

Sin intención de abarcar la totalidad de los mecanismos de democracia directa y de participación ciudadana brindamos casos donde existe presencia y ausencia entre ambos en países de América Latina.

En el siguiente **cuadro A.2.4** Perfil Político de las Personas según Orientación hacia la Democracia 2002 extraído del PNUD 2004 se presenta detalles de la participación ciudadana y su relación con la estructura social en América Latina. El apoyo a la democracia fue dividido en *demócratas*, *ambivalentes* y *no demócratas*. Comprobando que los *demócratas* personas más proclives a la participación y de mayor niveles de estudio.

Ilustración 6 Perfil Político de las Personas según Orientación hacia la Democracia 2002

PERFIL POLÍTICO DE LAS PERSONAS SEGÚN SU ORIENTACIÓN HACIA LA DEMOCRACIA, 2002						
TABLA 49						
Categorías	Estadística de la muestra	Orientación hacia la democracia			Significancia (z)	
		Democrática	Ambivalente	No democrática		
Centroamérica y México (i)	% de personas	n=6.402	46,60	33,80	19,70	..
Región Andina	% de personas	n=4.377	37,30	34,40	28,30	..
Mercosury Chile	% de personas	n=4.438	43,60	21,90	34,50	..
América Latina	% de personas	n=15.217	43,00	30,50	26,50	..
Voto	% votó en la última elección	78,30	82,30	76,90	73,60	**
	% no votó por desencanto o desinterés	8,90	7,20	10,20	10,20	**
	% manifiesta tener un partido	47,50	51,70	46,60	41,70	**
	Promedio de índice de eficacia del voto	3,01	3,03	3,13	2,840	**
Democracia	% de significado negativo de democracia	5,40	2,40	3,80	12,80	**
	% satisfecho con el funcionamiento de la democracia	35,60	40,00	43,90	190,00	**
Otras actitudes políticas	% opina no tener igualdad de oportunidades políticas	32,50	29,50	31,00	39,30	**
	% opina que se debe ser cuidadoso en el trato con los demás	80,70	79,00	78,90	85,50	**
	Promedio en escala izquierda-derecha	5,93	5,77	6,33	5,75	**
	Promedio de índice de confianza en instituciones y actores políticos	1,93	1,97	2,03	1,77	**
Estrategias de desarrollo	% opina: instituciones públicas sin solución o privatizar	5,00	3,80	5,10	6,80	**
	% a favor de medidas administrativas de reforma	42,00	41,80	43,60	40,70	
	% a favor de mejoramiento de accountability en Estado	53,00	54,40	54,30	52,60	
	Promedio índice de intervención económica del Estado	3,82	4,05	3,55	4,76	**
Problemas prioritarios	% menciona empleo, pobreza, desigualdad e ingreso insuficiente	60,20	62,60	58,20	58,60	**
	% menciona corrupción	12,00	12,30	11,60	12,00	ns
	% menciona violencia política	7,40	5,70	7,80	9,60	**
Respuesta a problemas prioritarios	% opina que se va para atrás en la solución o no hay solución	32,00	31,90	27,40	37,80	**
	% opina que el problema prioritario se está solucionando	7,50	6,90	9,50	6,30	**
	% menciona un tema prioritario no tratado en campaña	82,90	84,20	80,30	83,60	ns
	% opina que los políticos no cumplen las promesas de campaña porque mienten	64,40	65,30	58,30	69,70	**

Notas:

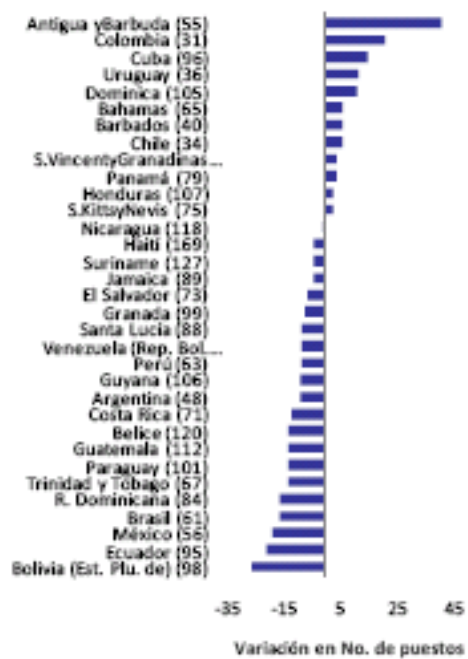
(i) Incluye República Dominicana.

(z) Se indica con un (*) cuando la medida de asociación utilizada o el Análisis de Varianza (ANOVA por sus siglas en inglés) resulta significativo al 5%. Se indica con (**) cuando el resultado es significativo al 1%. Se indica (ns) cuando la prueba no resultó significativa ni al 1% ni al 5%. Cuando no es pertinente el cálculo de una medida de asociación o ANOVA se indica con (.). Sobre pruebas realizadas en cada caso, consúltese el compendio estadístico.

