



POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE TIC EN EL MARCO DE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN COLOMBIA. Una reflexión sobre un tema aún pendiente en la investigación social.

Autor

Érika Jaillier Castrillón ([erika.jaillier@upb.edu.co/](mailto:erika.jaillier@upb.edu.co) ejaillier@yahoo.com)

Título en inglés

Public policies on ICT in connection with The Information Society in Colombia. A reflection on an issue still pending in social research

Tipo de artículo

Artículo de reflexión derivado de investigación

Eje temático

Políticas públicas en TIC.

Resumen

El análisis de las políticas públicas ha evolucionado desde los años 60 al integrar aportes tan diversos como aquellos de la sociología de las organizaciones, del estudio de los grupos de interés y de la acción colectiva e incluso, de la sociología económica. Hoy, dispone de múltiples herramientas específicas que si bien nacen de la plantilla secuencial elaborada por Jones en 1960, presenta una serie de nociones asociadas con el neo-institucionalismo, las corrientes de la elección racional o el constructivismo aplicado a la política. Sus desafíos metodológicos más importantes tienen que ver con los procesos de comparación y con la revisión del monopolio estatal de la toma de decisión, que modifican el contenido y las fronteras entre la verdadera política de origen público y la de origen institucional o gubernamental.

Esta reflexión hace parte de un proyecto de investigación que busca principalmente explorar la aplicabilidad de las políticas públicas en un contexto socio-político específico, que es el de la Sociedad de la Información tal como se concibe en Colombia. Es preciso para ello partir de la reflexión de cómo se utiliza el concepto de política pública en América Latina. Los problemas sociales y las diferentes formas de acción colectiva de los pueblos orientan de hecho las agendas gubernamentales, lo que las hace sensiblemente diferentes entre un país y otro o entre un territorio y otro. Igualmente, las dinámicas de emergencia de problemáticas particulares tienen sus propias características según la idiosincrasia y las normativas o mecanismos de participación legitimados en cada caso.



Abstract

Public policies have evolved since the 60s to integrate various inputs such as those of the sociology of organizations, the study of interest groups and collective action and even the economic sociology. Today, there are many tools that, although born of the template sequence generated by Jones in 1960, presents a set of notions associated with the neo-institutionalism, the flow of rational choice or constructivism as applied to politics. His most important methodological challenges are related to the processes of comparison and review of the state monopoly of decision making, which modify the content and the boundaries between the real source of public policy and governmental or institutional home.

This paper is related to a research which seeks to explore the applicability of public policy in a specific socio-political context, which is the information society as envisaged in Colombia. It is necessary to do so from the reflection of how people use the concept of public policy in Latin America. Social problems and the various forms of collective action of people oriented government agendas in fact, making them significantly different from one country to another or from one territory to another. Similarly, the dynamics of emergence of specific issues have their own characteristics and idiosyncrasies as regulations or mechanisms for legitimate participation in each case.

Palabras clave

Políticas públicas, problemáticas sociales frente a las TIC, Sociedad de la Información, TIC Digitales.

Key words

Information Society, ICT Digital, public policy, social problems facing ICT.

Datos de la investigación, a la experiencia o la tesis

Este artículo hace parte de las reflexiones teóricas del proyecto de investigación "Estado del arte de investigaciones sobre Políticas Públicas de TIC digitales en el marco de la Sociedad de la Información en Colombia, entre 1998 y 2008", presentado como investigación interna para el Grupo de Investigación en Comunicación Urbana –GICU- de la Universidad Pontificia Bolivariana. Esta investigación se encuentra en la fase final de análisis de la información recogida a partir de un proceso cualitativo de interpretación y de codificación de resultados.

Trayectoria profesional y afiliación institucional del autor o los autores*

Comunicadora Social – Periodista de la Universidad Pontificia Bolivariana (1995). Licenciada en Lenguas Modernas de la Universidad Pontificia Bolivariana (2004). Especialista en Literatura con énfasis en Producción de Textos e Hipertextos (2003). DEA (correspondiente a Máster investigativo) en Ciencias de la Información y de la Comunicación de la Universidad Stendhal, Grenoble 3 –Francia (2001).

Doctorado en Ciencias de la Información y de la Comunicación de la Universidad Stendhal, Grenoble 3- Francia (2006)



Docente Investigadora de la Universidad Pontificia Bolivariana de Medellín desde 1996.

Miembro de los grupos de investigación GICU (Grupo de Investigación en comunicación urbana de la UPB), EAV (Educación en Ambientes Virtuales de la UPB) y GRESEC (Grupo de Investigación sobre los compromisos de la comunicación – Groupe de Recherche Sur les Enjeux de la Comunicación, Francia). Autora de diversos artículos sobre Comunicación, Tecnologías de la Información y de la Comunicación, Comunicación y Educación.

Publicó en 2003 el libro "Comunicación, Investigación y Ciudad" y tiene dos libros más en proceso: "Comunicación, Sociedad de la Información y Ciudad" y "Internet: ¿Alternativa de socialización para los jóvenes en Colombia?" (Este último corresponde a la versión editorial de su tesis de doctorado).

Referencia bibliográfica completa

Jaillier Castrillón (2009). Políticas públicas sobre TIC en el marco de la Sociedad de la Información en Colombia. Una reflexión sobre un tema aún pendiente en la investigación social (Artículo de reflexión derivado de investigación) Revista Q, 3 (6), 25, enero-junio. Disponible en: <http://revistaq.upb.edu.co>

Cantidad de páginas

25 páginas

Fecha de recepción y aceptación del trabajo

10 de diciembre de 2008 – 7 de febrero de 2009

Aviso legal

Todos los artículos publicados en REVISTA Q se pueden reproducir en otros medios de comunicación sin ánimo de lucro, siempre y cuando se cite la fuente completa: tanto los datos del autor del artículo como de la publicación. En medios con ánimo de lucro se debe contar con la autorización expresa del autor; en tal caso se debe citar la fuente completa de la publicación original (incluyendo los datos del autor y los de la Revista).

POLÍTICAS PÚBLICAS EN AMÉRICA LATINA

Un acercamiento inicial al término

El concepto de Política Pública proviene del término inglés **Public Policy** y corresponde a un asunto nacido en el seno de las Ciencias Políticas durante la modernidad. Como objeto de estudio interesa tanto a los politólogos e investigadores del comportamiento político de las sociedades democráticas como a los estudiosos de la gestión pública desde el punto de vista administrativo y operativo propio de los entes estatales u oficiales que se dedican a ejercer los poderes legislativos y ejecutivos dentro de esas mismas sociedades democráticas.



Para definir más claramente el término, es necesario diferenciar entre política entendida como programa de acción (*policy*) y política como “ejercicio del poder” en las sociedades humanas (*politics*) (MULLER, 1990:5). Si bien en español y en otras lenguas romances el término es prácticamente el mismo, otras lenguas sí logran diferenciar entre una y otra acepción.

Su origen se remonta al nacimiento de la burocracia como forma social fundada en la organización racional de los medios en función de los fines. Con la burocracia se logra una división del trabajo dentro de los procesos de administración pública. En tal sentido, la toma de decisiones se entendería como más eficaz en tanto es posible pronosticar la aplicación eficiente de una acción acordada entre las directivas y ejecutada por la base sin que sea necesario renegociar cada vez el conjunto del sistema de decisión.

Esta primera mirada que se le dio a las políticas públicas puede criticarse si se mira el carácter impersonal, deshumanizado y rutinizado de la burocracia: el sentido vertical descendente de la toma de decisiones, si bien elimina la incertidumbre provocada por el comportamiento humano, también niega la posibilidad de expresión de las organizaciones de base de los ejecutores finales y beneficiarios de las decisiones públicas.

Como reacción a esta postura, la teoría de las organizaciones proponen una mirada más estratégica en la que la acción de los seres humanos dentro de la organización no se funda en criterios simples sino en el conjunto de procesos formales e informales propios del funcionamiento efectivo de la organización (con sus correspondientes políticas, normas y principios de trabajo). Esta perspectiva supone evidenciar las reglas tácitas que existen en las relaciones humanas internas y externas de la empresa u organización, así como el análisis sistémico de los flujos de información en la toma de decisiones.

