



La Trama de la Comunicación

ISSN: 1668-5628

latramaunr@gmail.com

Universidad Nacional de Rosario  
Argentina

Silva, Ana

De "puentes" y "barreras". Interfaces digitales en la gestión pública

La Trama de la Comunicación, vol. 17, enero-diciembre, 2013, pp. 239-253

Universidad Nacional de Rosario

Rosario, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=323927375014>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# De “puentes” y “barreras”

## Interfaces digitales en la gestión pública

Por Ana Silva

---

asilva@arte.unicen.edu.ar / Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Argentina.

---

### SUMARIO:

A partir de una investigación desarrollada en una ciudad intermedia de la Provincia de Buenos Aires, el presente artículo propone una reflexión acerca de los modos en que la implementación de un modelo de gestión –el “gobierno electrónico”– marcado por la agenda política transnacional con sus articulaciones específicas de capitalismo, democracia y gestión de los saberes, se superpone a la trama de la fragmentación socioespacial ya existente en el medio local y a la propia dinámica de la configuración de la identidad urbana. Planteada como una herramienta para facilitar comunicación entre gobernantes y gobernados, en sus distintas instancias de implementación el proceso de digitalización de la gestión pública presenta paradojas y contradicciones que resultan desafiantes a la hora de entender los usos y apropiaciones de las TICs en la comunicación política.

### DESCRIPTORES:

Gobierno electrónico, TICs, Ciudad intermedia, Imaginarios urbanos, Gestión pública

### SUMMARY:

The aim of this work was to give an approach to the implementation of “e-government” model management in a middle range city of Buenos Aires Province, Argentina, in a process signed by transnational political agenda with its specific joints of capitalism, democracy and knowledge management. This process is superimposed, also, on the frame of existing social and spatial fragmentation in the local environment and the very dynamics of urban identity configuration. Raised as a tool to facilitate communication between the rulers and the ruled, in its different levels of implementation the digitalization process shows some paradoxes and contradictions that are challenging to understand the uses and appropriations of ICT in political communication.

### DESCRIPTORS:

E-government, ICT, Middle range city, Urban imaginaries, Public management

239



## INTRODUCCIÓN

En Argentina, el Plan Nacional de Gobierno Electrónico comenzó a implementarse formalmente a partir de la aprobación del Decreto N° 378 del 24 de abril de 2005<sup>1</sup>, dándose de esta manera un encuadre normativo e impulso oficial a distintos procesos de incorporación de las tecnologías de la información y la comunicación (TICs) a la administración pública. Entre otros aspectos, se subraya el uso intensivo de las TICs con la finalidad de “ofrecer mejores servicios al ciudadano/habitante, optimizar la gestión pública, garantizar la transparencia de los actos de gobierno, reducir los costos de tramitaciones, generar nuevos espacios de participación, incluir a personas, empresas y comunidades menos favorecidas y favorecer la integración de nuestra producción al mercado global”<sup>2</sup>. Servicios, transparencia, reducción de costos, participación, inclusión, mercado global: sin hacer una mención explícita, en los lineamientos estratégicos del Plan parecen resonar varios de los principios de las declaraciones y normas internacionales sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SI)<sup>3</sup>. Cabe, no obstante, interrogarnos acerca del sentido que adquieren esos términos en cada contexto y poner en cuestión las contradicciones que atraviesan el campo de la regulación de la llamada SI, tanto respecto de las diferentes racionalidades involucradas cuanto de las comunidades de práctica que intervienen en las distintas instancias de implementación de esas regulaciones. Contradicciones que suelen quedar opacadas tras el uso de un vocabulario común.

En el marco del Plan Nacional, los gobiernos provinciales y municipales fueron reglamentando e implementando en forma paulatina sus propios programas de incorporación de las TICs a la gestión pública, no exentos de las contradicciones arriba señaladas a las que se añaden –como intentaremos mostrar– otras emergentes de los contextos específicos de implementación.

Nuestro trabajo busca reflexionar desde una perspectiva socioantropológica, situada en contexto, acerca de los modos en que esos procesos se están dando efectivamente, a partir de una investigación iniciada a fines de 2009 en la localidad de Tandil<sup>4</sup>, ciudad de rango intermedio de la Provincia de Buenos Aires<sup>5</sup>.

A partir de una concepción de lo urbano como dimensión co-constitutiva de lo social y no como mero continente o “telón de fondo” (Reguillo, 2003), focalizamos en el registro de los imaginarios urbanos, definidos éstos como conjunto de representaciones con referente en el espacio urbano (Silva, 1992; García Canclini, 2005; Gravano, 2005), y su relación con las diferentes maneras de “hacer ciudad” que se evidencian y entran en conflicto, en este caso en particular en el proceso de informatización en la gestión de la ciudad.

En vinculación con lo anterior, consideramos importante señalar que al hablar de “gestión” nos estamos refiriendo a “los modos de actuar los procesos organizacionales” (Gravano, 2005: 160), de modo que -en este sentido- todos los actores sociales son “gestores” de la ciudad<sup>6</sup> y no sólo los urbanistas o planificadores; aunque, claro, con grados muy diferentes de responsabilidad y poder. Asimismo, quienes desde las instancias de planificación urbana son pensados con frecuencia a partir de categorías homogeneizadoras y previamente definidas (“ciudadanos”, “habitantes”, “destinatarios”), constituyen en la práctica diversos conjuntos de actores sociales con posiciones heterogéneas y desiguales que resultan, también, desigualmente interpelados/as, ya que como ha señalado Silvia Boggi (2005) los “problemas urbanos” no son tales e igualmente identificables, por caso, para quienes “disfrutan” o “padecen” la ciudad. En tanto productores y consumidores de la ciudad, los actores sociales “imaginan diariamente su vida en el ámbito urbano, tejen el entramado de su cultura y de sus identidades,

construyen un 'alguien' a quien responsabilizar y en él depositan sus expectativas acerca de cómo debiera ser la ciudad, ésa que sienten y caminan como propia" (Boggi, Op. Cit: 154).