Fuente: Procesamiento de varias preguntas en Latinobarómetro 2002.

Fuente: PNUD 2004

Ilustración 7 Variación de la posición en *Ranking* de Gobierno Electrónico, UNPAN 2010



Fuente: OSILAC 2010

ANEXO CAPITULO 3

Guía de Tópicos para las Entrevistas con Coordinadores de Mecanismos de Participación Ciudadana (PC):

Las entrevistas realizadas a los coordinadores de los espacios de participación ciudadana tuvieron como meta indagar sobre los objetivos específicos de nuestra investigación: dar cuenta de la potencialidad de la TIC para el desarrollo de la PC y de una futura Democracia Electrónica en Argentina, Brasil, Chile y México. Las entrevistas fueron realizadas vía telefónica para en los casos de Argentina y México y por *e-mail* para los caso de Brasil y Chile. En todos los casos se envió previamente un *e-mail* con los datos del investigador, del programa de posgrado del cual depende la investigación en curso, título, resumen y objetivos de la investigación. El cuestionario aplicado para todos los casos respetó el siguiente formato: una sección compuesta de tres dimensiones (A, B y C que se exponen a continuación) con preguntas orientadas hacia ellas y una cuarta (D) compuesta por una pregunta abierta donde se pedía la opinión en relación a las tecnologías de la información y comunicación y la participación electrónica. Esta última pregunta buscaba generar un dialogo abierto con los entrevistados con el objetivo de poner en tensión sus respuestas oficiales. En torno a esta última dimensión se indagaba sobre el resultado de sus experiencias, de sus próximos pasos a seguir y cuál fue la evolución concreta de los mecanismos sustentados por las TIC.

A) Internet y TIC en la innovación de la gestión pública: Detalle de los mecanismos de participación y toma de decisiones de la ciudadanía. Se indagó en la conformación específica de espacios de toma de decisión: Características de la herramienta de decisional (consultiva, resolutive, informativa, deliberante), dinámicas, reglas del espacio, actores involucrados (por las características de el caso brasileño esta pregunta se amplió)

B) Internet y TIC como impulsadoras o bloqueadoras de la participación ciudadana. Se pregunto en todos los casos si con la llegada y aplicación de la tecnología en cuestión se elevo la PC. Se pedían datos estadísticos para contrastar la respuesta y se sondeaba sobre las características del tipo de PC y TIC.

C) Internet y TIC como nuevo canal de comunicación política entre ciudadanos y gobierno. Cuales son las características de este medio, los canales de diálogo entre las

partes que tipos de temáticas atravesaban, el uso del medio era constate o intermitente. Finalmente que tipo de relación se entablaba entre las partes.

D) Pregunta abierta sobre TIC y PC

Cuestionario Argentina:

Hemos revisado los estatutos sobre la PC del Municipio de la Ciudad de Rosario: ¿podría informarnos cual ha sido la innovación en la gestión pública en lo referente a la PC y las tecnologías de la información y la comunicación? ¿Qué nivel de participación brinda la Municipalidad? Evidencie dinámicas, reglas y actores involucrados.

En relación a la experiencia con las TIC ¿el uso de las mismas disparó mayores grados de participación a través del mecanismo? Detallar y evidenciar.

¿Cree usted que Internet puede ser un canal de comunicación política que supere, en términos de participación, expresión y encuentro la apatía por la política de nuestros días?

Brindemos su visión personal de Internet y las TIC en cuanto herramienta de participación.

Cuestionario Brasil

O questionário é descobrir quais são a avaliação do pessoal técnico dos governos que estão envolvidos na implementação da Internet e das TIC nos mecanismos de participação cidadã. Especificamente, buscamos a sua opinião sobre as seguintes dimensões:

A) Gestão da Inovação: Por que foi decidida em 2006, o desenvolvimento do OP Digital? Se possível, liste os atributos da rede de redes que procuram ligar-se com o contexto de participação.

A 1. "Gestão da Inovação: Sob o OP Digital pode identificar usos preponderantes⁴⁶ da Internet e às TIC pelos cidadãos quando participam?

B) Impulso- bloqueio: Qual foi o balanço das experiências de OP Digital? Sabemos como a votação por Internet e telefonia móvel impactado a participação dos cidadãos. A participação alargada? Será que melhorar a qualidade? bloqueio de participação?

C) Canal de comunicação: Como você define as TIC e da Internet no contexto da participação dos cidadãos? Você pode identificar os efeitos reais dessa relação.

D) Por fim, Ana Luiza dê sua opinião sobre este assunto. Resposta livre.

