

**Experiencias andinas de
gobierno electrónico:
La problemática de la
participación ciudadana**

FLACSO - Biblioteca'

Belén Albornoz y Martín Rivero, editores

**Experiencias andinas de
gobierno electrónico:
La problemática de la
participación ciudadana**

FLACSO - Biblioteca



BIBLIOTECA - FLACSO - E C

Fecha: 00-11-07

Categoría:

Procedencia:

Código:

Donación: FLACSO - Ecuador

750 12
E 216
20 8

REG. 00019518

CUT. 6354

BIBLIOTECA - FLACSO

© De la presente edición:
FLACSO, Sede Ecuador
La Pradera E7-174 y Diego de Almagro
Quito - Ecuador
Telf.: (593-2) 323 8888
Fax: (593-2) 3237960
www.flacso.org.ec

IDRC-CRDI
250 Albert St.
P.O. Box 8500
Ottawa, Ontario - Canadá
Telf.: (613) 2366163
Fax: (613) 2387230

Esta publicación ha sido posible gracias a los fondos asignados por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC-CDRI), Ottawa, Canadá.

ISBN: 978-9978-67-143-6
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena
Imprenta: RisperGraf C.A.
Quito, Ecuador, 2007
1ª. edición: octubre, 2007

Índice

Presentación	7
Prólogo	9
<i>Belén Albornoz</i>	
Introducción	
Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana	11
<i>Martín Rivero</i>	
Estudio de caso: Versiones de gobierno electrónico implementadas en el municipio de Quito	19
<i>Belén Albornoz</i>	
Estudio de caso: Uso social, apropiación e impacto de Internet para la rendición de cuentas en el Municipio de Pasto, Nariño, al sur- occidente de Colombia	109
<i>Olga P. Paz Martínez</i>	
Estudio de caso: Gobierno electrónico en el municipio de La Paz Tendiendo puentes del e-gobierno a la e-gobernanza municipal	209
<i>Gabriela L. Ugarte Borja</i>	
Experiencia de gobierno electrónico en la región andina: una visión de conjunto	281
<i>Belén Albornoz</i>	

Estudio de Caso

Uso social, apropiación e impacto de Internet para la rendición de cuentas en el Municipio de Pasto, Nariño, al Suroccidente de Colombia

Olga P. Paz Martínez*

Introducción

Participar es ejercer de manera activa la ciudadanía, utilizar los mecanismos de incidencia en políticas y encaminarse en proyectos sociales y políticos, propiciando diálogos y acción entre la sociedad civil y el Estado.

Sin duda, los desafíos actuales de la región pasan por el ejercicio de la ciudadanía, derechos sociales, políticos y económicos que, sin embargo continúan siendo en muchos países una aspiración social. Esta situación debería ser reconocida en los discursos políticos y en la implementación de proyectos sociales que le apuestan a la participación como ingrediente esencial en la fórmula para alcanzar el desarrollo.

Los proyectos que buscan mejorar las condiciones de vida de las personas a partir de la formación de capacidades a diversos actores en la atención de sus necesidades, están contribuyendo al ejercicio de una ciudadanía activa, a una participación decidida y comprometida de hombres y

* Agradezco a la alcaldía de Pasto, a la cámara de comercio, a la contraloría y a los veedores ciudadanos de Pasto por su disposición y por la valiosa información que nos suministraron; a la Corporación Transparencia por Colombia por su confianza y apoyo permanente en el desarrollo de este trabajo y a Paula Rodríguez, editora y amiga, por hacer una lectura crítica y constructiva al primer borrador de esta investigación. Un agradecimiento especial a la ingeniera Lucero Guastar, jefe de sistemas de la alcaldía de Pasto, por su enorme compromiso y colaboración en la realización del trabajo de campo y a la Asociación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales para la Comunicación Vía Correo Electrónico, Colnodo, por su invaluable apoyo a todo lo largo de esta investigación. Dedico este trabajo a mi padre, pastuso de corazón. La autora de este artículo es actualmente coordinadora administrativa y de proyectos de Colnodo. www.colnodo.apc.org

mujeres para apoyar la consolidación de una sociedad civil organizada, que pueda posicionarse con competencias, recursos y fortalezas, con el fin de plantear exigencias al gobierno y ser su interlocutor válido.

Pero hay dimensiones que complejizan la puesta en escena de la ciudadanía como la escasez de mecanismos implementados desde el gobierno, la precaria consolidación de una ciudadanía formada políticamente, conocedora de sus derechos y deberes, la carencia de medios y estrategias que favorezcan la interlocución gobierno-ciudadanos, entre otros.