De acuerdo con los propósitos de nuestro trabajo, entonces, adquieren centralidad las formas en que la implementación de un modelo de gestión "globalizado", marcado por la agenda política transnacional con sus modos específicos y disputados de articulación de capitalismo, democracia y gestión de los saberes (Castells, 1999; Borja y Castells, 2000; Becerra, 2010) se superpone a la trama de la fragmentación socioespacial ya existente en el medio local (Velázquez et al, 1998; Lan y Velázquez, 2008) y a la propia dinámica de la configuración de la identidad urbana (Gravano 2004, 2005 y 2007; Boggi y Silva, 2007; Silva, 2009).

A continuación haremos algunas consideraciones generales acerca de las políticas de incorporación de las TICs a la gestión pública, seguidas de algunas precisiones sobre la perspectiva teórico metodológica desde la que encaramos la investigación. Por último, presentaremos avances de los registros de campo, centrándonos en las brechas entre lo sostenido en términos de la/s hipótesis de proyecto que fundamentan normativamente la incorporación de las TICs a la gestión pública y lo que sucede y se percibe en términos de las implementaciones concretas.

#### GOBIERNO ELECTRÓNICO, POLÍTICA/S Y TICs

Si bien no hay una definición única de Gobierno Electrónico, las primeras referencias pueden rastrearse en la década de 1990 en Estados Unidos, de la mano del llamado New Public Management (modelo de la Nueva Gestión Pública), el cual, imbuído de las ideas neoliberales de achicamiento del Estado y del Estado-empresa, buscaba dar respuestas teñidas de eficientismo tanto a los crecientes cuestionamientos hacia la ineficacia de los servicios públicos cuanto a la crisis más general de confianza en la democracia de base

representativa. Así proliferó el "modelo gerencial" de incorporación de las TICs a la administración pública, sumando a las promesas de eficiencia, mejora en la calidad de los servicios y transparencia en el acceso a la información pública acciones tendientes a propiciar la descentralización administrativa del Estado. De manera convergente, iría cobrando fuerza el modelo "democrático participativo" (Raventós, 2008; Dagnino, Olvera y Panfichi, 2008), que recuperaba reclamos y reivindicaciones de larga data de distintos movimientos sociales y convocaba al fortalecimiento de instancias participativas de las comunidades locales en los procesos de toma de decisiones.

Siguiendo la propuesta de autores como Dagnino, Olvera y Panfichi (Op. Cit.), entre otros, consideramos que la categoría misma de "participación" y sus usos han de ser problematizados en la medida en que se la invoca desde proyectos políticos antagónicos, a los que los autores citados caracterizan como "autoritario neoliberal" y "democrático participativo"; advirtiendo por otra parte que "este proceso ha coincidido con la aparición en la arena pública internacional de nuevos discursos políticos de las agencias multilaterales de desarrollo, de la ONU y sus agencias, y de algunas de las mayores fundaciones privadas que apoyan a diversas ONG a nivel mundial. Se trata de la revalorización del papel de la sociedad civil en la construcción de la democracia y la gobernabilidad. Incluso en este ámbito hay distintos proyectos políticos subyacentes en un discurso aparentemente homogéneo, algunos más orientados a la democracia participativa, como forma de asegurar la gobernabilidad, y otros que apelan al predominio de lo técnico-gerencial y a la despolitización expresa" (Op. Cit.: 33)

Nos gustaría agregar que la invocación a la participación, en tanto condición legitimadora de los procesos de toma de decisión, aparece con frecuencia asociada a una retórica homeostática acerca del consenso, como extrapolación de base biologicista hacia

lo social que presupone como “normal” el equilibrio y no la contradicción dialéctica, y que por lo tanto opaca el rol del Estado como gestor de la conflictividad social. Por otro lado, de acuerdo con lo relevado en nuestro trabajo, algo análogo parece suceder con la naturalización de los aportes de las TICs a la “transparencia”, la “optimización de servicios”, la “eficiencia” y la “participación ciudadana” en la gestión pública: tras un vocabulario común y la formulación de “buenas prácticas” desprovistas de contexto se invisibilizan profundas contradicciones entre proyectos de sociedad antagónicos.

Ahora bien, ¿qué tipo de “ciudadano/a” es el que resulta interpelado por las transformaciones mencionadas en el ámbito del Estado? La diversidad de las experiencias concretas y el desarrollo incipiente o nulo en muchos casos dificultan las generalizaciones. Investigaciones como las realizadas por el equipo de Ester Kaufman (2007), especialista en el tema de Gobierno Electrónico en América Latina, han venido señalando que las implementaciones efectivas de los medios electrónicos en las instancias gubernamentales estuvieron en muchos casos más centradas en las obligaciones que en los derechos ciudadanos (por ejemplo, con fines recaudatorios), aunque sí se han logrado avances significativos en lo que respecta al acceso a la información pública (no sin resistencias, fundadas en toda una herencia de la práctica del secreto de Estado). Uno de los principales desafíos aún pendientes en buena medida –contra lo que se proclama con frecuencia desde las intenciones– reside en la apertura a una participación “efectiva”, previendo qué se hará con esa participación, cómo y hasta dónde se dará lugar a la decisión directa de las comunidades locales y de qué manera se lo articulará con los canales representativos tradicionales.

Asimismo, resulta evidente que la discusión sobre la participación ciudadana a través de internet no puede darse sin tener en cuenta los modos de exclusión en

los que intervienen, paradójicamente, estas formas de inclusión e involucramiento. La llamada brecha digital (que atañe más que al mero “acceso” a la tecnología<sup>7</sup>) se superpone y atraviesa a las otras brechas, más analógicas y tangibles del acceso a bienes y servicios básicos para la supervivencia, reforzando un mapa fragmentado por las desigualdades (Kaufman, Op. Cit.; De Moraes, 2010).