Gracias a esta mirada estratégica se comienza a tratar el tema de la Gestión Pública con la óptica de la eficiencia centrada en la planeación – desarrollo – ejecución –control de los procesos de decisión para el beneficio público. Según Philippe Hussenot (1983:24), la gestión pública se entiende como el “conjunto de métodos racionales al servicio de los procesos de decisión pública” y por tanto, incluye tanto la utilización de herramientas y procedimientos que ayudan a la toma de decisión, la informatización de las tareas y trámites administrativos como el contacto con los medios de información y la publicidad para comunicarse con los diferentes públicos.

El lenguaje administrativo aplicado a estas organizaciones específicas conlleva un cambio en la caracterización del Estado y de sus dimensiones dentro de las sociedades modernas contemporáneas (LAUFER, 1985). A medida que la sociedad se vuelve compleja, el Estado modifica su razón de ser: de un Estado centralizado con sociedades territoriales y múltiples funciones, se pasa a un Estado concentrado en su función política y de bienestar cuyos objetivos están relacionados con los diferentes sectores sociales y dimensiones del bienestar. De ahí que aparezca el interés por la mediación social y la regulación de la demanda sectorial como parte del sistema de planificación.



Y cuando de mediación social se habla, surge el concepto de política pública que queremos tratar. El concepto, como ya se dijo, tiene rasgos polisémicos, pero según la definición de Yves Mény y Jean Claude Thoenig (1989:130), la "política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental para un sector de la sociedad o un espacio geográfico". Para diferenciarla de las decisiones verticales antes criticadas, los autores añaden que nacen de "un proceso de **mediación social** en la medida en que el objeto de cada política pública es tomar a su cargo los desajustes que pueden intervenir entre un sector y otros o entre un sector y la sociedad global" (MULLER, 1990: 24). De este modo, es preciso diferenciar la política pública (que proviene de un proceso de mediación social) de la política gubernamental (que proviene únicamente de la toma de decisión desde los poderes públicos).

De acuerdo con lo anterior, la secuencia clásica de las políticas públicas tiene sus detractores y sus problemas. La mayoría de los autores que trabaja el tema del análisis de las Políticas Públicas (Finnon, 1989; Monnier, 1992 y otros) plantea como principales críticas las siguientes:

1. Las etapas son casi siempre difíciles de identificar y en muchas ocasiones pueden superponerse unas con otras. En tal sentido, esa mirada secuencial de las políticas públicas no puede entenderse de modo mecánico sino más bien como un flujo continuo de decisiones y de procedimiento en donde es necesario entender el objeto o problema más que la fase secuencial. Por eso algunos hablan de que son conjuntos de secuencias paralelas que se interrelacionan y se modifican mutua y continuamente.
2. La agenda pública constituye un problema en este proceso: no es tan simple decir que si existe un problema social, surge una política pública para resolver este problema. De hecho, casi nunca se sabe a priori cómo un problema social puede convertirse en un problema político (más aún, no hay problemas que sean "políticos" por naturaleza. Los problemas se vuelven políticos por múltiples factores sociales. Un problema político es un constructo social) y no siempre los problemas políticos pasan a ser claves dentro de una agenda pública. Frente a esto último, un problema comienza a hacer parte de la agenda pública cuando es objeto de controversia social y política. Su aparición dentro de la agenda es pues el producto del campo de fuerzas que se construyen alrededor del problema en una determinada coyuntura.

Según Muller (1990), elaborar una política pública implica construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Esta imagen cognitiva servirá de base para que los actores construyan a su vez sus percepciones del problema y de las posibles soluciones o propuestas de acción. El conjunto de estas percepciones constituye el referencial en el proceso de elaboración de la política pública.

A partir del referencial, los actores o agentes intervinientes determinan un conjunto de normas prescriptivas que dan sentido a un determinado programa político, con unos objetivos, unas metas y unos indicadores de logro que se buscan alcanzar. Hay referenciales sectoriales y referenciales globales (estos últimos aparecen del debate o discusión pública. No son necesariamente fruto del



consenso, pero sí buscan darle orden a diferentes posturas en un determinado conflicto social).

Estos referenciales generalmente son presentados por un grupo (sector, gremio, asociación, colectivo social, sociedad de base) ante actores implicados en el problema. Este grupo suele ser el mediador del proceso y el promotor del referencial en el proceso de ingreso a la agenda. Ya en la agenda, este grupo actúa también de mediador y actor principal en los procesos de toma de decisiones. Vista así, la política pública difiere también de la política gubernamental en lo que se refiere a los actores y participantes en el proceso de decisión final para la elaboración de la política pública y sus consecuentes planes y programas de acción.

Emergencia e inscripción en la agenda pública

La emergencia de una política pública depende de múltiples factores: por un lado, del espacio de actuación (la ciudad, el área rural, la región, el sector económico o de producción), tipo de experiencias (de grupos organizados, de personas naturales agrupadas bajo el interés sectorial, de gremio), el tipo de base social de emergencia (trabajadores, movimientos sociales asociados, grupos comunitarios, asociaciones de padres, grupos de madres comunitarias, asociaciones docentes), las organizaciones promotoras y la existencia o no de políticas de gobierno previas (semejantes o en la misma línea temática). Dentro del proceso de emergencia de una política pública se debe tener en cuenta también el ritmo e intensidad con que se espera trabajar en ella y lograr presión externa frente a un contexto existente.

La construcción de una política pública comienza con un proceso de toma de decisiones de la base social, de acuerdo con un tipo de experiencias, unos referenciales y un espacio de actuación. Entre los participantes se empiezan a perfilar unas solidaridades y unas convergencias de opinión que permiten consolidar el cuerpo de la política pública, su esencia.

Generalmente, una vez esbozada la idea esencial de lo que se quiere proponer, se pasa a un proceso técnico de abordaje de la temática: en un primer nivel de trabajo, se trata de traducir las ideas particulares a un solo cuerpo de trabajo a partir de una discusión participativa e informada de los actores sociales comprometidos. Este proceso permite una problematización inicial del tema de manera fundamentada. Permite definir sus límites, sus alcances, la identificación de los factores que inciden en el problema. Es un proceso que, idealmente, como se dijo, debería ser racional y participativo. Igualmente, implica una transformación de la vida cotidiana de los individuos, o al menos, la percepción de una situación sentida como problemática, como "anormal" o que debe corregirse o transformarse.

Luego, en un segundo nivel de trabajo, se eligen voceros y se compone el conjunto de representantes sectoriales. Estos representantes jugarán un rol importante porque con ellos se busca superponer el interés sectorial a los intereses particulares de los participantes. Este interés sectorial debe mirar las exigencias globales frente al tema y las distintas posiciones existentes en el Estado y en las organizaciones sociales comprometidas con la temática problemática. Estos representantes adaptarán la expresión particular de los individuos a un lenguaje más general, de modo que se pueda volver un mensaje público y que pueda, incluso, transmitirse en un momento



específico en un mensaje mediático. Un tercer nivel comienza cuando se determinan las matrices de referencia global y sectorial a partir de los cuales se asegura la necesaria coherencia entre las diferentes políticas sectoriales que pudiesen evidenciarse previamente. Esto obliga a dar antecedentes, a hablar de las causas, de los rasgos característicos, de los abanicos de soluciones posibles.

Un último momento en esa construcción de la política emergente está en el proceso de legitimación política. Esta legitimación se determina en la credibilidad que tengan los representantes sectoriales y sociales en cuanto a competencias frente a la temática ante las competencias que otros actores tengan. Legitimar el problema busca en el fondo institucionalizarlo, porque la posición social de los grupos o actores que sirvan de voceros o de promotores para convertir esta política en parte de la agenda es un punto a favor o un punto en contra para esa inclusión. Todas estas transformaciones conducen a una modificación de la acción política: el impacto real del desarrollo de una política pública sobre la agenda política reside en poner en crisis un determinado estado de la cuestión y por tanto, una modificación o inquietud frente a las acciones, planes o programas que se hayan establecido frente a esa situación problemática en otro momento o contexto.

Ahora bien, esta construcción del problema social como una problemática que requiere de intervención pública, debe entrar en la agenda *setting* o en la agenda política. Se habla de agenda para referirse al conjunto de temas seleccionados como importantes dentro de un índice o una lista jerarquizadora de los problemas más destacados de la sociedad que deben difundirse y tratarse como parte de los procesos de opinión pública. Es pues una suerte de agenda temática de la realidad que debe ponerse en discusión de forma pública.