En este contexto el rol y las posibilidades de los medios de comunicación y de las nuevas tecnologías de comunicación e información, TIC, especialmente Internet, ocupan un lugar cada vez más importante en la práctica de la ciudadanía en América Latina y en los procesos de rendición de cuentas por parte del gobierno a los ciudadanos.

Considerando que los aspectos comunicativos de la democracia sólo hace poco tiempo son motivo de interés académico y ciudadano, es necesario revisar hoy los procesos de ciudadanía y participación de la sociedad civil en la formulación de demandas y en la construcción de nuevas formas y escenarios de democracia comunicativa; se requieren políticas culturales y comunicativas democráticas que posibiliten mayores espacios de participación a grupos sociales interesados en influenciar la orientación del desarrollo económico, político, social y cultural.

En ese contexto se realiza y presenta este estudio de caso en Colombia donde se ha implementado una herramienta basada en Internet, con el fin de fortalecer la rendición de cuentas del gobierno y con ello incidir en la transparencia de la gestión pública y aumentar la participación ciudadana.

Objetivos

Objetivo general

Analizar la manera cómo se está ejerciendo la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública a partir del uso de la herramienta Internet para la rendición de cuentas en el Municipio de Pasto y revisar de qué manera la ciudadanía la está usando y está ejerciendo su derecho a la participación.

Objetivos específicos

- Analizar teóricamente las nociones sobre la sociedad de la información y del conocimiento y las posibilidades de las nuevas tecnologías de información y comunicación en la participación ciudadana y en los procesos de gobierno en línea y democracia electrónica.
- Revisar el campo institucional, político y normativo que define las iniciativas de gobierno en línea en Colombia.
- Revisar en el municipio de Pasto el impacto del Proyecto Internet para la Rendición de cuentas tanto en el nivel de los funcionarios públicos como en el nivel de la ciudadanía.
- Recoger información clave y lecciones aprendidas que puedan difundirse dentro y fuera de Colombia y que alimenten el proyecto y su implementación en otros municipios y entes gubernamentales.

Marco teórico

El marco teórico de esta investigación comienza proponiendo una caracterización de la sociedad de la información y del conocimiento y discutiendo sobre el rol de las nuevas tecnologías de información y comunicación, TIC, en la sociedad actual.

La segunda parte del marco teórico se refiere a los procesos de construcción de ciudadanía en América Latina y los aspectos que están influenciando hoy la formación de una esfera pública preparada para el ejercicio de la ciudadanía. Se aborda el tema de la participación ciudadana desde las limitaciones y posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías para favorecer procesos de discusión y deliberación donde la ciudadanía tenga un rol esencial.

La última parte del marco teórico aborda el uso de las TIC en la administración pública, con miras a mejorar la relación gobierno – ciudadano y los procesos encaminados al fortalecimiento de la democracia.

Sociedad de la información y el conocimiento

“Cada sociedad es una sociedad de la información y cada organización es una organización de información, lo mismo que cada organismo es un organismo de información, la organización es necesaria para funcionar y hacer funcionar cualquier cosa, desde la célula hasta la General Motors”

Bell, 1979

La sociedad de la información se gesta a partir de la segunda guerra mundial y se institucionaliza en los años 70, está regida por la información, por el dato y promete una nueva sociedad: managerial, postcapitalista, posthistórica, postindustrial, tecnocrática, de pleno empleo y de democracia interactiva. “En la nueva sociedad prometida, el pensamiento managerial, el positivismo gerencial, sustituirá a lo político” (Mattelart 2004); una visión gerencial y de pragmatismo empresarial estaría posicionándose en todas las esferas de la vida; la relación costo-beneficio, la importancia de la eficiencia y la rentabilidad, el éxito basado en la utilidad económica, el espíritu de competencia y la valoración capitalista del conocimiento, son algunas lógicas que transitan de las empresas a otras esferas de la vida.

La sociedad de la información es una sociedad postindustrial, desprovista de ideologías y caracterizada por la desmaterialización del trabajo, lo que se evidencia en el cambio de una economía de producción a una economía de servicios, una transformación en la estructura del empleo, que va del trabajo caracterizado por la fuerza, al trabajo intelectual, profesional y técnico donde lo que se valora no es la actividad física invertida sino el conocimiento (Bell 1976). En la sociedad industrial el centro estaba puesto en la empresa, los ejecutivos y los obreros; en la sociedad postindustrial hay un énfasis fuerte en la universidad, los centros de investigación y los científicos, como productores de conocimientos, y las ONG y empresas que prestan servicios sociales.