⁴⁶ Referimo-nos à busca de informações, deliberação, consulta e tomada de decisão (voto)

Cuestionario Chile:

A) Sobre los mecanismos de participación ciudadana que están formalizados en la GORE de Santiago de Chile podría informarnos ¿cuales están digitalizados? ¿En el sitio web de la Intendencia Metropolitana que espacios de participación ciudadana existen?

Deliberación (foros, chat, etc.)

Toma de decisión (e-voto)

B) ¿Cual ha sido la experiencia de los espacios de participación del GORE en relación con la instrumentalización de las TIC? Concretamente ¿ustedes han notado que la PC se ha reforzado o bloqueada con la llegada de las TIC?

¿Cuál es el uso preponderante de las TIC en relación con estos mecanismos participativos?

¿Podría contarnos una experiencia positiva para la Intendencia entre participación ciudadana y TIC (internet, telefonía móvil, etc.)?

C) De acuerdo con lo anterior usted ¿podría evaluar a las TIC como medio de comunicación política?

D) Finalmente que la entrevistada brinde su visión sobre este tema. Respuesta abierta.

Cuestionario México:

A) Innovación gestión ¿En el marco del OCCM puede identificar los usos preponderantes de Internet y las TIC por parte de los ciudadanos cuando participan? Acceso a la Información, deliberación – consulta--voto electrónico. El OCCM tiene algún tipo de evaluación de cómo la ciudadanía usa el sitio del OCCM.

B) Impulso-bloqueo: ¿Cuál ha sido el balance de las experiencias de OCCM? Buscamos saber si el uso de Internet y la Telefonía Móvil impactó en la participación de los ciudadanos. ¿Se extendió la participación? ¿Mejóro su calidad?

C) Canal de comunicación: ¿Podría definir a las TIC e Internet como nuevo canal de comunicación política entre ciudadanos y gobernantes? Puede identificar efectos concretos de esta relación.

D) Bríndenos su opinión: sobre los mecanismos de participación ciudadana y las nuevas tecnologías.

En este anexo brindamos, también, las imágenes de los sitios *web* de los mecanismos de participación ciudadana analizados.

Rosario Argentina: Presupuesto Participativo

Ilustración 8 Interfaz Digital del PP Rosario (Argentina)

The screenshot shows the website for the Participatory Budgeting (PP) in Rosario, Argentina. The header includes the logo 'R2010 bicentenario en rosario' and the 'Municipalidad de Rosario' logo. A navigation bar contains icons for home, email, mobile, social media, bus, calendar, camera, search, phone, and a group of people. The date 'Martes 25 de mayo de 2010' is displayed. The main content area is titled 'Presupuesto Participativo' and includes a navigation menu on the left with options like 'Intendente', 'Gobierno', 'Gestión', 'Plan', 'Programas y proyectos', 'Descentralización', 'Presupuesto Participativo', 'Ciudad Digital', 'Información Municipal', 'La Ciudad', 'Servicios', 'Arquitectura e Infraestructura', 'Cultura', 'Deportes', 'Desarrollo social', and 'Salud'. The main content area has a sub-menu with 'Presentación', 'Qué es', 'Desarrollo', '2003 / 2010', 'Mujer', 'PP Joven', 'Normativa', and 'Biblioteca'. The 'Presentación' section describes the PP as a mechanism of citizen participation in Rosario, which has been pioneering since 2002. It mentions that more than 700 projects have been voted on by neighbors and that the investment amounts to \$180 million in various projects like health centers, sports centers, ambulances, sewage, paving, lighting, and training. It also states that the 1st Round Assemblies are held to know the needs and problems of each district. A list of districts for the 1st Round Assemblies is provided: Distrito Centro, Distrito Norte, Distrito Noroeste, Distrito Oeste, Distrito Sudoeste, and Distrito Sur. A 'Contacto' section is also visible at the bottom right.

Fuente:

http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp.jsp?nivel=Gestion&ult=Ge_4

Belo Horizonte, Brasil: Presupuesto Participativo Digital

Ilustración 9 Interfaz Digital PPD Belo Horizonte (Brasil) Cuaderno Metodológico y Direcciones



Fuente: <http://opdigital.pbh.gov.br>

Ilustración 10 Interfaz Digital PPD Belo Horizonte (Brasil). Mapa de Obras Seleccionadas.



Fuente <http://opdigital.pbh.gov.br>

Santiago de Chile: Cuentas Públicas Participativas

Ilustración 11 Interfaz Digital Cuentas Públicas Participativas-GORE (Chile)

The screenshot shows the top part of the GORE website. On the left is the logo for 'stg GOBIERNO REGIONAL METROPOLITANO DE SANTIAGO'. To the right is a banner with a woman's face and the text 'Gobierno en la Región'. Below the banner is a navigation menu with items like 'GOBIERNO EN LA REGIÓN', 'CONSEJO REGIONAL', 'NUESTRA REGIÓN', 'NOTICIAS', 'TEMAS REGIONALES', and 'GORE EN LÍNEA'. A search bar with the text 'BUSCAR' is on the right. Below the menu, there's a section for 'GOBIERNO TRANSPARENTE' with a sub-header 'Este portal contiene información sobre el funcionamiento de nuestra institución...'. To the left of this section is a calendar for the month of 'mayo' and a small image of a worker. Below the main text is a box titled 'Links Relacionados' containing two links: 'Portal de Gobierno Transparente en el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago' and 'SISTEMA DE SOLICITUD DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA'.