Específicamente, al hablar de agenda *setting* es preciso tratar tres tipos diferentes: la agenda *setting* de los medios, la agenda *setting* del público y la agenda *setting* política. La primera hace énfasis en los listados de temáticas que los medios manejan en un determinado período de tiempo. La agenda *setting* del público está determinada en cambio por las temáticas prioritarias para las audiencias o la sociedad. En cambio, la agenda *setting* política se centra en las respuestas y propuestas de los grupos políticos, los movimientos y las instituciones sociales sobre esos mismos temas. De hecho, son temas que en muchos casos se vinculan a las agendas de los medios y a las agendas de los públicos. En muchos casos esta agenda *setting* política se convierte en una agenda política institucional o gubernamental en tanto asume como políticas gubernamentales los temas que se vehiculan en los medios o en la opinión pública. Pero la agenda política como tal lleva más directamente a la jerarquización de acciones y decisiones de lo público sobre una serie de fenómenos de importancia social.

Vista así, la noción de agenda no lleva necesariamente a una definición exacta, sino más bien a una variedad de agendas que dependen de las instituciones públicas y de los actores sociales. Incluso, puede hablarse de una agenda formal y una agenda informal (oculta) o de agendas coyunturales y agendas institucionales (ROTH DEUBEL, 2004). En cierta forma, los problemas y sus posibles soluciones compiten entonces para figurar en la agenda en un instante histórico. Un



problema que puede parecer importante para un público en un tiempo, deja de serlo por la aparición de otro de mayor interés o que tenga mayor información.

De acuerdo con Roth Deuber, cuando menciona a Cobb y Elder (1972), deben considerarse tres condiciones para que un problema se inscriba dentro de una agenda institucional, una agenda política o una agenda pública:

3. El tema debe ser de competencia de las autoridades públicas.
4. Hay una distancia entre el deber ser y el ser que se acentúa lo suficiente como para que se exija la intervención política.
5. El problema tiene que presentarse desde un lenguaje adecuado (tanto desde lo técnico, como desde lo ideológico y lo político).

Una vez inserta dentro de la agenda, el problema pasa por un proceso amplio de toma de decisiones y de transformación.

La decisión y la puesta en ejercicio: entre la iniciativa y la elección de alternativas

La decisión es un largo y complejo proceso en la gran mayoría de los casos. La pluralidad de los actores y de los intereses que entran en juego no permite que se asuma como un proceso lineal como en un momento se planteó en los primeros modelos de análisis de las políticas públicas.

En ese modelo se hablaba de dos pasos fundamentales: la formulación y la legitimación. Sin embargo, el proceso de toma de decisiones se complejiza con la aparición de múltiples alternativas presentadas por los actores de las diferentes polaridades puestas en debate, así como con la aparición de nuevos actores políticos (los *lobistas* o los especialistas del cabildeo, por ejemplo), de mediadores de las partes y de posiciones ideológicas de quienes tomarán finalmente la decisión. El Estado, para hacer frente a todo esto, trata de racionalizar los mecanismos y procesos de elección de alternativas.

Se mira para ello lo siguiente:

1. Formulación de soluciones posibles. Para esto es importante tener en cuenta tanto la situación presente como la situación deseada. Igualmente, se debe intentar responder al por qué (meta) y al cómo (objetivos) de la política. Luego, se deberán ponderar los distintos objetivos y plantear los efectos deseados y los indicadores de estos.
2. Planificación: las decisiones políticas deben entenderse como producto de un cálculo racional y objetivo de las alternativas. Por ello, la planificación se considera un instrumento racional dentro de esa toma de decisiones compleja. Con la planificación se reducen las incertidumbres y las incoherencias en la acción.
3. La toma de decisiones: es el modo en que un decisor elige una opción dentro de un conjunto propuesto de alternativas presentadas. Existen varios modelos de decisión: el modelo racional en absoluto, el modelo de la racionalidad limitada, el modelo incremental o de ajustes marginales, el modelo de la anarquía organizada y el modelo del *Public Choice*. Sin detenernos en cada uno, cabe anotar que todos reflejan dificultades conceptuales y



prácticas. Y aún más, siempre habrá conflicto entre la decisión gubernamental o la decisión institucional y los procesos democráticos de fondo. De allí que sea importante tener en cuenta a los actores y las características o tipologías de participación de estos agentes en el proceso.

Los actores y las redes de políticas públicas

André-Noël Roth menciona al respecto el trabajo de Habermas sobre los tres tipos ideales de relación entre actores científicos, políticos y ciudadanos. Trae a la discusión el siguiente cuadro:

Relaciones/Modelos	Modelo Decisionista	Modelo Tecnocrático	Modelo pragmático
Relación funcional entre experto y político	Separación	Separación	Intercambios mutuos y dialécticos. El público interviene como tercer actor
Relación jerárquica	Político ↓ Experto	Experto ↓ Político	Diálogo entre experto y político (Relación horizontal)
Naturaleza del poder	Autocracia	Las coacciones objetivas dominan todo. Tecnocracia.	Un control democrático es posible.
Papel del público	Aclamar las élites.	Ningún papel. Eventualmente, elegir a los expertos.	Debate público sobre objetivos y medios.
Relación objetivo /medio	Determinación irracional de los objetivos y racional de los medios.	Optimización de los objetivos.	Objetivos y medios debatidos. Posibilidad de aprendizaje.

(Tomado de: ROTH DEUBER, André – Noël. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Popayán: Ediciones Aurora (segunda reimpresión), 2004. p. 104).

Esta tabla nos muestra cómo el papel del público común, de las élites y de los expertos varía según la perspectiva que se tenga del proceso mismo de toma de decisión en un Estado. Pero



también tienen su variación si se miran sus funciones desde una perspectiva cognitiva o desde una perspectiva normativa de las políticas públicas.

Para la mirada cognitiva, el objeto de las políticas no sólo es resolver problemas, sino también construir marcos de interpretación del mundo. En ese sentido, "la relación acción pública - problemas públicos se hace más compleja, y las políticas públicas responden y reflejan esa interpretación de lo real, a la vez que contribuyen a su reemplazo por otro referencial. El surgimiento de otro referencial plantea el tema de los actores en la formulación e implementación de políticas, tanto en las instancias de discusión (foros) como en las de lucha entre ellos por el poder (arenas)" (JOBERT, 2004). En esta mirada, la participación activa de los actores cobra fuerza porque son ellos y no el Estado, quienes permiten la emergencia de políticas públicas en reacción frente a fenómenos negativos del liberalismo económico como el poder de las élites económicas. Añade Jobert que no basta con estudiar los ámbitos de recomendación de la participación de la sociedad civil, sino que también se requiere observar lo que se olvida o restringe en ella.

En cambio, para la mirada normativa, el papel del público es más restringido. Se entiende la norma como una estrategia de coordinación. El proceso de toma de decisiones es formalista, se limita la participación de los actores comunes y de las organizaciones y movimientos sociales al ritual de las "instancias jurídicas" estipuladas en la normatividad del Estado, o en las reglamentaciones y rutinas contempladas explícita o tácitamente en la planificación de los debates o discusiones. Los instrumentos o mecanismos democráticos se ritualizan y en muchos casos pierden sentido. "En la práctica, la preservación de ciertas instituciones democráticas (garantías constitucionales, tribunales, recursos administrativos, derecho de petición) y la escasa inclinación o posibilidad de emplear recursos coactivos, impide hacer verosímil la sanción del incumplimiento de la norma (Oszlak)".

Aunque son, como se puede ver, dos posturas opuestas, en ambas es posible considerar la relación entre los actores y la acción emprendida, es decir, la participación en la decisión y en la implantación de la política. En esta fase de aplicación es importante considerar las diferencias y las semejanzas entre acción política y acción pública.

Acción política y acción pública

Según plantean autores como Paolo Virno (1993), la tradición frente al tema de la acción política debe diferenciarse del trabajo y del pensamiento puro: del trabajo porque "la acción política interviene sobre las relaciones sociales y no sobre materiales naturales; modifica el contexto en el que se inscribe en vez de obstruirlo con objetos nuevos"; y del pensamiento o de la reflexión pura porque "la acción es pública, está sometida a la exterioridad, a la contingencia, al rumor de la multitud"(Virno, 1993). Sin embargo, aclara este autor, en nuestro contexto contemporáneo, trabajo, intelecto y acción no poseen límites claros, se infiltran, se intervienen.