Es en la sociedad de la información cuando suceden las investigaciones y experimentos que dan lugar a la primera red de ordenadores y que sigue su evolución hasta lo que hoy conocemos como Internet.

Hay varias posturas para interpretar y analizar las características de la sociedad de la información. Una de ellas es la diferencia entre los planteamientos de los tecnófilos y los tecnófos y sus visiones sobre el lugar de la tecnología en la sociedad de hoy.

Los tecnófilos y los tecnófos son los apologeticos y los apocalípticos de comienzos de siglo; los primeros promueven la confianza en los enormes beneficios que las modernas tecnologías traerán a la sociedad, las mayores posibilidades de interacción, participación y libertad de expresión y la vivencia de lo virtual como parte de la experiencia real posible. Los apocalípticos suponen una sociedad regida por las máquinas, donde todas las relaciones terminarán siendo mediatizadas, un mayor control de las personas a través del espacio informacional y comunicacional y la vivencia de lo virtual como reemplazo de la experiencia real.

Otra postura para analizar la sociedad de la información tiene que ver con el teconocimiento de una sociedad global. En los años sesenta, Mac Luhan acuñó la expresión “aldea global” refiriéndose al fin de las distancias espaciales, la masificación de las industrias culturales, la presencia de la televisión en todos los lugares del mundo y una suerte de uniformización de la sociedad como resultado de la invasión de productos culturales; tal vez la aldea global de Mac Luhan es el mundo de hoy, aunque con otras características.

Se comparte la experiencia de una sociedad cada vez más interconectada, donde los asuntos económicos y políticos que suceden en un país impactan o dejan coletazos en otros; una sociedad con demandas, problemas y desafíos globales e incluso con enfermedades globales. Aunque es una sociedad capaz de superar mediante la tecnología los límites espacio-temporales, no ha podido resolver asuntos fundamentales como la pobreza, la inequitativa distribución de la riqueza, la defensa de los derechos humanos y la protección de los recursos naturales; ello sin nombrar el hecho de que muchos ciudadanos y ciudadanas parecen ser activo exclusivo de un país y tienen límites para la libre circulación entre naciones. Sociedad global donde algunas personas pueden aprovecharse de adelantos técnico-científicos, mientras muchas otras están al otro lado de las brechas sociales y digitales.

Nunca en una sociedad las personas habían viajado tanto por el auge y abaratamiento de los costos de transporte, y nunca habían tenido tan-

tas posibilidades de intercomunicación con otras personas en el mundo gracias a los medios de comunicación. Nunca los productos culturales habían tenido tantas posibilidades de circulación, especialmente de países desarrollados a países en desarrollo, y sin embargo, aunque muchos apocalípticos sientan temor, tal vez estamos lejos de hablar de una uniformización de la sociedad.

La sociedad global, es también una sociedad reticular, construida a partir de un mapa de relaciones establecidas en un contexto específico. El trabajo en red, es facilitado hoy gracias a las modernas tecnologías que permiten la comunicación entre diversos centros, nodos y organismos de la red social. Emergen con fuerza las comunidades virtuales, trabajando en red, reunidas no en el marco de un territorio específico, sino por la afiliación a un mismo proyecto, ideal o tema de interés. Las comunidades virtuales y los nuevos espacios de trabajo en red posibilitan la emergencia de nuevas formas de información, de deliberación política y de democracia local en red.

La información es el recurso fundamental de la sociedad de la información; es un activo intangible, materia prima en los procesos de gestión y construcción del saber, que circula y permite la relación entre las personas.

Al tiempo que han aumentado considerablemente los flujos de información y la velocidad de transmisión, se ha incrementado también el volumen de información a la que se tiene acceso, información que no necesariamente alcanza a ser digerida por las personas. Si la materia prima de la nueva sociedad es la información, ésta tiene un valor de uso y un valor de cambio. Con información oportuna, veraz, confiable y exacta, se pueden tomar decisiones acertadas para la atención de problemáticas sociales. Aunque es difícil cuantificar en el corto plazo los beneficios tangibles de la información, muchas veces la calidad, pertinencia e impacto de las acciones depende del uso intencional y continuo de información.