Por otra parte, las diversas apropiaciones de las TICs con fines de militancia política, visibilización de grupos y colectivos de identificación y como medio para convocar a la acción colectiva –referida o no a una adscripción partidaria– ha seguido sus propios caminos, algunos haciendo uso de los mismos espacios provistos por estructuras gubernamentales<sup>8</sup> y en otros por los vericuetos más irreverentes y menos reglamentados del ciberactivismo, la contrainformación y la denuncia. En estos últimos casos, y también a partir de lo que hemos podido observar en el trabajo de campo, no puede desconocerse que la manifestación colectiva en el espacio público urbano, de cuerpos presentes –aun articulada con los medios digitales antes señalados– sigue siendo una forma crucial de la protesta y de hacerse ver para hacerse valer –en tanto colectivos de identificación– en la arena de la conflictividad política.

Volveremos más abajo sobre las formas y la significación que parecen adquirir estas combinaciones entre modalidades presenciales y “virtuales” de interacción en relación con los procesos de digitalización de la gestión pública estudiados en el marco de nuestra investigación.

#### HACIENDO CAMPO AL ANDAR. CONSIDERACIONES TEÓRICO-METODOLÓGICAS.

Como señalamos en la introducción, pretender abordar las transformaciones mencionadas en el contexto de una ciudad de rango medio bonaerense requiere poner en consideración, entre otros aspectos, la com-

pleja dinámica de los entrecruces entre lo global y lo local-localizado. Leiro (2005) y Gravano (2005) han abordado específicamente la cuestión de los procesos de gestión y participación en las ciudades medias, y los desafíos que plantea la dialéctica de las categorías sociales en uso por parte de los planificadores que encaran la gestión urbana desde una perspectiva global y las de los actores sociales que viven el impacto de esas planificaciones desde lo local.

El modelo sistematizado por Gravano plantea la articulación del proyecto (el pensar la ciudad), los imaginarios (vivir la ciudad) y la gestión social (operar en la ciudad). Así, además del concepto de imaginarios urbanos tal como lo definimos más arriba, resulta central la noción de otredad que, entendida como clave metodológica del trabajo etnográfico, se asocia entre otros aspectos a la dialéctica “entre el relativismo y el centrismo, es decir entre asumir los significados en función del otro (relativista), en la escucha del otro, y la otra posición, que sería la centrista, que consiste en partir exclusivamente de la significación y los valores del profesional” (Gravano, Op. Cit: 162). Siguiendo el modelo metodológico de M. Bajtin (1980), esta vinculación se plantea en términos de circularidad, no de linealidad, como “un permanente fluir de estos dos contrarios en unidad: el relativismo y el centrismo, el otro y el uno, las significaciones del destinatario y las hipótesis de proyecto” (Id.).

La perspectiva socioantropológica sobre los procesos políticos y de gestión apunta, así, a dar cuenta de la diversidad de lo real, de las múltiples maneras en que los actores socialmente situados que participan en esos procesos se apropian de y dotan de sentido a las categorías asociadas a “la política” que se suelen naturalizar como universales o ahistóricas (como Estado, gobierno, político, pueblo, representatividad, participación, etc.) (ver Balbi y Boivin, 2008; Balbi y Rosato, 2003).

En la localidad de Tandil<sup>9</sup>, el programa de gobierno

electrónico fue anunciado oficialmente en el año 2005, en coincidencia con el lanzamiento del Plan Nacional y formalizando desarrollos que se venían dando desde años anteriores de manera diferencial en distintos ámbitos de la gestión municipal. El programa<sup>10</sup> presenta distintos objetivos que pueden agruparse en torno a tres grandes áreas en las que se espera el impacto progresivo de la incorporación de las TICs: una que corresponde a la mejora de la comunicación interna, otra destinada a dar una mayor publicidad (“transparencia”) a los actos de gobierno y ejecuciones presupuestarias, y una tercera referida a “ofrecer y entregar más y mejores servicios a la ciudadanía” (lo que incluye, entre otras cuestiones, el pago de impuestos a través de la web, la canalización de reclamos y la realización de distintos tipos de trámites).

Según los objetivos formulados en el proyecto, la implementación del programa supone el progresivo reemplazo de los trámites personalizados por su resolución por vía electrónica, de manera que la interacción directa con los agentes municipales que ahora se realiza en diferentes espacios de atención al público (con las consiguientes colas, tiempos de espera y modos específicos de sociabilidad que se tejen en esos ámbitos) aparecerían mediados cada vez más por la tecnología informática. Lo que intentamos indagar es cómo esta reconfiguración de los medios y modos de la interacción entre el gobierno local y la ciudadanía adquiere características específicas en el contexto de las relaciones socio-culturales dentro del ámbito de una ciudad media, atendiendo a la dialéctica de las instancias de producción y reproducción, tanto simbólicas cuanto materiales, de la ciudad misma.

Al analizar los procesos implicados en el proyecto de modernización tecnológica del Estado municipal del que participa el programa de gobierno electrónico se ponen en evidencia la diversidad de expectativas y racionalidades que se cruzan respecto de qué son o deberían ser los llamados “servicios” de gobierno

municipal y del propio rol del Estado y de los distintos colectivos en lo que hace a la solución de los problemas sociales identificados como su ámbito de incumbencia, con TICs o sin TICs.

El trabajo de campo se desarrolló con metodología etnográfica, registrando discursos y prácticas de los actores a partir de entrevistas en profundidad, registros de observación con participación en distintos contextos y, de manera creciente, en entornos virtuales, especialmente en redes sociales, de grupos y/o páginas en los que se ponen en debate distintas problemáticas urbanas locales.

El estudio de los procesos de comunicación mediada -entre los que incluimos, con sus especificidades, aquellos que se realizan en entornos digitales- plantea una serie de desafíos a los cánones de las etnografías "clásicas", fundadas entre otros aspectos en la interacción directa y sostenida en el tiempo entre investigador/a y los demás actores sociales, en la medida en que en estos casos el itinerario de la circulación discursiva se basa en modos de interacción que atraviesan los anclajes físicos, geográficos o en grupos sociales localizados y cuyo alcance no puede ser "observado" en su totalidad de manera directa y "hasta donde dan los ojos" (Grassi, 2004).