Hoy, es necesario concebir el carácter público del intelecto como pieza fundamental de la acción política. La acción política hoy está en la participación, en el quehacer colectivo; la acción política



está en saber articular el *general intellect* con la esfera pública (Virno, 1993). La acción pública, por su parte, se concibe como la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para aprobarlos (Thoening). Ahora bien, toda acción pública requiere de un proceso de mercadeo político, por lo que el análisis de las políticas públicas en nuestra época muestra cada vez más similitud y menos diferenciación entre acción pública y acción política. Esto se resalta si se tienen en cuenta tres factores (Thoening): 1) el Estado no puede actuar solo, sino que actúa gracias a unos interlocutores y con unos agentes sociales diversos; 2) la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos y la esfera pública es solo una de sus posibilidades de acción, y 3) la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central en el tema de las políticas públicas, por lo que lo público es una cualidad intrínseca.

De este modo, más que hacer una diferenciación, es necesario tener en cuenta la relación entre lo público y lo político y entre las formas de acción como parte del proceso de construcción de políticas públicas. Gracias a esta revisión inicial sobre el tema de las políticas públicas podremos pasar a una revisión del marco de la Sociedad de la Información como un contexto especial que implica la transformación social y política de los diferentes sectores sociales a partir del surgimiento de unas temáticas claves: las TIC y su inserción social son una de ellas. No es posible hablar de una verdadera Sociedad de la Información sin participación, sin interacción y sin procesos de toma de decisiones de tipo colectivo, pero veamos con detenimiento el concepto.

LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

El concepto de Sociedad de la Información proviene de la década de los setenta. En este momento, comienza un esfuerzo por comprender internacionalmente las implicaciones sociales, políticas y económicas del auge de la información como una unidad de cambio económico y de valor social y político. Con el NOMIC, la información se transforma en la panacea. La frase célebre de "*la información es poder*" vino a abanderar toda una serie de cambios que iban a configurar nuevas pautas sociales, motivadas por el auge del sector servicios.

Económicamente ya no se trataba de desarrollar bienes tangibles, como se venían desarrollando hasta ahora en una sociedad industrial. Sino que se trataba de "*producir*" bienes ligados a la educación, la salud, la información, el medio ambiente, el ocio, etc. Y que configuran a grandes rasgos lo que se ha dado en llamar sociedad postindustrial.

Dentro de este marco, hay diversos factores que se deben tener en cuenta:

Por un lado, el factor de la evolución histórica de la economía postindustrial y la llamada "Nueva Ola" del capitalismo en el mundo. Por otro lado, la evolución de las TIC y el ingreso progresivo en diferentes ámbitos del mundo contemporáneo. Y por último, la aparición y crecimiento de unas tecnocracias centradas en los manejos de la telemática, las telecomunicaciones y el poder de la información.



Antecedentes de la Sociedad de la Información

Las primeras apariciones del término "Sociedad de la Información" se remiten al año 1975, cuando la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico adopta el término. Luego, sería el Consejo de Ministros de la Comunidad Europea quienes comenzarían a hacer uso de esta noción como un modelo de sociedad con un diseño, unas políticas y unos planes de acción inicialmente frente al tema de las telecomunicaciones y la economía del servicio. De hecho, en el Informe Mac Bride, al hablar del Nuevo Orden Mundial de la Información y de la Comunicación -NOMIC- se hace mención a este nuevo modelo de sociedad.

En los años 80 comienzan los debates frente a la economía informacional, sobre todo en lo referente a las nuevas modalidades de trabajo, los flujos de datos personales y el tratamiento automatizado de la información. En esa misma época, se adoptan las primeras políticas de protección de información personal en los servicios telemáticos en red. Durante los años 90, las llamadas Nuevas Tecnologías de la Información y de la Comunicación (NTIC) entraron en expansión. Comenzaron las regulaciones para la producción y distribución de datos y para el uso del comercio electrónico en los distintos países occidentales. En enero de 1998, por ejemplo, entra en vigor el acuerdo sobre libre competencia dentro del marco de una apertura global de los mercados, firmado por 68 gobiernos de la Organización Mundial del Comercio. Algunos de los países firmantes se reservaron el derecho de fijar límites a las inversiones extranjeras en los sistemas nacionales de telecomunicaciones. Este fue el caso del Brasil en América Latina. Por su parte, Argentina fue el primer país en privatizar el espectro radioeléctrico en manos de la empresa francesa Thales de Spectrum.

Aparecería por la misma época, el trabajo de Manuel Castells sobre la Economía y la Sociedad de la Era de la Información. El trabajo se tituló "La Era de la Información" y contó con tres tomos: "La Sociedad en Red" ("*The Rise of the Network Society*"), "El poder de la Identidad" ("*The Power of Identity*") y "Fin de Milenio" ("*End of Millenium*"). Pero Castells no sería el único autor en reflexionar sobre los cambios de esta nueva economía post-industrial y las transformaciones sociales y políticas que comenzaban a verificarse. Los textos de Rheingold, de Rifkin, de Francis Fukuyama, de Alain Touraine, se dedicaron a estos asuntos. Pero también los organismos internacionales como UNESCO, la OIT, CEPAL, la Presidencia de la Comunidad Económica Europea, hicieron sus respectivos informes de diagnóstico y de toma de posición frente a este concepto de Sociedad.

Así aparecen los diversos proyectos de Autopistas de la Información, de los cuales el "*National Information Infrastructure*" de los EEUU es un claro ejemplo, aunque también se puede mencionar el proyecto descrito en el "libro blanco" de las telecomunicaciones de la Unión Europea y el informe sobre la Cibercultura entregado por Pierre Lévy ante el Consejo Europeo dentro del marco del proyecto "Nuevas tecnologías: cooperación cultural y comunicación".

En febrero de 1995, en Bruselas, el Grupo de los 7 ratificaría el concepto de "Sociedad Global de la Información", que sería reutilizado poco tiempo después en diferentes encuentros y



documentos fundamentales del proyecto. Años más tarde, en el año 2000, se firma la Carta de Okinawa sobre la Sociedad Global de la Información cuando el mismo grupo –Ahora grupo de los 8 (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, Reino Unido, USA), o G8- decidió dar impulso concreto y planear las acciones del proyecto de esa Sociedad Global de la Información. Este mismo grupo acordaría también la creación de la “*Digital Opportunities Task Force*” o “DOT Force”, cuyo principal objetivo era buscar constantemente soluciones nuevas y complementarias y realizar inversiones en la introducción de las TIC como herramienta de desarrollo social y económico. De este mismo grupo nacería en 2002 el Plan Genoa, cuyo reporte, “*Digital Opportunities for All: Meeting the Challenge*”, presentaba un plan de acción y unas teorías de utilización de las TIC para el desarrollo social, el crecimiento económico y el mejoramiento del bienestar en servicios y necesidades básicas en el mundo. Este informe hacía énfasis en que el costo de mantenerse inactivos frente a un desarrollo dinámico igualitario y que incrementara los intercambios de información y los procesos de trabajo en red en el mundo aumentaría la brecha digital y, por tanto, las desigualdades entre países del primero y del tercer y cuarto mundos.

Con el DOT Force se creó una agenda de Desarrollo en TIC que se discutiría en las Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información en Ginebra (2003) y Túnez (2005). Los cuatro ejes iniciales de trabajo fueron:

1. Creación de políticas públicas para la emergencia, regulación y mantenimiento de la red.
2. Mejoramiento de la conectividad para incrementar el acceso a bajo costo.
3. Construcción de competencias frente al tema (Capacitación del recurso humano)
4. Fomento de la participación en el *e-commerce* global y en otras formas de gestión en red.

Después de la implantación formal de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, los países participantes decidieron mantener las siguientes líneas de acción:

1. El papel de los gobiernos y de todas las partes interesadas en la promoción de las TIC para el desarrollo.
2. Infraestructura de la Información y la Comunicación
3. Acceso a la información y al conocimiento
4. Creación de capacidades
5. Creación de confianza y seguridad en la utilización de las TIC
6. Entorno habilitador de las TIC
7. Aplicaciones de las TIC: Cibergobierno, cibercomercio, cibereducación, ciber salud, ciberempleo, ciberecología, ciberagricultura y ciberciencia.
8. Diversidad e identidad culturales, diversidad lingüística y contenido local
9. Medios de comunicación
10. Factores éticos de la Sociedad de la Información
11. Cooperación internacional y regional

Estas líneas de acción se convirtieron en temáticas de las diferentes agendas políticas de los



países participantes en las Cumbres. La UIT, la UNESCO y el PNUD son los facilitadores y los reguladores de la puesta en marcha de los planes de acción nacionales e internacionales.