La información siempre desempeña un papel: amplía, confirma o cuestiona situaciones y conocimientos. En esta sociedad, ocupa un lugar central la importancia de reflexionar sobre el valor y el uso de la información como herramienta estratégica en procesos de gestión y fortalecimiento organizacional, desarrollo social, formación de nuevos saberes, entre otros.

El término 'sociedad del conocimiento' se populariza a fines de los años noventa y busca "colmar las carencias y ambigüedades de la noción de 'sociedad de la información'" (Mattelart 2004). Una de las características más importantes de esta sociedad, es el reconocimiento de la pluralidad de saberes y la valoración de los conocimientos científicos y expertos, y de los conocimientos tradicionales, ordinarios, surgidos de la experiencia vivida y de la práctica cotidiana. Con esto, muchos saberes en las márgenes, de los grupos étnicos, campesinos, de las organizaciones de base y de las empresas, no sólo están dotados de reconocimiento sino que merecen ser sistematizados, protegidos y conservados para garantizar que puedan ser aprovechados en el presente, pero también transmitidos en el tiempo a otras generaciones.

La sociedad del conocimiento pone en cuestión las formas tradicionales de producción, organización y circulación de los saberes; la emergencia de la educación popular, la investigación sobre nuevas pedagogías y formas de enseñanza-aprendizaje, el trabajo conjunto entre intelectuales, universidades y organizaciones sociales de base, la investigación realizada de la mano entre centros de investigación y organizaciones campesinas; son sólo algunos ejemplos donde a partir del intercambio de saberes, se producen otros.

Estos saberes además, se movilizan a partir de formas inéditas que traspasan los espacios tradicionales de circulación del saber; los talleres, las formas organizativas, la relación cara a cara, las comunidades virtuales, las redes de trabajo interactivo, son formas a través de las cuales circula hoy la experiencia y el conocimiento, más allá de la escuela, de la biblioteca o del libro. Las modernas tecnologías de información y comunicación, TIC, tienen aquí un rol importante para poner en marcha formas alternativas de circulación del saber que no vayan de arriba hacia abajo sino que promuevan una comunicación horizontal del saber e incluso una interacción de abajo hacia arriba, donde los ciudadanos, organizaciones de base organizadas y diversos grupos, puedan compartir su experiencia.

En la sociedad del conocimiento emergen importantes reivindicaciones por la defensa del conocimiento ancestral de comunidades étnicas, la propiedad intelectual de los saberes y los derechos de comunicación de los ciudadanos, a favor de un nuevo orden mundial donde la información pueda circular libremente. También emergen con fuerza los discursos

sobre la importancia de la participación ciudadana en la discusión, deliberación¹ y toma de decisiones políticas. La noción de 'sociedad civil' toma más fuerza ante las nuevas y numerosas experiencias de acción colectiva locales y globales para la defensa de los bienes comunes a toda la humanidad por encima de la lógica del mercado, como el patrimonio cultural, el medio ambiente, los recursos naturales, la educación, los medicamentos para frenar graves enfermedades, el conocimiento, las lenguas, etc.

Relaciones sociales y TIC

Muchas de las relaciones sociales, laborales, profesionales y académicas, que sostienen los seres humanos hoy día suceden a través de medios de comunicación y de modernas tecnologías, tal vez la característica más evidente de la sociedad del conocimiento. Las personas tienen la posibilidad de diversificar sus relaciones comunicándose de forma rápida y económica a través de las TIC. Los determinantes de la distancia y la localización geográfica no constituyen límites para la comunicación de las personas, la interacción y el trabajo en red.

Sin embargo, los apocalípticos ven en la virtualización de las relaciones, el fin del cara a cara y de la experiencia sensorial. Aunque nada puede reemplazar el cara a cara, la virtualidad no es la ruptura del sensorio, sino que posibilita otra experiencia sensible, la puesta en escena de una nueva emocionalidad; la emergencia de nuevas sensibilidades a partir de nuevas formas de relacionamiento entre las personas.

Desde el sentido común tiende a valorarse lo virtual como aquello opuesto a lo real; lo virtual como lo ficticio, lo falso, lo ilusorio o lo imaginario. Lo virtual, por el contrario propone otras experiencias de lo real; las imágenes virtuales no son ilusiones virtuales o imagerías de representación pura (Quéau 1995), favorecen los procesos de creación, inventiva e imaginación; lo virtual pone en cuestión la comprensión de la realidad

1 La deliberación se entiende como el acto público, a través del cual los ciudadanos motivados e informados sobre los asuntos referidos al bien común, forman sus preferencias a partir de la puesta en escena y contraposición de sus argumentos y se dirigen hacia el establecimiento de acuerdos y toma de decisiones colectivas (Porras 2005:102-116).

entendida como lo material tangible (Lévy 1999). Lo virtual ofrece una experiencia real que desborda lo tangible.