Gobierno Transparente Ley N° 20.285 Sobre Acceso a la Información Pública

The screenshot shows the 'Gobierno Transparente' website interface. At the top, it says 'Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, GORERM'. Below this is a grid of links organized into several categories:

- Marco Normativo:** [Actos y documentos publicados en el Diario Oficial](#), [Funciones, competencias y responsabilidades](#), [Marco normativo aplicable](#)
- Actos y Resoluciones:** [Actos con efectos sobre terceros](#)
- Estructura Orgánica:** (no links visible)
- Compras y Adquisiciones:** [En Mercado Público](#), [Otras compras y adquisiciones](#)
- Transferencias:** [Registro de la Ley N° 19.862](#), [Otras transferencias](#)
- Información Presupuestaria:** [En la Dirección de Presupuestos](#)
- Trámites del Organismo:** [Otros trámites](#)
- Participación Ciudadana:** [Mecanismos de participación ciudadana](#), [Norma General de Participación Ciudadana](#)
- Subsidios y Beneficios:** [Programas de subsidios y otros beneficios](#)
- Sistema de Gestión de Solicitudes de Acceso:** [Enlace al Sistema de Gestión de Solicitudes de Acceso](#)
- Cobro por Acceso a la Información Pública:** [Resolución de Cobro por Acceso la Información Pública](#)
- Datos Históricos:** (no links visible)

Fuente: <http://www.gobiernosantiago.cl/Web/transparencia/2010/index.html>

Ciudad de México: OCCM

Ilustración 12 Interfaz Digital Observatorio Ciudadano de la Ciudad del México (México)

Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México

INICIO

- Indicadores
- Monitoreo Ciudadano
- Estudios de la Ciudad
 - Sección para niños
 - Eventos
 - Noticias
 - Sitios de Interés
 - Apoyo

Quiénes somos | Foro de discusión | Directorio

Cont@ctanos

Bienvenido(a)

El Observatorio Ciudadano de la Ciudad de México (OCCM) es un espacio de colaboración entre la sociedad, el gobierno y la academia, creado para realizar estudios, evaluaciones y propuestas que contribuyan a la investigación académica y gestión de la Ciudad de México.

Número de áreas verdes

Miguel Hidalgo, la delegación con el más alto consumo de energía

Según datos entregados al OCCM, por la Dirección de Alumbrado Público de la Secretaría de Obras y Servicios del DF, Miguel Hidalgo es la demarcación que consume la mayor cantidad de energía eléctrica en su alumbrado público con relación a su extensión territorial. Consume 11,019 MWh (kilovatio hora) por año cuando geográficamente apenas ocupa 46,987.96 Km para ubicarse como una de las cinco delegaciones más pequeñas.

Puede entenderse el alto consumo de energía en Miguel Hidalgo si consideramos que se trata de la segunda delegación con el mayor número de luminarias en vialidades primarias con 9,943. Sólo supera esa cantidad Iztapalapa con 10,322. Ver indicador "Número total de luminarias" en 2009.

Se hace hincapié en la extensión territorial de esta delegación porque los valores más altos, en solitario; es decir, sin relacionarlos con la extensión geográfica, reportan que el mayor consumo de energía lo tiene la delegación Iztapalapa: 11,549 MWh en 2008 y 2009. [Ver interactivo](#). Cabe recordar que Iztapalapa es una de las demarcaciones más grandes (113,225 Km) y la más poblada (1,820,888 h).

[Ver mapa interactivo anterior: "Número de denuncias por principales delitos"](#)

Fuente: <http://www.occm.uam.mx/index/index.php>

Bibliografía Utilizada:

- Almirón, N y Jarque, J. M. (2008). *El mito digital. Discursos hegemónicos sobre Internet y periodismo*. Anthropos. Barcelona
- Araya Dujisin, R.(2000): “Internet y el desarrollo social. Impactos sociales desde la tecnología de la información”. Estudio de Caso: Telecentro Comunitario “El Encuentro” obtenida noviembre 2007. <http://sala.clacso.org.ar/gsdll/cgi-bin/library?e=d-000-00---0becas--00-0-0--0prompt-10---4-----0-11--1-es-Zz-1---20-about---00031-001-0-OutfZz-8-00&cl=CL3.1&d=HASH0183c5c0b54e9b93a38f1c62&x=1>
- Arendt, H. (1974) (original 1954) *La condición humana*. México. Paidos
- Barber, B (1984) *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley. University California press.
- Bateson, G. et al. (1982) *La nueva comunicación*. P.11-24. Kairos. Barcelona.
- Bell, D. (1976) “*El advenimiento de la sociedad post-industrial. Un intento de prognosis social*”. Madrid. Alianza Editorial.
- Berrocal, S. (2003). “*Comunicación política en televisión y nuevos medios*”. Barcelona: Ariel.
- Bettetini, GianFranco y Colombo, Fausto (1995). “*Las nuevas tecnologías de la comunicación*”. España. Paidos.
- Bianco, C. Lugones, G. Peirano, F. y Salazar, M. (2002). “*Propuesta metodológica para la medición de la Sociedad del Conocimiento en el ámbito de los países de América Latina*”. Obtenida en Noviembre 2007. www.centroredes.org.ar/docs/files/Doc.Nro2.pdf
- Bobbio, N. (1985). *El futuro de la democracia*. Barcelona: Plaza y Janés.
- _____ [et. al.] (1998) *Diccionario de Ciencia Política*. México. Siglo XXI
- _____ (2002) *Diálogo en torno a la República*. Barcelona: Tusquets.
- Borón, A (2000). *Tras el búho de Minerva. Mercado contra Democracia en el capitalismo de fin de siglo*. Buenos Aires. FLACSO.
- Bresser Pereira, L. (1997). *La reforma en los años 90: lógica y mecanismos de control*. Mimeo
- Brzezinsky, Z. (1969). *Between Two Ages: America's Role in the Technotronic Era*, New York. Viking Press (traducción al español: *La era tecnotronic*, Buenos Aires, Paidos, 1979)
- Camacho Granados J. (2008) *Estado de la participación ciudadana en México*. [versión digital] Obtenida marzo 2010. www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista5/8.pdf
- Canel, M.J. (1999). *Comunicación Política. Técnicas y estrategias para la sociedad de la información*. Madrid. Tecnos.
- Cardoso, G (2008) *Los medios de comunicación en la sociedad red. Filtros, escaparates y noticias*. Barcelona. UOC Ediciones.
- Carlon, M y Scolari, C. Editores (2009). *El fin de los medios masivos. El comienzo de un debate*. Buenos Aires. La Crujía Ediciones.
- Castells, M. (1999). *La Era de la Información. Economía, sociedad y cultura*. Vol. 1. México: Siglo XXI Editores.
- _____: (2001) *La Era de la Información. Vol. II: El poder de la identidad*. México: Siglo XXI Editores.
- _____:(2005) *Internet, Libertad y Sociedad: una perspectiva analítica*. [versión digital] Obtenida noviembre 2007. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/panama/cela/tareas/tar121/castells.rtf>
- _____: (2008) “*Comunicación, poder y contrapoder en la Sociedad Red*”[versión digital] obtenida dic. 2008 <http://www.telos.es/articuloAutorInvitado.asp?idarticulo=1&rev=75>
- Cavarozzi, M (1992) *La crisis de la matriz Estado-céntrica: política y economía en la América latina contemporánea*. Washington Overseas Council.