Críticas a la Sociedad de la Información

A pesar de este panorama en general optimista de esos primeros informes y de los grupos interesados en trabajar el tema de la Sociedad de la Información, no dejan de existir críticas y posturas contradictorias frente a los supuestos beneficios que este modelo de Sociedad y de economía puede tener. Las principales críticas surgen precisamente de los países europeos. Autores como Nicholas Garnham, Armand Mattelart, Guy Lacroix, Gaëtan Tremblay o Bernard Miège, casi todos de la corriente de la economía política de la comunicación, critican el paradigma tecno-económico actual y el paradigma sociopolítico centrado en la informatización de la sociedad. Los principales argumentos son los siguientes:

- 1 No se puede presentar como único sistema explicativo el proceso causal fundado en la racionalidad técnica (Miège, 2005): cambios técnicos = cambios del sistema productivo = cambios de la sociedad = cambios de tipo cultural = cambios políticos. Esta racionalidad no permite generalización en los distintos países del mundo. Por lo demás no es equiparable el cambio técnico al cambio del sistema productivo así como no lo son tampoco los modos de producción a los modos de desarrollo social y cultural.
- 2 Condicionar la economía a los procesos de información implica reconocer en la información rasgos como: la información es mercancía y por tanto algo "pagable" así se considere un bien de consumo público. La información no siempre puede ser pública: hay procesos de información privada que es importante mantener. La información condicionada puede convertirse en un objeto de lujo y de exclusión social. La información no es lo mismo que el conocimiento: tener información es solo una parte del proceso del conocimiento y de la gestión del conocimiento. La abundancia de información puede convertirse en exceso de desinformación.
- 3 Nicholas Garnham (2000), por su parte, hablará de que explicar el desarrollo mundial solo gracias a las tecnologías de información y de comunicación es poner en evidencia el concepto de monopolio y oligopolio: entre los grandes grupos, existe una competencia que permite el desarrollo del mercado. Esto es válido. Pero de ahí a hablar de que la competencia de los oligopolios permita el desarrollo social y cultural es un gran salto.
- 4 No es procedente hablar en forma homogénea de Sociedad de la información, sociedad del conocimiento, sociedad de la comunicación. El Conocimiento, como concepto está en continuidad y al mismo tiempo en ruptura con el de la información. En continuidad porque la información es a la vez materia prima y producto de los procesos de conocimiento. Pero hay una ruptura allí, pues pensar en el conocimiento como producto de las transformaciones en la investigación y el desarrollo, no puede asemejarse a un proceso de producción. La Investigación y el Desarrollo y por ende, la innovación, no pueden asimilarse a la transmisión de información como mercancía, sino resultado de un aprendizaje, de una acumulación de conocimiento. La noción de conocimiento visto como producto y como mercancía no constituye más que una transformación de la información-mercancía.



El conocimiento debe ser planteado como mucho más que un producto: es una construcción colectiva, un bien humano, un bien universal de uso colectivo para el bienestar social humano. De ahí que muchos autores (Rallet, 2000; UNESCO, 1990 y siguientes; González, 2000) consideren la diferencia entre estos dos modelos societales. La Sociedad del Conocimiento se concibe mucho más como preferible a una sociedad de la información porque comporta una dimensión de transformación social, cultural y política con unas perspectivas profundas del desarrollo sostenible. El conocimiento posee contenidos formalizados, objetivos que no pueden, por definición pertenecer a nadie en particular (André Gotz, citado por Sally Burch, 2006). La Sociedad de la Información se centra mucho más en el trabajo y en la economía informacional, mientras que la Sociedad del Conocimiento pone su énfasis en la creación de capacidades y de competencias humanas y culturales.

Igualmente, la Sociedad de la Información busca la producción, transmisión, difusión, divulgación e incluso comercialización de la información como producto. La Sociedad de la Comunicación se centra en un proceso, el comunicacional, que no puede ser comerciable, sino que implica negociación y mediación permanentes entre los seres humanos (Galindo, 1998).

- 5 Miège (2000) menciona ocho tendencias que deben tenerse en cuenta para repensar la relación entre las TIC y la lógica social de la comunicación:
 - 1) Las TIC al estar relacionadas con los modelos de trabajo y con las nuevas corrientes administrativas, hacen que se cambien los puntos de vista sobre la gestión y sobre la ética del trabajo en las organizaciones actuales. La idea de la cada vez mayor cualificación de los trabajadores se relaciona hoy más con el control de funciones y el flujo de información que con un trabajo de calidad y remunerado consecuentemente.
 - 2) La conversión del trabajo a un asunto de red (trabajo a domicilio, trabajo compartido, teletrabajo y desterritorialización de los puestos de trabajo) afecta el modo de vida de los trabajadores y evidencia situaciones nuevas de malestar social: estrés, aumento de los contratos de prestación de servicio y disminución de los contratos a término indefinido, incapacidad de separar el mundo laboral del mundo social y familiar, entre otros aspectos negativos.
 - 3) La informatización de la producción económica pone en evidencia una subdivisión del trabajo en el mundo: los países desarrollados encabezan los procesos de creación e innovación y los países en desarrollo se conforman con ser mano de obra a través de franquicias y maquila. Esto aumenta las brechas sociales entre los dos mundos.
 - 4) Las TIC participan de la industrialización acelerada de la cultura y de la comunicación. Se quieren industrializar cada vez más los procesos culturales y comunicacionales, así como las prácticas sociales complejas de los seres humanos. La industrialización de la cultura conlleva problemáticas diversas frente a la identidad y la diversidad cultural – convertidas por momentos en “modas”-.
 - 5) La automatización creciente de las prácticas sociales y la aceptación de que estas se vuelvan mercancía intangible (estilos de vida, comunidades de marca, tribalización de los lazos sociales), se acelera con la utilización individualizada de las TIC.
 - 6) La mediatización de la comunicación es otro problema: el útil técnico pasa de ser



mediado en la comunicación ordinaria a ser parte de todo proceso de comunicación – incluso interpersonal-, lo que recompone el proceso mismo de comunicación y afecta su carácter humano y de interacción simbólica. Se pasa de usar los medios como intermediarios, a usar los medios como única posibilidad –aparente- de comunicación efectiva.

- 7) La Sociedad de la Información y el uso de las TIC afecta la concepción del término de Servicios Públicos. Hay una reconfiguración del concepto que a veces se vuelve negativa para el usuario. Por un lado, la privatización de los Servicios Públicos hace que el usuario pase de ser beneficiario a ser cliente y por otro lado, se pierde el sentido de protección social del Estado frente a las necesidades básicas de los individuos.
- 8) Los cambios de soporte en los procesos hace que aparezcan unos mestizajes complejos que afectan la producción cultural e intelectual de los grupos sociales. Hay mutaciones lentas entre lo oral-escrito y lo escrito-oralizado en la pantalla del computador. Hay nuevas formas de analfabetismo y de exclusión que no se alcanzan a resolver con la existencia de los dispositivos técnicos. No basta la mirada frente al acceso y la conectividad si no se miran estas nuevas limitaciones en el uso.

Tal como lo muestran estas críticas, el tema de las TIC es clave para pensar el desarrollo sostenible en los nuevos paradigmas societales, sea en la Sociedad de la Información como en la Sociedad del Conocimiento. Mientras más comprendamos su concepción, su funcionamiento, sus características y sus impactos, mayor será nuestra capacidad de acción pública y política frente a una problemática como estas en los países latinoamericanos.

TIC DIGITALES EN LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN

Como ya se ha dicho, un factor predominante en el tema de la Sociedad de la Información es la evolución de las Tecnologías de Información y de Comunicación en el mundo. La UNESCO, por ejemplo, contempla como una de las iniciativas para el desarrollo sostenible de los países del tercer y cuarto mundos el uso de las TIC en la educación, la salud y la participación democrática. UNESCO creó inclusive una Comisión TIC que viene trabajando en América Latina y África con esta idea del desarrollo sostenible.