La virtualización trasciende la informatización, en la medida que afecta la comunicación, el trabajo (empresas virtuales), la educación (universidades virtuales), las relaciones gobierno-ciudadanía (democracia virtual). Es la separación del aquí y el ahora, el dónde se separa del cuándo, el tiempo se independiza del espacio geográfico.

En los mundos virtuales el espacio deja de ser un a priori, una condición para la existencia y para la ocurrencia de los fenómenos, “se convierte en una *imagen* que hay que formalizar, modelar” (Quéau 1995: 22, las cursivas son del autor). El tiempo de los mundos virtuales, es el tiempo de la desterritorialización y del desanclaje. Lo virtual a menudo no “está ahí”; una empresa virtual o una universidad virtual no están materialmente en algún lugar, no pueden ubicarse con precisión, existen en las relaciones que establecen sus miembros, elementos nómadas, dispersos y deslocalizados (Lévy 1999).

La virtualización es lo “fuera de ahí”, de un lugar específico. Antes de la informatización había modelos de virtualización que habían hecho abandonar el “ahí” como la imaginación, la memoria, el conocimiento, la religión (Serres 1995). El “ahí” se refiere a un lugar específico donde acontece la experiencia; lo virtual no necesariamente sucede en algún “ahí”, como una conversación telefónica o una comunidad virtual que “vive sin un lugar de referencia estable: donde quiera que estén sus miembros móviles ... o en ninguna parte” (Lévy 1999: 21). Los lugares que presentan los mundos virtuales no están en “alguna parte”, se pueden simular en cualquier sitio e incluso una persona puede llevarlos consigo (Quéau 1995; las comillas son del autor).

Lo virtual permitiría en el presente una cultura nómada caracterizada por interacciones sociales posibles en diversos centros; una persona puede vivir en un país, trabajar desde su casa para una empresa haciendo teletrabajo, estudiar una profesión en una universidad ubicada en otro país (tele-educación) y tener una pareja que ve un par de veces al año y con la que se comunica usando las modernas tecnologías. Esto quiere decir que las personas pueden “estar” o hacer presencia en diversos lugares, saltar de una red a otra, tener diferentes hogares y diferentes centros.

De acuerdo con lo anterior, no hay una ruptura del espacio y el tiempo como anunciaban los apocalípticos; por el contrario, la virtualización inventa velocidades cualitativamente nuevas y espacio - tiempo mutantes (Lévy 1999).

Aunque es en la sociedad de la información, con el advenimiento de las modernas tecnologías de información y comunicación, TIC, que se habla de virtualidad, hay virtualidad antes de Internet. Existe virtualidad en los medios de comunicación como la televisión, en la radio y en el mundo que construyen las personas mientras leen un libro; cada medio tiene un espacio, un tiempo y una cartografía especial y permite un imaginario distinto. Sin embargo, medios como la televisión, el cine y la radio ofrecen una virtualidad basada principalmente en lo real tangible, en tanto la virtualidad de las modernas tecnologías no.

Una característica de la virtualidad, es que el énfasis está puesto en el tiempo, un tiempo no lineal que determina la modernidad, donde se mezcla y confunde el tiempo para el trabajo, el tiempo para la vida y el tiempo para el ocio.

La construcción de ciudadanía

Una ciudadanía conflictiva

Para la construcción de ciudadanía en América Latina, son primordiales reformas que redefinan el rol del Estado frente al crecimiento y al desarrollo económico, la consolidación de instituciones democráticas, la abolición de prácticas autoritarias (algunas heredadas de las dictaduras), la generación de prácticas solidarias y el fortalecimiento de un espacio público que garantice el pleno ejercicio de una ciudadanía activa.

Algunos autores se atienen a la definición tradicional de ciudadanía como un estatus, un reconocimiento social y jurídico, por el cual una persona tiene derechos y deberes en condiciones de libertad e igualdad por su pertenencia a una comunidad ligada también a un territorio y a una cultura (Borja 2002). Aunque Borja asocia el ejercicio de la ciudadanía a un territorio físico, hay aspectos de su análisis que pueden aplicarse en el caso de las TIC. Como se revisará más adelante, aunque la sociedad de la

información proponga un lugar desterritorializado, el ejercicio de la ciudadanía, aún a través de las TIC, se sigue jugando dentro de los límites de un lugar territorial como la municipalidad o el estado nación.