- CEPAL, Colección Documentos de Proyectos (2008). *Panorama Digital 2007 de América Latina y el Caribe: Avances y Desafíos de las Políticas para el desarrollo con las Tecnologías de la Información y la Comunicación*. Santiago de Chile. Naciones Unidas. Guerra, M.; Christian, N.; Jordán, V. y Hilbert, M.
- Chadwick, A (2006) *Internet politics : states, citizens, and new communication technologies*. New York . Oxford University
- Comisión Europea. (1996) Documento. Consultado Enero 2008 [versión digital]. www.citel.oas.org/sp/asamblea/declaracion%20de%20Principios_e.doc
- Coriat, B.(1996) *El taller y el Robot. Ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica*. México. Siglo XXI Editores.
- Cronin, T. (1989) *Direct democracy: The politics of initiative, referendum and recall*. Cambridge. Harvard University Press
- Covi Druetta, Delia (2004). “Sociedad de la Información y el Conocimiento. Algunos deslindes imprescindibles” en Covi Druetta, Delia (Coord.): *Sociedad de la Información y el Conocimiento. Entre lo falaz y lo posible*. Buenos Aires: UNAM-La Crujía Ediciones.
- Cunill Grau, N. (1997): “*Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*”. Caracas. CLAD-Nueva Sociedad.
- Declaración de la Sociedad Civil en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. (2003) Consultado Noviembre 2007 [versión digital]. http://www.itu.int/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=es&id=1161|0
- Dader, JL. (2003) Ciberdemocracia y comunicación política virtual: El futuro de la ciudadanía electrónica tras la era de la televisión. En Berrocal (coord) “*Comunicación política en televisión y nuevos medios*”. Barcelona: Ariel.
- Deleuze, G y Guattari, F (1985) *El anti-Edipo. Capitalismo y esquizofrenia I*. Piados.Barcelona.
- _____ (1991) Poscriptum sobre las sociedades de control. En *Conversaciones 1972-1990*. Valencia. Pre-textos.
- _____ (2000) *Mil Mesetas. Capitalismo y esquizofrenia II*. Valencia. Pre-textos
- Doménech, M. y Tirado, F.J. (2002). Lo virtual y lo social. *Athenea Digital*, 1. Disponible en <http://antalya.uab.es/atenea/num1/Mdomenech.pdf>
- Dryzek, J (1990) *Discursive democracy: politics, policy, and political science*. Cambridge. University Press.
- Durán Barba, J y Nieto, S. *Mujer, Sexualidad, Internet y Política. Los nuevos electores latinoamericanos*. Mexico. Fondo de Cultura Económica.
- Echeverría, J. (1994) *Telépolis*. Barcelona. Destino.
- _____ (1995) *Cosmopolitas domésticos*. Barcelona. Anagrama.
- Elster, J. (2001). *La democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Fazio, M.E. y Goldstein, R. (2003). “*Algunas reflexiones sobre el impacto social de las TIC’s*”. Obtenida Noviembre 2007. www.funredes.org/olistica/documentos/doc13/
- Ferraz, J. Hilbert, M y Bustos (2003) “*Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe*”. [Versión digital] obtenida en mayo 2007. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/13815/P13815.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/ddpe/>
- Finquelievich, S. (2005). *E-política y e-gobierno en América Latina*. [Versión Digital] Obtenida en Enero 2008. www.links.org.ar/libros.html

- _____(2000). Los actores sociales urbanos en la sociedad de la información: de los hippies al e-commerce. Obtenida Enero 2008 [versión digital]. bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/finque.pdf
- Fogel, JF. y Patiño, B. (2007) “*La prensa sin Gutenberg. El periodismo en la era digital*”. Obtenida enero 2010 [versión digital] <http://www.puntodelectura.com/uploads/ficheros/libro/primeras-paginas/200705/primeras-paginas-prensa-sin-gutenberg.pdf>
- Font, J. coord. (2001) “*Ciudadanos y decisiones públicas*”. Barcelona. Ariel
- Ford, A (1994) *Navegaciones*. Buenos Aires. Amorrortu.
- García Canclini, N. (2002) *¿Hacia culturas híbridas?* En: Claves para el Siglo XXI, UNESCO, Barcelona.
- Garnham, N. (1990) *Capitalism and communication: Global culture and the economics of informatio*. London. Sage.
- Gauthier G. Gosselin, A. y Mouchon J. (1998). *Comunicación y política*. Barcelona. Gedisa.
- Goldstein, R (2007) *El impacto social de las TIC en la gobernabilidad democrática para el desarrollo humano*. En Kaufmann, E. (coord.) *Políticas públicas y tecnologías líneas de acción para América latina*. Buenos Aires. La crujía Ediciones.
- Gorz A, (2003) *Miserias del presente, riquezas de lo posible*. Buenos Aires. Paidós.
- Guerra, M. Hilbert, M. Jordán, V. y Nocolai, C. (2007). *Panorama Digital 2007 de América Latina y el Caribe. Avances y desafíos de las políticas para el desarrollo con las tecnologías de la información y la comunicación*”.Santiago de Chile. CEPAL.
- Habermas, J (1981) (original 1962). *Historia y crítica de la opinión publica*. México. Gili
- _____ (1987) *Teoría de la acción comunicativa I y II*. Madrid. Taurus
- Hamelink, C. (1988) *The Technology Gamble. Informatics and Public Polícy: a study of the technology choice*. New Jersey. Ablex Publ.
- _____ (2000) *The Ethics of Cyberspace*. London. Sage Publications.
- Held, D (1992) *Modelos de democracia*. México. Alianza
- Hilbert, M. y Ferraz, J. C. (2003): “*La Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe, ¿Dónde estamos y hacia dónde evolucionar?*” en Revista Ahciet. Obtenido mayo 2008. [versión digital] <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/13815/P13815.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/ddpe/tpl/top-bottomdirector.xslt>
- Hobsbawm, E (1998). *Sobre la historia*. Barcelona. Crítica.
- Internacional Telecommunication Union 2010. *Measuring the Informational Society 2010*. [versión digital] obtenida mayo 2010. <http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2010/index.html>
- IAB (2010) *Estudio de consumo de medios digitales en México*. [versión digital] <http://www.slideshare.net/iabmexico/estudio-de-consumo-de-medios-digitales-2010>
- Jiménez Ayala, R. y Ocampo Alcántar R. (2005): “*Cultura política, participación ciudadana y democracia*”. México. Publicaciones Cruz.
- Katz, J. y Hilbert, M (2003): “*Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*”.Santiago de Chile. CEPAL
- Kaufman, E. (2007): *Políticas públicas y tecnologías. Líneas de acción para América Latina*. Buenos Aires. La Crujía.
- Kerkhove, D. de (1995) *The skin of culture*. Toronto. Somerville.
- La Era Urbana. La revista de la ciudad global (2004) *Edición especial sobre presupuestos participativos*. [versión digital] Obtenida marzo 2010. http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp_biblioteca.jsp