En nuestra aproximación fuimos combinando diferentes estrategias de "entrada" a campo. En un primer momento, con base en datos disponibles a partir de relevamientos locales acerca de la conexión domiciliar a Internet en Tandil que evidenciaban una distribución territorial concentrada y selectiva superpuesta a la trama de la fragmentación y las desigualdades socioterritoriales ya existentes en la ciudad (Di Nucci, 2008), seleccionamos tres barrios para realizar de manera intensiva los registros. En principio elegimos los barrios del Lago, Villa Italia y Palermo-Rodríguez Selveti, desde el criterio de lograr una amplia heterogeneidad de variables socioeconómicas de base, dado que estos barrios se ubican en los polos de ma-

yor crecimiento demográfico de la ciudad (Norte-Noreste y Sur), coincidentes también con los indicadores de mayor y menor proporción relativa de hogares con NBI<sup>11</sup> y de conexión domiciliar a Internet (Velázquez et al, 1998; Lan y Velázquez, 2008).

La delimitación desde este acercamiento inicial por barrios también respondía a que, de acuerdo con investigaciones previas en la ciudad y la región, propias y de otros integrantes del equipo de investigación (en su mayoría publicadas en Gravano, 2005), el "barrio" en tanto categoría social en uso (Rockwell, 1987) aparecería como una referenciación significativa en la articulación de las demandas ciudadanas y expectativas de acción hacia los agentes estatales. Nos referimos a una concepción del barrio y de lo barrial que trasciende la idea de mero escenario o recorte espacial para abordarlo como objeto de significación y conjunto de valores plasmados por razones históricas en la totalidad urbana (Gravano, 2011). Con el avance de la investigación fuimos problematizando esa referenciación barrial como una dimensión relevante definida a priori, a fin de poder poner en cuestión los modos en que es atravesada, entramada y también relativizada a partir de otras variables de pertenencia e identificación, no necesariamente territorializadas. En todo caso, la dimensión de lo barrial vuelve a emerger cuando es invocada desde el discurso de los actores como una referencia significativa; por ejemplo en la articulación de demandas específicas sobre los alcances de determinados satisfactores de servicios urbanos.

Fuimos dando entonces una importancia creciente a la realización de registros de observación con participación, más "espontáneos" que las entrevistas y logrados en distintos contextos, por ejemplo en dependencias municipales de atención al público. A esto sumamos el relevamiento de páginas web oficiales así como de grupos creados en las redes sociales en Internet, como FaceBook, por diferentes colectivos de "vecinos" para debatir o proponer acciones en relación



con problemáticas urbanas locales. El criterio que seguimos para la selección de estas páginas es que, en principio, la adscripción/participación en ellas sea convocada a partir de la condición de "tandilenses", aunque sin desconocer que esta adscripción puede aparecer en otros espacios no pensados inicialmente con ese sentido y, al mismo tiempo, que la consigna inicial de agrupamiento derive en la producción de contenidos que no son los que podía suponerse que surgirían.

Podemos decir que en ese itinerario, siguiendo en el discurrir de lo social los derroteros que nos iban marcando los discursos y prácticas de los actores, se actualiza la discusión acerca de hasta qué punto el "campo" no tiene una existencia empírica dada de antemano, sino que sus límites y alcances se negocian activamente entre investigadores/as e informantes y están atravesados por la construcción y reconstrucción conceptual del problema (Guber, 1991).

#### DE "NUEVAS" TECNOLOGÍAS Y "VIEJAS"

SOLIDARIDADES: ALGUNAS DIMENSIONES DE ANÁLISIS  
EMERGENTES DE LOS REGISTROS DE CAMPO

Si bien la investigación se encuentra todavía en curso, vamos a destacar a continuación algunas dimensiones de análisis que, a la luz de lo que venimos relevando, podemos hipotetizar como significativas en cuanto a las brechas que aparecen entre lo postulado en términos del proyecto y las percepciones y valoraciones sostenidas por sus "destinatarios" (efectivos o potenciales).

Nos concentraremos en tres ejes oposicionales definidos en torno de categorías sociales en uso (Rockwell, 1987) que hemos detectado en los registros, y a los cuales presentamos no como pares de opuestos estáticos y estancos, sino con el propósito de pensar dialécticamente la tensión entre las significaciones contrarias y/o contradictorias que aparecen. Asimismo, intentaremos dar cuenta de cómo estos ejes opo-

sicionales se articulan axiológicamente —es decir, se tensan valorativamente (Fontanille, 2001)— poniendo en juego elementos que hacen a la construcción de la/s identidad/es colectiva/s y a la enunciación de la ciudad como un todo, así como a la disputa en torno del "hacia dónde va" (o se considera que debería ir) la ciudad. Asimismo, entendemos que las valoraciones expresadas por los actores se articulan con una diversidad de racionalidades, experiencias y expectativas en relación con los agentes municipales.

Creemos importante también señalar que, significativamente, el uso de las páginas web oficiales es referido más en términos de la búsqueda de información o eventualmente de resolución de algún trámite, que como un modo de "participación", dimensión que sí aparece en algunos casos cuando se recurre a las redes sociales para visibilizar una demanda.

Tomaremos algunas citas del trabajo de campo a modo de ejemplo, subrayando el eje de las contradicciones como modo de presentar algunos interrogantes/aportes a la consideración de los procesos de informatización de la gestión desde la perspectiva de nuestra investigación.

En estos ejes de tensión que atraviesan los discursos de los actores podemos reconocer la actualización de ciertos imaginarios urbanos e "imágenes vigorosas" (Lynch, 1966) de la ciudad de Tandil, en los cuales cobra relevancia no sólo la dimensión espacial en la imagen de la ciudad, su configuración como mapa y como territorio, sino también —con especial énfasis— la dimensión temporal (Rapoport, 1984), que articula la "historia" y la memoria locales con los imaginarios a futuro de la ciudad deseada/conseguida; esto es, la ciudad como utopía y como proyecto.