CEPAL, por su parte, lanzó en 2007 el tercer cuestionario sobre prioridades en TIC (2007-2010), a partir del cual se evaluará, como ya se ha hecho en otras dos oportunidades, la evolución en el desarrollo de las Tecnologías para América Latina y el Caribe, según los planes y programas regionales propuestos. Desde 2003, con el documento "Los caminos hacia una Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe", CEPAL viene aportando su orientación y sus parámetros de medición de desarrollo.

Como este mismo documento mencionaba en el prólogo:

El concepto de "sociedad de la información" hace referencia a un paradigma que está produciendo profundos cambios en nuestro mundo al comienzo de este nuevo milenio.



Esta transformación está impulsada principalmente por los nuevos medios disponibles para crear y divulgar información mediante tecnologías digitales. Los flujos de información, las comunicaciones y los mecanismos de coordinación se están digitalizando en muchos sectores de la sociedad, proceso que se traduce en la aparición progresiva de nuevas formas de organización social y productiva. Esta "actividad digital", que se va convirtiendo poco a poco en un fenómeno global, tiene su origen fundamentalmente en las sociedades industrializadas más maduras. De hecho, la adopción de este paradigma basado en la tecnología está íntimamente relacionada con el grado de desarrollo de la sociedad. Sin embargo, la tecnología no es sólo un fruto del desarrollo (por ser consecuencia de éste), sino también, y en gran medida, uno de sus motores (por ser una herramienta de desarrollo) (UNESCO, 2003).

Igualmente, CEPAL, en este documento, trataba de hacer una conceptualización de la Sociedad de la Información que de alguna manera contribuye a dar forma a esta reflexión:

El comportamiento humano se basa en el intercambio de información y en la comunicación. La comunicación puede verificarse mediante diversos canales: el habla, textos, gestos, movimientos, expresiones, afectos; hasta la falta de atención puede transmitir cierto tipo de información. Al fin y al cabo, en las relaciones humanas resulta imposible no comunicarse (Watzlawick, Beavin y Jackson, 1990). Un porcentaje creciente de la comunicación humana puede digitalizarse y de hecho se está digitalizando. Este proceso comenzó hace unas décadas y se acelera a medida que evolucionan las soluciones tecnológicas. Estos sistemas tecnológicos son lo que se suele denominar TIC. La utilización de TIC tiene consecuencias significativas en el modo de procesar y distribuir por todo el mundo la información y los conocimientos codificados.

Las TIC se definen como sistemas tecnológicos mediante los que se recibe, manipula y procesa información, y que facilitan la comunicación entre dos o más interlocutores. Por lo tanto, las TIC son algo más que informática y computadoras, puesto que no funcionan como sistemas aislados, sino en conexión con otras mediante una red. También son algo más que tecnologías de emisión y difusión (como televisión y radio), puesto que no sólo dan cuenta de la divulgación de la información, sino que además permiten una comunicación interactiva. El actual proceso de "convergencia de TIC" (es decir, la fusión de las tecnologías de información y divulgación, las tecnologías de la comunicación y las soluciones informáticas) tiende a la coalescencia de tres caminos tecnológicos separados en un único sistema que, de forma simplificada, se denomina TIC (o la "red de redes").

La utilización de TIC conlleva necesariamente el proceso de digitalización, mediante el cual se codifican en dígitos binarios los flujos de información, las comunicaciones y los mecanismos de coordinación, ya sea en forma de textos, sonidos, voz, imágenes u otros medios. Las TIC digitales utilizan un lenguaje binario para recibir y manipular la información, y también para comunicarse entre ellas. La "sociedad de la información"



es una consecuencia directa de este desarrollo en el campo de la información y las comunicaciones.

El primer requisito para la "actividad digital" es la infraestructura física, es decir, la red. Pertenecen a este primer estrato las redes computacionales, televisión digital, teléfonos celulares digitales, líneas telefónicas, redes de fibra óptica, redes inalámbricas y cualquier otro tipo de hardware, telecomunicaciones y servicios de protocolo de Internet (IP). El segundo requisito lo componen las aplicaciones de servicios genéricos que hacen posible, desde el punto de vista tecnológico, el uso de esta infraestructura física para generar valor agregado. Se incluyen en esta categoría todas las aplicaciones de software, los servicios de almacenamiento remoto en web, los navegadores y los programas multimedia, así como cualquier otro producto basado en *bits* y *bytes*. La infraestructura y los servicios genéricos constituyen los fundamentos del proceso de digitalización (SocInfo, 2000), por lo que se consideran estratos horizontales. (UNESCO, 2003:12-13)

Debemos resaltar dos aspectos importantes: las TIC se definen como sistemas tecnológicos mediante los que se recibe, manipula y procesa información, y que facilitan la comunicación entre dos o más interlocutores. Pero CEPAL aclara que son más que informática y más que tecnología puesto que permiten la comunicación interactiva. Ante esta definición cabe decir que no todas las TIC permiten la interacción. Esto dependerá del tipo de TIC y de la generación de TIC a la que nos estemos refiriendo, como veremos más adelante.

El segundo aspecto tiene que ver con otra expresión del documento de CEPAL: no todas las TIC, sino solo aquellas de las últimas generaciones y de las generaciones de convergencia conllevan la digitalización. De allí que sea importante para este trabajo la especificidad de "TIC Digitales". La Sociedad de la Información es consecuencia pues no solo de la digitalización, sino de la evaluación de las diferentes TIC, incluidas allí las digitales (pero no solo estas).

Es importante entonces hablar de los tipos de TIC y las diferentes generaciones de TIC digitales para aclarar esta posición en este texto reflexivo.

TIC digitales y otras generaciones de TIC

Comencemos por definir las TIC. Se denominan Tecnologías de la Información y de la Comunicaciones (TIC), al conjunto de tecnologías complejas que permiten la adquisición, producción, almacenamiento, tratamiento, comunicación, registro y presentación de informaciones contenidas en señales de naturaleza gráfica (texto escrito e imágenes impresas), acústica (sonidos), óptica (imágenes) o electromagnética (datos alfanuméricos).

Por ser tecnologías, no implican solo la cuestión instrumental del saber-hacer, sino la cuestión de las competencias comunicativas y cognitivas necesarias para hacer uso de ellas, así como todas las prácticas sociales que están relacionadas con su uso o aplicación dentro de un contexto determinado. Las primeras TIC que pueden concebirse en el proceso de la evolución cultural



humana son precisamente la escritura y la lectura de símbolos gráficos (ideográficos, iconográficos o de representación fonética). Las TIC son pues un objeto tecnológico complejo con el que se relaciona el hombre contemporáneo desde su primera infancia hasta el fin de sus días.

Por esto, es posible hablar de tipologías o clasificaciones de TIC y de generaciones de TIC diferentes dentro de la historia. Autores como Francis Balle (2005: 18-19) hacen la siguiente clasificación de las TIC:

		EMISOR	
		PRINCIPALMENTE UN MEDIADOR IDENTIFICADO	PRINCIPALMENTE UN PRESTADOR DEL SERVICIO (ANÓNIMO)
RECEPTOR O PERCEPTOR	AUDIENCIA DETERMINADA : « PÚBLICO IDENTIFICADO »	<p>Intercambio comunitario :</p> <p>« Una colectividad instituida se dirige a sus miembros gracias a un órgano de expresión que le está reservado para ello».</p> <p>Ejemplos : literatura técnica, publicaciones de comunidades científicas, servicios en línea, grupos de discusión de Internet.</p>	<p>Intercambio asociativo:</p> <p>«Unos mensajes o servicios determinados se les proponen a un número limitado de personas, libres de aceptarlos o rehusarlos ».</p> <p>Ejemplos: boletines de relación corporativa, cartas confidenciales, videoconferencias, fax, Servicios sobre demanda (por Internet o por otros recursos).</p>
	AUDIENCIA IDENTIFICABLE : PÚBLICO « OBJETIVO »	<p>La propagación de una identidad:</p> <p>« Unas prestaciones variadas y determinadas se ofrecen a una colectividad más o menos numerosa de gente geográficamente dispersa pero que tiene en común unos rasgos identitarios personales o sociales ».</p> <p>Ejemplos: Medios de distribución pública como magazines, revistas o periódicos zonales o comunitarios; Revistas y periódicos especializados (<i>Minority Medias</i>), publicaciones especializadas profesionales, programas de audio o de video con temas de interés específico, <i>weblogs</i>.</p>	<p>La propagación de una causa :</p> <p>« Mensajes o prestación de servicios elegidos para defender o ilustrar una causa que proponen los militantes de un tema a una audiencia profana, con la esperanza de obtener la atención de un número cada vez mayor de interesados».</p> <p>Ejemplos: periódicos de opinión, revistas especializadas, programas o emisiones radiales temáticas, programación tipo « <i>pay per view</i> » y ciertas páginas personales, comunitarias o de organizaciones no gubernamentales.</p>