- Landow, G. (1992) *Hypertext: the converge of contemporary critical theory and technology*. Baltimore. John Hopkins University. (Traducción al español. *Hipertexto: la convergencia de la teoría crítica contemporánea y la tecnología*. Barcelona. Paidós.)
- Laza Lucas. “*Campañas Políticas 2.0. Alcance de las campañas electorales y la participación ciudadana*”. [versión digital] Obtenida marzo 2010. <http://www.scribd.com/doc/5513674/Alcances-de-las-TIC-en-las-campanas-electorales-y-la-participacion-ciudadana>
- Levis, Diego. (2009) *La Pantalla Ubicua. Televisores, computadoras y otras pantallas*. 2da edición ampliada. Buenos Aires. Argentina.
- Lozada, M. (2001) *Política en red y democracia virtual: la cuestión de lo público*. [versión digital] Obtenida noviembre 2007 <http://www.globalcult.org.ve/pub/Clacso2/lozada.pdf>
 _____ (2004). *El ciberciudadano: representaciones, redes y resistencia en Venezuela y América Latina*. En Daniel Mato. Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. [versión digital] obtenida noviembre 2007 <http://www.globalcult.org.ve/pub/Rocky/Libro2/Lozada.pdf>
- Martín Barbero, J. (1992). *Pensar la Sociedad desde la Comunicación*. Revista: Diálogos de la comunicación N° 32 Marzo. P.28-32.
- Matsuda, Y. (1984). *La sociedad informatizada como sociedad postindustrial*. Madrid. Fundesco-Tecnos
- Mattelart, A (2000) *Historia de la utopía planetaria: de la ciudad profética a la ciudad global*. Barcelona. Paidós Iberica.
 _____ (2002) *Historia de la sociedad de la información*. Barcelona. Paidós
- Menéndez, MC (2009) *Política y medios en la era de la información*. Buenos Aires. La Crujía Ediciones.
- Menou, M. (2001). “*IsTICometros: hacia una visión y proceso alternativo*”. [versión digital] Obtenida noviembre 2007. www.funredes.org/olistica/documentos/doc2/isticometros.html
- Monitoreo del eLAC 2007 (2007): “*Avances y estado actual del desarrollo de las Sociedades de la Información en América Latina y el Caribe*”. [versión digital] obtenida mayo 2008 <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/29945/P29945.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl>
- _____ (2010) “*Avances en el acceso y el uso de las tecnologías de la información y la comunicación en América Latina y el Caribe*” 2008-2010 [versión digital] obtenida mayo 2010. http://www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/socinfo/agrupadores_xml/aes405.xml&xsl=/socinfo/agrupadores_xml/agrupa_listado.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl
- Mosco, V. (1986) *Fantasías electrónicas: crítica de las tecnologías de la información*. Barcelona. Paidós.
- _____ (2004) *Digital Sublime. Myth, Power, and Cyberspace*. Cambridge, MA. MIT Press
- Negri, A. (1996). *Marx más allá de Marx*. [versión digital] Obtenida junio 2009. br.geocities.com/.../Negri_Marx_alem_Marx_Intro_Licao1.pdf
- _____ Hardt, M. (2002) *Imperio*. [versión digital] obtenida junio 2009 <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/75.pdf>
- Negroponte, N. (1995) *Being Digital*. Nueva York. Knopf.
 _____ (1999). *El mundo digital: un futuro que ya ha llegado*. Barcelona: Ediciones B.
- Norris, P (2001). *Digital divide: Civic engagement, Information Poverty, and the Internet World Wide*. Obtenida abril 2009 [versión digital]: <http://www.pippanorris.com/>
- Nozick, R (1988) *Anarquía, Estado y Utopía*. México. FCE