#### • PUENTE/BARRERA

Entre las significaciones emergentes de los registros, encontramos que la hipótesis de proyecto que ubica a las TICs en el lugar de facilitadoras (tal como

se desprende de los documentos oficiales y de las declaraciones públicas de distintos agentes municipales), es replicada –sobre todo en términos de ideal/potencial– por varios de los actores entrevistados. A modo de ejemplo, podemos citar expresiones como las que siguen: “sería una gran cosa si pudiera implementarse, se ahorraría mucho tiempo, no hacer cola, esos trámites engorrosos...” (Horacio, 65 años, docente universitario); “se supone que tiene que hacer las cosas más ágiles, que la información sea más accesible, ¿no? Tendría que ser como un puente del municipio con la ciudadanía” (Marcelo, 50 años, comerciante).

La forma condicional dominante en estas enunciaciones da cuenta de una distancia en relación con aquellas que se refieren a lo que “sucede en la realidad” (estén basadas o no en experiencias concretas o en supuestos acerca de lo que es tal “realidad”), que colocan el acento en la idea de obstáculo (uno más entre otros) que hay que superar, requiriendo la implementación de ciertas habilidades y operaciones:

“Si apenas te atienden por teléfono, cuantas más cosas en el medio peor, hay que ir a mirarles la cara para que te lleven el apunte” (Isabel, 42 años, ama de casa); “...así como en los clientes no está instalada la cultura del trámite por Internet, en los empleados tampoco está esa cultura. La cultura de ir a perder tiempo, a hacer cola, es muy difícil desarraigarla... encima con esos personajes que te encontrás en las oficinas públicas, que les encanta traerte problemas en lugar de soluciones (...) “si no les hinchás personalmente no te dan bola, ni siquiera te responden (...) te tenés que aguantar que no hacen las cosas, si les decís algo te toman bronca y te ponen más trabas... Porque a otros tipos que son amigos, o coimean, o qué sé yo qué hacen, les aprueban cosas que vos decís... (moviendo la cabeza en gesto de negación)” (Horacio); “pero vos viste que si mandás un mail ni te lo responden, todo muy lindo pero hay que ir personalmente” (Alejandra,

37, asistente social).

Los imaginarios acerca de la burocracia, el estereotipo del empleado o la empleada pública que trae “problemas en lugar de soluciones”, la inoperancia y el desconocimiento atribuidos a quienes deben ser los efectores de la implementación de estos procesos aparecieron con insistencia: “odiosos zorros grises que desconocen más que una el nuevo sistemitá! [de estacionamiento a través del teléfono celular]” (Claudia, 45 años, docente de nivel inicial); “es una cuestión de educación, imaginate que si muchos [empleados] no saben ni atender el teléfono... menos van a saber manejarse por Internet, escribir un correo” (Isabel).

Una concepción específica del alejamiento entre gobernantes y gobernados que vendrían a reforzar estos medios de comunicación fue explicitada por Angel (50 años, militante de izquierda), pero a diferencia de lo enunciado por otros actores, para quienes esto sería un efecto no deseado del uso de TICs, fue señalado por él como una consecuencia buscada por la propia lógica del “sistema”: “En realidad estas cosas muestran una realidad muy limitada y eso no es casual, el mundo mediático y en esto entra internet es una multiplicación de mensajes distractores que refuerza la distancia entre quienes gobiernan y quienes son gobernados. La clase obrera no tiene Facebook. En Argentina tendrá internet, no sé, un 15% de la población... y me parece que no es un medio para la lucha, para la protesta... [¿a qué te referís con clase obrera?] me refiero a un sujeto con conciencia de sus derechos, me parece que toda la cuestión de los indignados [de Europa] y de la supuesta participación por internet está a kilómetros de distancia de una verdadera acción de fuerza, de la lucha de masas que es donde se visibiliza el conflicto estructural. Lo otro es como un simulacro de participación, de crítica, donde el burgués calma su conciencia sentado en su casa; es muy distinto a los luchadores que han puesto el cuerpo, que han recibido balas y palos por sostener

las banderas de la clase obrera".

En qué momento/s y de qué manera/s el "mismo" recurso a las TICs pensado como un "puente" desde el proyecto puede pasar a ser percibido y vivido como su opuesto, una "barrera", parecería ser entonces uno de los ejes en torno de los cuales se dirime la posibilidad de su implementación efectiva, apropiación y/o resistencia por parte de los actores sociales pensados como destinatarios.

#### • ADELANTO/ATRASO

Al indagar sobre las dificultades para una implementación "exitosa" de las TICs, éstas parecieran colocarse, por un lado, en cuestiones infraestructurales del contexto latinoamericano-argentino-tandilense, presentado como "atrasado" respecto de otros países que ofician de medida comparativa-valorativa: "Imaginate, es el Hospital de Tandil, ¿qué te van a atender por internet?" (Isabel); "en España no hay nadie en el banco, todos hacen los trámites por internet" (Horacio); así como en causas "culturales", "de educación". Como parte de esta visión parece naturalizarse la pertenencia generacional en tanto variable para entender el "quiebre" en la relación con esas "nuevas" tecnologías: "los jóvenes cada vez más usan internet para todo... hacen los trámites bancarios, depósitos, todo por internet. Inclusive las compras, cosa que hasta hace unos años atrás no se veía tanto." Horacio). "Yo de esas cosas no entiendo nada, me lo hace todo mi hijo..." (José, aprox. 50 años, comerciante).

El "no saber", "no entender" pareciera reforzar la percepción del obstáculo señalada más arriba y aparece enunciando -no sólo en relación a la variable generacional- la asimetría (de saberes, de recursos) que juega en esas relaciones: "no, no sé, yo... no he tenido que ir [a la Municipalidad]... creo que si tuviera que ir no sabría qué hacer..." (Mónica, 52 años, hace changas).