<p>AUDIENCIA INDETERMINADA : « GRAN PÚBLICO »</p>	<p>Difusión de proximidad :</p> <p>« Toda suerte de mensajes o de prestación de servicios que se proponen a la totalidad, sin discriminación, dentro de un área geográfica limitada, por personas que quieren ser mediadores o que se dicen independientes de cara a cualquier tipo de grupo ideológico, cofradía o iglesia».</p> <p>Ejemplos: periódicos locales, estaciones locales de radio o de televisión. También medios institucionales de tipo público.</p>	<p>Difusión de masas:</p> <p>« Toda suerte de mensajes o de prestación de servicios para una totalidad, en cierto modo sin considerar fronteras (...). Su propósito es de atraer y cautivar nuevas audiencias dentro de lo masivo».</p> <p>Ejemplos: los grandes medios masivos, los mass media tradicionales y los cybermedios.</p>
--	---	--

(Adaptación de la tabla "Formas de Comunicación", tomada de: BALLE, Francis. "Médias y Sociedad". París: Montchrétien, 2005. p. 18-19.)

Estas tipologías nos muestran la amplitud de las clasificaciones frente a las TIC y la inmensa pluralidad de TIC, viendo estas como algo mucho más allá de lo tecnológico de tipo informático o telemático pero comprendiendo dentro de las clasificaciones esto último.

Esto, más la evolución continua de las tecnologías permiten plantear además unas generaciones de TIC diferentes. Hay pues generaciones o linajes técnicos de TIC que se remontan a las más antiguas eras de la historia del hombre (el alfabeto, la escritura, las artes gráficas), aunque se suelen estudiar esas relaciones entre las TIC y la sociedad en épocas más recientes.

Se consideran como genealogías de TIC diferentes (Paquienséguy, 2005):

- 1 Las TIC análogas, cuyas opciones de transmisión dependían de dimensiones materiales no digitales (prensa, radio, televisión y, en general, medios tradicionales). Entre ellas, hay varias generaciones: las TIC alfanuméricas, los medios de información (prensa, radio, TV), los medios de comunicación (telégrafo, teléfono).
- 2 La audiovisual electrónica y sus sistemas de difusión (satélites, cable, microondas)
- 3 Las telecomunicaciones de tipo telemático (las redes)

Pero a estas últimas se les deriva una generación que por sí misma tiene características diferentes y que, como es la hipótesis de autores como Fraçoise Paquienséguy, pueden considerarse una línea técnica distinta: las TIC digitales.

Esta autora menciona como características propias de esta generación de tecnologías, las



siguientes:

- 4 Las TIC digitales surgen gracias a la abundancia de oferta, fruto de la convergencia técnica y las leyes de liberalización de los mercados en telecomunicaciones y TIC. "Utilizan datos codificados bajo formas digitales y susceptibles de ser intercambiados, re-intervenidos, visualizados, almacenados bajo esta misma forma sobre terminales diferentes. Así, se identifican en su total digitalización, en una posibilidad de puesta en red o de conexión (a una red de redes o abierto, como si fuese simplemente otro aparato) y a menudo en una miniaturización de los instrumentos, que se han vuelto "terminales de bolsillo"."(Paquienseguy, 2007) Las empresas que las presentan como productos ya no son únicamente nacidas de la informática sino de los sectores más diversos (desde electrodomésticos, hasta industrias mediáticas). Su paradoja es que si bien estas TIC digitales se conciben como objetos manufacturados totalmente para ser concretos y técnicamente perfectos (listos para ser producidos de modo industrial), son, al mismo tiempo, objetos 'abstractos' e inmaduros, en cuanto a la investigación de sus sinergias funcionales así como de sus usos. El uso mismo dependerá del usuario final.
- 5 "La mayoría de estas TIC digitales son realmente terminales de acceso dotadas de grandes capacidades de conexión a una red, a otras TIC digitales o a tecnologías periféricas. considerar las TIC Digitales comercializadas como terminales de Información y de Comunicación Digitales, revela la importancia de las redes a las cuales se conectan. La red aporta contenidos, programadores, destinatarios que dan parámetros a las capacidades, a la utilidad y al interés del terminal" (Paquienseguy, 2007).
- 6 La amplísima gama de usos y su convergencia de usos y de servicios. Las nuevas TIC digitales no tienen una utilización única; ofrecen múltiples opciones de utilización y promueven servicios que permiten modificar incluso la oferta técnica inicial. Tendrán pues unos usos prescritos (de los creadores) y unos usos innovadores que dependerán del usuario final. Los usos se construyen progresivamente con la apropiación que tengan los usuarios del nuevo dispositivo.
- 7 Contenidos multimediales. Con la digitalización todos los contenidos que circulan por estos nuevos aparatos técnicos suelen ser multimediales y, en muchos casos, hipertextuales.
- 8 Mediatizan progresivamente todos los procesos de comunicación. « Los usos de los soportes en sistema toman la forma exterior de los contenidos, así que el contenido tiene una función secundaria» (Paquienseguy, 2007). Las funciones que soportan la comunicación se mediatizan cada vez más, dada la abundancia creciente de las TIC digitales, su relativa omnipresencia, y parece plegarse a las reglas de funcionamiento de herramientas que no solamente la permiten, sino que la favorecen.
- 9 La mayoría están pensadas para un uso individual y personalizable. La "customización" de los dispositivos permite que haya nuevas formas de representación del mismo y una cierta identificación personal con el objeto.



Estas características nos determinan y especifican la franja de TIC que deseamos estudiar en este artículo. No se buscará entonces trabajar las TIC que ya han sido objeto de investigaciones diversas como las audiovisuales y las análogas, sino esta tipología que nace esencialmente con la digitalización de los contenidos y la existencia de la Red.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y TIC DIGITALES EN COLOMBIA

El tema de las TIC Digitales es un tema de agenda pública desde finales de los años 90 en nuestro país. Pero su presencia se ha dado mucho más de lleno en las acciones políticas que en las acciones públicas. Prueba de ello son las leyes, decretos y resoluciones existentes desde 1997 y 1998 sobre temas como Internet, bases de datos y telefonía móvil. Cabe la aclaración de que todos estos productos son fruto directo de las agendas gubernamentales y no de discusiones desde las sociedades de base.

Más aún, el Plan Nacional de TIC construido en 2008 (*Plan Nacional de TIC 2008-2019*), se hizo por iniciativa del gobierno nacional. Participaron universidades, grupos de investigación y una serie de actores sociales de la élite socio-cultural colombiana. La Consulta Nacional de Colnodo (Resultados Consulta sobre Políticas de Tecnologías de Información y Comunicación en Colombia, Octubre de 2007. Disponible en la página de Colnodo), mostraba ya un año antes esta tendencia de construcción: 434 personas participaron en esta consulta abierta. De ellas, 264 eran de Cundinamarca y las frecuencias restantes más altas correspondieron a Antioquia (35), Valle del Cauca (22), Santander (14) y en porcentajes iguales (10 respuestas cada uno), a Bolívar, Caldas y Cauca. Igualmente, el 56% provenía de Bogotá y el 27% de otras capitales de departamentos.

Si a esto le añadimos que el 30% de los participantes fueron universitarios, 17% independientes interesados en la materia, 13% ONG y 13% empresas, 11% entidades gubernamentales, 8% Instituciones educativas y menos del 1% los miembros de Telecentros, podríamos concluir que la balanza sigue siendo mucho más fuerte entre las élites socio-culturales que entre las comunidades de base, que podrían ser las más interesadas dado que los impactos que se buscan apuntan a cuatro ejes verticales (Educación, Salud, Justicia y competitividad) y a cuatro ejes horizontales (Comunidad, Marco Regulatorio, Desarrollo e innovación y Gobierno en línea).