- O'Donnell, G. (1993) *Estado democratización y ciudadanía en Nueva Sociedad Caracas. Venezuela.*
- _____(1994) *Democracia delegativa* [versión digital] <http://www.journalofdemocracyenespanol.cl/pdf/odonnell.pdf>
- Olmendi, L. et. al. (2000): *El léxico de la política.* México FCE.
- Olson, M (1992) *La lógica de la acción colectiva: bienes públicos y teoría de grupos.* Limusa. México.
- Parra, R (2009). *El hombre que sedujo al mundo.* En Revista Mexicana de Comunicación N 114 Dic. 2008-Feb. 2009.
- Pérez Luño, A. (2004). *Ciudadanía ¿Ciudadaní@ o ciudadaní@ .com?* Madrid: Gedisa.
- Paramio, L. (1993). *Consolidación democrática, desafección política y neoliberalismo.* Montevideo: Cuadernos del CLAEH.
- Putnam, R. (1995) *Bowling alone: America's declining social capital.* Journal of democracy Vol. 6 N1
- Quintar, A. Colello, T. Aprea, G. (2007). *Los usos de las TIC's: una mirada multidimensional.* Buenos Aires. Prometeo Libros.
- Rheingold, H. (1993). *La comunidad virtual. Una sociedad sin frontera.* Barcelona: Gedisa.
- Rodotá, S. (1997). *Tecnopolítica: la democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione.* Roma: La Terza.
- Sanchez Ruiz, E. (2005) *Medios de comunicación y democracia.* México. Grupo Editorial Norma
- Sartori, G (1991) *Teoría de la democracia.* México. Alianza Editorial.
- _____ (1993) *Que es la democracia.* México. IFE.
- Schiller, H (1983) *El poder informático. Imperios tecnológicos y relaciones de dependencia.* México. Gili.
- _____ (1996) *Information Inequality: The deependig social Crisis in America.* New York. Routledge.
- Sunstein, C. (2003). *Republica.com. Internet, Democracia y Libertad.* Barcelona. Paidós.
- Terceiro, J y Gustavo Matías (2001) *Digitalismo. El nuevo horizonte sociocultural.* Madrid. Taurus.
- Toffler, A. (1989). *La tercera ola.* Barcelona. Plaza y Janés.
- Tocqueville, A. (2002) *La democracia en América.* México. Fondo de Cultura Económica.
- Thompsom, J.B. (1993) *Ideología y Cultura moderna.* UAM Mexico.
- Trejo Delarbre, R. (1996). *La nueva alfombra mágica. Usos y mitos de Internet, la red de redes.* [versión electrónica] México: Fundeco-Diana.
- _____ (2005). "Internet y sociedad urbana. Cuando el ciberespacio y la calle se complementan" en *Tareas Nro. 121.*(obtenida en noviembre 2007) <http://sala.clacso.org.ar/gsd/cgi-bin/library?e=d-000-00---0tareas1--00-0-0Date--0prompt-10---4-----0-11--1-es-Zz-1---20-about---00031-001-0-0utfZz-8-10&a=d&c=tareas1&cl=CL1&d=HASH01fba8175acbe54b7b08432c.3>
- _____ (2009). *Internet como expresión y extensión del espacio público.* MATRIZES. Universidade de Sao Paulo, Año 2, N.2 versión en portugués: <http://www.usp.br/matrizes/atal.php>.
- Turkle, S (1984) *Life on the screem: identity in the age of Internet.* Nueva York. Simon & Schuster.
- United Nations (2010). *United Nations E-Government Survey 2010. Leveranging e-government at a time of financial and economical crisis.* [versión digital] obtenida mayo 2010. http://www2.unpan.org/egovkb/global_reports/10report.htm

- Virno, P. (2003) *Gramática de la multitud. Para un análisis de las formas de vida contemporáneas*. Bs As. Colihue.
- Virilio, P (1996) *Cibermundo: la política de lo peor*. Madrid. Cátedra.
- Vizer, E. (2006). *La trama (in)visible de la vida social. Comunicación, sentido y realidad*. Bs. As. La Crujía.
- Winner, N (1948) *Cybernetics or control and communication in the Animal and the Machina*. Paris Hermann. (Traducción al español: *Cibernética o el control y la comunicación en animales y maquinas*. Barcelona. Tusquets)
- Wolton, D (2000) *Internet ¿y después que? Una teoría crítica de los nuevos medios de comunicación*. Barcelona. Gedisa
- _____ (2000b) *Sobrevivir a Internet*. Barcelona. Gedisa.
- Zimmerman, J. (1992) *Democracia participativa: el retorno del populismo*. Limusa. México

Direcciones de sitios web de los mecanismos de PC:

Argentina

<http://www.rosario.gov.ar/sitio/paginainicial/>

http://www.rosario.gov.ar/sitio/informacion_municipal/pp.jsp?nivel=Gestion&ult=Ge_4

Brasil

<http://portalpbh.pbh.gov.br>

<http://opdigital.pbh.gov.br//pbh/>

Chile

<http://www.gobiernosantiago.cl/>

<http://www.gobiernosantiago.cl/Web/transparencia/2010/index.html>

México

<http://www.df.gob.mx/index.jsp>

<http://www.occm.uam.mx/index/index.php>