La oposición adelante/atraso se revela como un eje

nodal en la articulación de los imaginarios identitarios urbanos locales, en la medida en que va articulada a la tensión entre los polos del "pueblo" y la "ciudad" que, según estos imaginarios, definirían a la ciudad media, no sólo en términos de tamaño sino también "culturales". Sea lo que se considere que es una cosa o la otra, la identidad de las ciudades intermedias aparece, de modo significativo, sosteniéndose sobre un "estar en el medio" entre esas dos tipificaciones, no ser ni lo uno ni lo otro o, como bien lleva por título el trabajo de Silvia Boggi (2008), no ser "ni chicha ni limonada".

Lo que parece más evidente en la comparación de los dos términos de esta oposición es su atribución a diferencias de escala y tamaño poblacional, pero aquí vamos a detenernos en otros dos aspectos de la producción axiológica/valorativa respecto de dicha oposición, tal como se expresa en nuestros registros: aquella que asimilaría ciertas formas ecológicas a ciertos contenidos culturales (es decir, la identificación de formas de sociabilidad, valores compartidos, etc. como atributo indisociable del "ser pueblo" o "ser ciudad" o del "tener cuerpo de ciudad y alma de pueblo" en el caso de las ciudades medias) y la otra, quizás menos evidente, que ubica esos polos en tanto estadios diferenciados de un proceso implícito de desarrollo, en el que la "ciudad" encarnaría el ideal del progreso, la modernidad, y el "pueblo" lo atrasado, más ligado a la sociabilidad tradicional (en la versión moderna del relato que carga las tintas sobre los aspectos positivos del "desarrollo") o bien presentaría a la ciudad como el lugar de todos los males y "problemas" de la civilización y al pueblo o la ciudad media como lugar donde sobreviven las bondades de una vida más "amigable", "natural" y "a escala humana" (en la versión nostálgica del desencanto posmo).

Siguiendo la línea de reflexión inaugurada por Gravano (2003) en su estudio sobre la producción simbólica de lo barrial, podemos decir que la oposición entre "pueblo" y "ciudad" se articula como un tiempo simbó-

lico deshistorizador que contrapone dos órdenes temporales diferenciados, en la medida en que la valencia mítica del “pueblo” de “antes” se opone a un “ahora” que no es sólo tiempo presente, sino que se halla cargado valorativamente como lo que trae de “nuevo” el devenir “ciudad” y por lo tanto, no-pueblo. Así, ambas versiones del relato evolutivo (progresista o desencantado) inscriben los polos de la comparación en un tiempo paradójicamente deshistorizado, que construye el ideal (sea lo por-venir, sea lo anterior) despojado de las contradicciones de los procesos sociales en su historicidad.

Recordaremos aquí el aporte de Manuel Castells, cuando en su problematización de la relación implícita entre urbanización y desarrollo advierte que la misma se basa en una confusión de carácter ideológico que tiende a presentar las transformaciones estructurales como un simple movimiento acumulativo y evolutivo de los recursos técnicos y materiales de una sociedad (Castells, 1974: 27). En nuestros registros de campo observamos que la relación implícita entre las nociones de ciudad y desarrollo se expresa tanto en los imaginarios eruditos cuanto en los de sentido común (Gravano, 2005), al articular el relato urbano con los sentidos de progreso, estancamiento o decadencia (y sus variantes), según el caso, que serían las vertientes más o menos positivizadas o negativizadas de la idea de desarrollo.

#### • DESPERSONALIZACIÓN/RECONOCIMIENTO

Un tercer eje axiológico, estrechamente ligado al anterior, lo definimos en torno de la “despersonalización” implicada por la mediación de las TICs y su opuesto, la atención personalizada, cara a cara, del “viejo” modelo de gestión:

“El tema es ¿quién es el que está del otro lado? Porque la política también es una cuestión de confianza, y esto con internet se pierde, es muy anónimo todo. Además a la gente le gusta que la atiendan personal-

mente, que le expliquen...” (Juan, 38 años, periodista). “qué sé yo, es esa cosa de la ciudad chica, de la gauchada, de tener a alguien conocido ahí adentro” (Valeria, 33 años, docente de nivel medio).

Vemos surgir así una tensión entre la visión de los obstáculos señalados más arriba en términos de “atraso” en comparación con otros países o centros urbanos que ofician de parámetro, de las “malas prácticas” (amiguismo, coimas, etc.), y una valoración positiva de la presencia, del reconocimiento, cuya expresión paradigmática sería la “gauchada”. Resulta sugerente que esa valoración positiva, no obstante, es atribuida a los otros (“la gente”) y raramente asumida como propia, lo cual contrasta con lo que en algunos casos se reconoce hacer efectivamente (y lo que hemos podido observar en nuestros registros de campo en distintas dependencias municipales):

“Sí, yo tengo una amiga [en el banco] y siempre algún privilegio te trae... cuando tengo que ir le digo que me avise y me manda un mensajito cuando hay poca gente para que no tenga que esperar, o directamente le digo lo que necesito y me lo resuelve ella...” (Alejandra).

Así, frente a las “nuevas” tecnologías que desde la planificación organizacional aparecen regulando las interacciones entre los efectores de servicios y sus usuarios (clientes en el caso de los bancos, por ejemplo), se sostienen las “viejas” solidaridades (“de pueblo”, que persistirían en la ciudad media), negociación de cuerpos presentes (“si no les hinchás personalmente no te dan bola”), “rebusques” a los cuales pensamos como tácticas en el sentido que le da al término Michel De Certeau (2000), que obtienen pequeñas ventajas –ahorran tiempos de espera, saltan turnos, agilizan un trámite, obtienen una respuesta favorable ante un pedido. Tácticas de la presencia de las que también participan, por otros caminos, las TICs (“me manda un mensajito...”).

El reconocimiento y la despersonalización apare-

cerían, entonces, como indicadores del proceso de cambio de “pueblo” a “ciudad”, de tal manera que el reconocimiento se asocia semánticamente a la vida del “pueblo” (y a lo que de esa vida permanece) y la despersonalización a la “ciudad” (lo que trae de desconocido). La valoración positiva o negativa que se asigna a cada uno de estos polos constituye las isotopías axiológicas que pueden reconocerse en los discursos de los actores.