Tanto la Consulta de Colnodo como el Plan Nacional de TIC, tenían en mente conocer las temáticas más relevantes frente al problema de las TIC y proponer para el 2019 que no haya ningún ciudadano que no tenga la posibilidad de utilizar las TIC para lograr su inclusión social y mejorar su competitividad (PNTIC, 2008:4). Pero ¿puede ser esto realmente un proceso de acción pública o es una estrategia de acción política? Lo cierto es que la política pública que surgió tanto de la consulta del 2007 como del Plan TIC, es resultado de un proceso de emergencia de temáticas sectoriales que apuntaron efectivamente a la construcción de una agenda *setting* política y de los medios. ¿Existió una agenda *setting* pública en este caso?

Durante nuestra investigación hemos detectado hasta el momento una buena cantidad de investigaciones que relacionan las TIC Digitales con sectores que claramente hacen el desarrollo



de un país: la educación, el gobierno electrónico, informática e inclusión, comercio electrónico, Ciencia- Tecnología- Sociedad y responsabilidad social. La mayoría de los trabajos de los grupos de investigación consultados se localizan en Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga y Barranquilla. A pesar de esto, la pregunta continúa: ¿Cuántas y cuáles de estas investigaciones han movilizado lo suficiente a la opinión pública o a los sectores políticos más fuertes como para transformar los resultados de los procesos investigativos en posibles temas de agenda *setting* y de este modo considerar el proceso de construcción de nuevas y diferentes políticas sobre el tema? Los interrogantes están aún por responder.

Conclusiones

Como se ha dicho en el cuerpo del artículo, las preguntas que nos hemos trazado para la investigación están aún en la mesa: las experiencias investigativas frente al tema de las TIC Digitales son múltiples en campos como la educación, el e-gobierno y algunos temas que contribuyen al desarrollo nacional. Pero no es posible generalizar el que estas investigaciones den cuenta de políticas públicas en este tipo de temáticas sociales ni que sean generadoras necesariamente de procesos de emergencia de políticas sobre TIC.

En cambio, sí es posible generalizar el hecho de que la mayoría de las investigaciones y trabajos referentes a TIC digitales puedan clasificarse como procesos aplicativos y trabajos de estudios de caso concretos que no necesariamente promueven la problemática de las TIC digitales como cuestión pública. Más bien se logran avances locales e incluso intramunicipales y en muchos casos motivados por los mismos entes gubernamentales, pero ¿hasta dónde son verdaderas políticas públicas y no políticas gubernamentales?

Bibliografía

- BALLE, F. (2005), "Médias y Sociedad", Montchrétien, Paris.
- BURCH, S. (2006) Telesur and the new agenda for Latin American integration, *Global Media and Communication*.
- GALINDO CÁCERES, L. J. (1998). Etnografía: el oficio de la mirada y el sentido. En Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación (pp. 347-383). Naucalpan de Juárez, México: Pearson Addison Wesley.
- GARNHAM, Nicholas (2000), *Emancipation, the media, and modernity Emancipation, the media, and modernity: arguments about the media and social theory*, Oxford University Press.
- GONZÁLEZ, J. A. (2000), « *La volonté de tisser : Analyse culturelle, Fronts Culturels et Réseaux du futur* ». Dans: *Revue Hermès* 28, Paris. P.37-51.
- HILBERT, M.; BUSTOS, S. Y FERRAZ, J.C. (2003), *Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. CEPAL, 72 pp.
- HUSSENOT (1983), *La gestion publique par objectifs*, Les éditions de l'organisation, Paris.
- JOBERT, B. (1990), « *Politiques Publiques et Sociétés Locales* ». Article publié dans *Les*



- Cahiers du Leras. Recherches en Sciences de la Société. N°21, 1990. P. 7-13.
- JONES, C. O. (1970) *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Duxbury Press, 230 -231.
 - JONES, C.O. (1984). *An introduction to the Study of Public Policy*. 3ème édition Belmont: Duxbury Press, 1984. 276 pp.
 - LOSADA VÁSQUEZ, Á. ,PLAZA SÁNCHEZ, J. F., HUERTA, M.A. (Coordinadores) (2006), *Comunicación, Universidad y Sociedad del Conocimiento*. Publicaciones Universidad Pontificia de Salamanca.
 - MÉNY, Yves et THOENIG, Jean - Claude (1989). *Politiques Publiques*. Presses Universitaires de France, Paris.
 - MÉNY, Yves et MULLER, Pierre (1995). *Politiques Publiques en Europe*. L'Harmattan, Paris.
 - MIÈGE, Bernard ; PAJON, Patrick ; SALAUN, Jean-Michel (1986). *L'industrialisation de l'audiovisuel. Des programmes pour les nouveaux médias*, Aubier, Paris.
 - MIÈGE, B. (1989). *La Société Conquise par la Communication*. Volume 1 et 2. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 226 pp.
 - MIÈGE, B. (2000), *Les industries du contenu face à l'ordre informationnel*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 120 pp.
 - MIÈGE, B.(2003), *Communication personnes systèmes informationnels*. Paris : Hermès Lavoisier, 196 pp.
 - MIÈGE, B.(2004), *L'information - Communication, Objet de connaissance*. Bruxelles : De Boeck & Larcier, 248 pp.
 - MULLER, P. (1990), *Les politiques publiques*. Paris: PUF -Presses Universitaires de France, collection *Que sais-je?*, 127 pp.
 - NACIONES UNIDAS, CEPAL Y EUROPEAID (2005), *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas, Santiago de Chile. 76pp.
 - OLIVE, León. *La Ciencia y la Tecnología en la Sociedad del Conocimiento*. Fondo de Cultura Económica.
 - PAQUIENSEGUY, F. (2005), « *La formation des usages à l'Ere des TIC numériques* ». Conférence présenté dans les colloques « *Enjeux et Usages des TICs : Aspects sociaux et culturels* ». Université Bordeaux III.
 - PARDO, L. y NOBLIA, M.V. (2000), *Globalización y Nuevas Tecnologías*. Editorial Biblos.
 - RIFFIEL, Rémy. *Sociologie des médias*. Paris: Ellipses, 2001. p. 147-167.
 - ROGEL, Thierry. *Le Changement social contemporain*. Ed. Bréal, 2003. 128 pp.
 - ROTH DEUBEL, André-Noël. *Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación*. 2ème re-impression. Bogotá: Aurora, 2004. 232 pp.

Cibergrafía

- Cumbres Mundiales de la Sociedad de la Información en Ginebra (2003) y Túnez (2005). Disponible en: < <http://www.itu.int/wsis/index-es.html> >
- Consulta sobre Políticas de Tecnologías de Información y Comunicación en Colombia, Octubre de 2007. Disponible en la página de Colnodo <www.colnodo.org>
- GUERRA, M. ET AL (2007). *Panorama Digital de América Latina y el Caribe 2007*(Digital



Review, proyecto PNUD, DIRSI, CEPAL, ICA-IDRC, @LIS). [En línea]
<http://www.crdi.ca/uploads/user-S/12024927171Presentacion Martin Hilbert p1.pdf>
[Consultado el 23 de abril de 2008].

- Plan Nacional de TIC 2008-2019. Disponible en: www.colombiaprende.gov.co
- VIRNO, P. (1993), Virtuosismo y revolución: notas sobre el concepto de acción política. Disponible en: < <http://biblioweb.sindominio.net/pensamiento/virno.html> >

Agradecimientos:

Este trabajo es una elaboración conjunta. Agradezco el apoyo del GICU y de investigadores que hacen parte del grupo: Adriana Vega y Margarita Orozco. Igualmente, a los coinvestigadores del equipo, Juan Zambrano y Laura Camila Caro.

Revista Q

Revista electrónica de divulgación académica y científica
de las investigaciones sobre la relación entre
Educación, Comunicación y Tecnología

ISSN: 1909-2814

Volumen 03 - Número 06
Enero - Junio de 2009

Una publicación del Grupo de Investigación Educación en Ambientes Virtuales (EAV),
adscrito a la Facultad de Educación de la Escuela de Educación y Pedagogía
de la Universidad Pontificia Bolivariana, con el sello de la Editorial UPB.



<http://revistaq.upb.edu.co> – www.upb.edu.co

revista.q@upb.edu.co

Circular 1a 70-01 (Bloque 9)
Teléfono: (+57) (+4) 415 90 15 ext. 6034 ó 6036
Medellín-Colombia-Suramérica