#### REFLEXIONES FINALES

Como anticipamos en la introducción, para este artículo nos centramos en las brechas entre lo sostenido desde la/s hipótesis de proyecto que fundamentan normativamente la incorporación de las TICs a la gestión pública y lo que sucede y se percibe en términos de las implementaciones concretas.

En los objetivos del Plan Nacional de Gobierno Electrónico, así como en el programa municipal de la ciudad de Tandil que tomamos como caso de estudio, podemos rastrear concepciones acerca de la Sociedad de la Información, del modelo democrático “participativo” y de la llamada Nueva Gestión Pública (New Public Management) que opacan contradicciones profundas tras el uso de un vocabulario aparentemente compartido. Del lado de la participación, buscamos poner en cuestión las concepciones homeostáticas que presuponen el equilibrio y el consenso como estado “normal” de las relaciones políticas. Del lado de las TICs, la formulación de “buenas prácticas” desprovistas de contexto.

En ese sentido, consideramos que la adopción de un enfoque metodológico que busca abordar los procesos de digitalización en la gestión pública de manera localizada y atendiendo a la diversidad de perspectivas implicadas permite poner de relieve esas contradicciones y tensiones entre lo proclamado y lo puesto en práctica. Al colocar el énfasis en ese desfase no estamos desconociendo otras dimensiones emergen-

tes de los registros de campo, sino que buscamos subrayar la clave metodológica de la otredad en la vinculación dialéctica entre los distintos vértices involucrados en los procesos de gestión cuando se sale de lo planificado en el papel y se pasa al terreno de las realizaciones concretas. De este modo, como intentamos mostrar en estas páginas, se podrá interrogar aquello que en el tendido de puentes coloca barreras, lo que de la conexión se vuelve brecha, lo que hay de atraso en los adelantos, lo que en la despersonalización interpela las formas de sociabilidad y reconocimiento, lo que de la virtualidad convoca a la interposición de tácticas de la presencia; en suma, lo que da cuenta de la comunicación mediada por TICs como proceso vivido.

#### NOTAS

1. Texto completo disponible en: [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ontipi/productos/pnge/docs/pnge\\_decreto\\_378\\_2005.pdf](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ontipi/productos/pnge/docs/pnge_decreto_378_2005.pdf) (Consultado por última vez el 31/5/2012).
2. <http://www.argentina.gov.ar/argentina/portal/documentos/decreto378.pdf> (Consultado por última vez el 23/7/2011) y <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ontipi/productos/pnge/pnge.html> (Consultado el 31/5/2012).
3. Entre otros, la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas de septiembre de 2000: <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>; Declaración, Plan de Acción y Agenda de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información celebrada en Ginebra en 2003 y en Túnez en 2005: <http://www.itu.int/wsis/index-es.html>.

4. El proyecto se desarrolló en el marco de una Beca Posdoctoral Interna del CONICET y se inscribe en el Núcleo de Producciones e Investigaciones Comunicacionales y Sociales de la Ciudad Intermedia (PROINCOMSCI) de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, dirigido por el Dr. Ariel Gravano, en el que desde hace varios años se viene indagando en los procesos de construcción de identidades, comunicación y cultura como parte de la dinámica de producción y reproducción material y simbólica de la vida urbana en el contexto de ciudades intermedias.

5. Señalaremos que la categoría de "ciudad intermedia" suele construirse a partir de indicadores estructurales y de funcionalidad, en un rango poblacional amplio que abarca desde los 50000 a los 500000 habitantes. Desde nuestra perspectiva, consideramos que es necesario situar previamente el contexto e incluir los aspectos simbólico-significacionales que intervienen en la producción, reproducción y transformación de lo urbano.

6. No obstante, cabe señalar que en los registros de campo, cuando la "gestión" es asumida por los actores, es generalmente significada en términos de "militancia", "organización", "movilización" o "protesta" antes que como "gestión", categoría asociada a la perspectiva de gobernantes y funcionarios/as.

7. Implica además cuestiones de alfabetización digital, de acceso público y de formulación de políticas, entre otros aspectos.

8. Uno de los casos tomado como paradigmático en este sentido es el de las redes ciudadanas del Ayuntamiento de Barcelona: [http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHome-LinkPI/0,4022,161450665\\_161511549\\_2,00.html](http://w3.bcn.es/XMLServeis/XMLHome-LinkPI/0,4022,161450665_161511549_2,00.html)

9. La ciudad de Tandil se encuentra en el sudeste de la Provincia de Buenos Aires y cuenta con una población de 120.000 habitantes.

10. Consulta a la base de datos de notas de prensa en <http://prensa.tandil.gov.ar>

11. La consideración de estos indicadores ha de ser debidamente problematizada y contextualizada. Por ejemplo, debido a las características del terreno y del proceso de urbanización local, servicios como cloacas y red de agua potable se encuentran ausentes en barrios ubicados tanto en la "medialuna pobre" cuanto en la "medialuna rica" de la ciudad (términos frecuentemente utilizados entre políticos

y planificadores urbanos de la ciudad), lo cual requiere reconstruir los contextos y significación de los indicadores más difundidos de "calidad de vida".

## BIBLIOGRAFÍA

- Balbi, F. y Boivin, M. (2008) "La perspectiva etnográfica en los estudios sobre política, Estado y gobierno". En Cuadernos de Antropología Social n° 27, Buenos Aires, ene/julio 2008.
- Balbi, F. y Rosato, A. (2003) "Introducción". En Rosato, A. y Balbi, F. A. (Eds.), Representaciones sociales y procesos políticos. Estudios desde la Antropología Social (pp. 11-27). Buenos Aires: Centro de Antropología Social. Instituto de Desarrollo Económico y Social y Editorial Antropofagia.
- Becerra, M. (2010) "Mutaciones en la superficie y cambios estructurales. América Latina en el Parnaso informacional", en: de Moraes, Dênis. Mutaciones de lo visible. Comunicación y procesos culturales en la era digital. Buenos Aires: Paidós.
- Borja, J. y Castells, M. (2000) Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. México: Taurus.
- Boggi, S. (2005) "El orgullo de haber sido y el dolor de ya no ser: Olavarría en la mirada de sus líderes" en: Gravano, Ariel (comp.) (2005) Imaginarios sociales de la ciudad media. Emblemas, fragmentaciones y otredades urbanas. Estudios de Antropología Urbana. Tandil. REUN. Pp. 153-158.
- Boggi, S. y Galván, N. (2008) "Ni chicha ni limonada. Apuntes reflexivos acerca de las nociones de ciudad media y ciudad intermedia". Ponencia presentada en el IX Congreso Argentino de Antropología Social, Misiones, 5 al 8 de agosto de 2008.
- Boggi, S. y Silva, A. (2007) "Imaginarios urbanos entre el ser y el devenir. Los casos de la 'Galera' en Olavarría y la Piedra Movediza en Tandil". Ponencia presentada a las XI Jornadas Nacionales de Investigadores en Comunicación. Mendoza, 4 al 6 de octubre.
- Castells, Manuel (1999) La Era de la Información. Vol. I: La Sociedad Red. Madrid: Alianza.
- Dagnino, E.; Olvera, A. J.; Panfichi, A. (2008) "Innovación democrática en América Latina: una primera mirada al proyecto democrático-participativo" En: Raventós, Ciska. Innovación Democrática en el Sur: participación y

- representación en Asia, África y América Latina. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Noviembre. ISBN: 978-987-1183-94-4.
- De Certeau, M. 2000 [1980] *La invención de lo cotidiano*. Vol. 1: Artes de hacer. México: Universidad Iberoamericana.
  - De Moraes, D. (2010) *Mutaciones de lo visible. Comunicación y procesos culturales en la era digital*. Buenos Aires: Paidós.
  - Di Nucci, J. (2008) "Fragmentación y modernización del territorio: la difusión del medio técnico-científico-informacional en la ciudad de Tandil". En: Diana Lan y Guillermo Velásquez, *Contribuciones Geográficas para el estudio de la ciudad de Tandil*. Tandil: REUN.
  - Fontanille, J. (2001) *Semiótica del Discurso*. Lima: FCE.
  - García Canclini, N. (2005) *Imaginarios Urbanos*. Buenos Aires: Eudeba.
  - Grassi, E. (2004) *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (II)*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
  - Gravano, A. (comp.) (2005) *Imaginarios sociales de la ciudad media. Emblemas, fragmentaciones y otredades urbanas. Estudios de Antropología Urbana*. Tandil: REUN.
  - Gravano, A. (2004) "De la lata a la dialéctica, los imaginarios urbanos y organizacionales en los planes de desarrollo estratégico". En: Pérez, P. *Las figuras de la crisis*. pp. 115-146. Buenos Aires: Nueva Generación.
  - Gravano, A. (2007) "Desafíos participativos en la planificación urbano-ambiental: el aporte antropológico". En: *Universitas Humanística*, 64, julio-diciembre 2007; Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
  - Gravano, A. (2011) "Imaginarios barriales y gestión social: trayectorias y proyecciones a dos orillas". En: *Anuario Antropología Social y Cultural en Uruguay, 2010-2011*. Ed. Sonia Romero Gorski, Departamento de Antropología Social, Instituto de Antropología, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad de la República, Montevideo; 51-65.
  - Guber, R. (1991) *El salvaje metropolitano. A la vuelta de la Antropología Postmoderna. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Ed. Legasa.
  - Kaufman, E. (2007) *Políticas públicas y tecnologías. Líneas de acción para América Latina*. Buenos Aires: La Crujía.
  - Lan, D. y Velásquez, G. (2008) *Contribuciones Geográficas para el estudio de la ciudad de Tandil*. Tandil: REUN.
  - Leiro, C. (2005) "Los riesgos de la gestión urbana en el escenario global". En: Gravano, Ariel (comp.) *Imaginarios sociales de la ciudad media. Emblemas, fragmentaciones y otredades urbanas. Estudios de Antropología Urbana*. Tandil: REUN.
  - Raventós, C. (2008) *Innovación Democrática en el Sur: participación y representación en Asia, África y América Latina*. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Noviembre. ISBN: 978-987-1183-94-4.
  - Rapoport, A. (1984) "La cultura y el orden urbano". En: Agnew et al. *The city in cultural context*. Allen, Boston. (trad. Jorge Laucirica).
  - Reguillo, R. (2003) "Ciudad y comunicación. Densidades, ejes y niveles". En: *Diálogos de la Comunicación* N° 47. FELAFACS.
  - Rockwell, E. (1987) "Reflexiones sobre el proceso etnográfico (1982-1985)", en: Rockwell, E. y Ezpeleta, J. (coords.) *La práctica docente y sus contextos institucional y social*, vol. 2, México: DIE.
  - Silva, A. (2009) "Vitrinas de papel. Procesos de mediatización, publicidad de lo privado y hegemonías locales en dos ciudades de rango intermedio del Centro de la Provincia de Buenos Aires". Tesis doctoral. Inédita.
  - Silva, A. (1992) *Imaginarios urbanos. Bogotá y Sao Paulo: cultura y comunicación urbana en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Editores, 1992.
  - Velásquez, G; Lan, D. y Nogar, G. (1998) *Tandil a fin de milenio: una perspectiva geográfica*. Tandil: Grafikart.

#### IDENTIFICACIÓN DEL AUTOR:

Ana Silva

Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Arte, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN), Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina.

E-mail: asilva@arte.unicen.edu.ar

Fecha de recepción: 01-07-2012

Fecha de aceptación: 01-10-2012

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO:

SILVA, Ana, "De 'puentes' y 'barreras'. Interfaces digitales en la gestión pública" en *La Trama de la Comunicación*, Volumen 17, Anuario del Departamento de Ciencias de la Comunicación. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario. Rosario, Argentina. UNR Editora, enero a diciembre de 2013, p. 239-253. ISSN 1668-5628 - ISSN digital 2314-2634.