Para otros, esta definición resulta minimalista, en tanto la ciudadanía implica ante todo prácticas sociales autónomas, una ética de responsabilidad y solidaridad y la “constitución de sujetos autónomos y responsables, capaces de lograr un control básico sobre sus vidas y sus destinos colectivos” (Cunill 1999: 2).

Retomando a Marshall, la ciudadanía se define hoy día por los derechos civiles, políticos y sociales. Los derechos civiles (siglo XVIII) se refieren a la libertad del individuo: libertad de expresión, pensamiento y religión, propiedad privada y justicia. Los derechos políticos (siglo XIX) aluden a las posibilidades de participar en el ejercicio del poder político como elegido o como elector. Los derechos sociales (siglo XX) son los más amplios, cubren el derecho al bienestar, la seguridad económica, la herencia social y la vida en comunidad.

Lo que interesaba a Marshall era la integración entre el estatus “igual” del ciudadano y la desigualdad manifiesta en el sistema de clases sociales, producida por el mercado (Sartori 2001; las comillas son del autor). La idea era completar la igualdad jurídico-política con la igualdad social provista a partir de los derechos económicos y sociales; el asunto sigue siendo que sin derechos políticos, los derechos sociales están en peligro.

A lo largo de la historia estos derechos que eran privilegio de minorías, se han extendido a toda la sociedad sin distinguir de etnia, género o clase social; habría instituciones promotoras y defensoras que garantizan el acceso a estos derechos para todos los miembros de una sociedad. En América Latina, la existencia y ampliación de estos derechos no implica automáticamente que sean practicados por todos, su ejercicio depende de condiciones sociales y de posibilidades individuales.

Así por ejemplo, el derecho a la propiedad privada no está disponible para quienes carecen de lo más básico o el derecho a la seguridad económica no existe en los grupos de desempleados y subempleados. Sobre esto, Cunill plantea que “en la práctica no hay posibilidades reales de ejercitar siquiera la libertad e igualdad políticas, si no hay mínimas condiciones de igualdad social en términos de educación, salud y seguri-

dad material, y en general, si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad.” (Cunill 1999: 2).

Pero la ciudadanía no es sólo cuestión de derechos, también implica deberes y compromisos sociales que no son estáticos, se transforman y evolucionan de acuerdo con las condiciones sociopolíticas y económicas y las alternativas para nuevas problemáticas; derechos y deberes, son construcciones, conquistas permanentes a partir de procesos: sociales (movilización), culturales (legitimación de reivindicaciones) y político jurídicos o institucionales (legalización y exigencias de políticas públicas).

La ciudadanía está ligada a una práctica relacional, conflictiva, de enfrentamiento político y lucha de clases; generalmente los procesos de desarrollo de la ciudadanía son de conflicto, negociación, diálogo social y acuerdo político y jurídico entre movimientos sociales, instituciones, aparatos del estado y grupos locales.

Ciudadanía y estado nación

La ciudadanía se define a partir de un ámbito normativo de derechos y deberes y de un orden político ideológico que defiende causas y contenidos afirmantes e integradores que a menudo se construyen y consolidan a partir de los discursos de los “otros”, la noción de la “otredad” emerge fuerte en esta construcción. Puede decirse en este sentido, que la ciudadanía resulta incluyente en tanto posibilidad de derechos y deberes en igualdad de condiciones para todas las personas (esto en teoría porque en la práctica habría desigualdades de distinto tipo); sin embargo, emerge excluyente porque deja por fuera a quienes carecen del estatus “se es ciudadano ante quienes no lo son” (Sojo 2002: 26).

La noción de ciudadanía está vinculada con una comunidad histórico-territorial al ser ejercida por personas que pertenecen a un determinado territorio, estado-nación, con instituciones públicas fuertes y legítimas y el ejercicio cotidiano de una democracia representativa. Es ante la Constitución Nacional, como carta de derechos y deberes, que los individuos se reconocen y defienden como ciudadanos; frente a un territorio nación con límites jurídicos y geográficos se define la pertenencia a una ciudadanía que sobrepasa a su vez los límites nacionales (se es por

ejemplo, ciudadano colombiano dentro o fuera de Colombia a menos que se renuncie a ese derecho). Para ejercer una participación activa legítima en el marco de un Estado nación es imperativo gozar del carácter de ciudadano.

Desde el orden ideológico, las comunidades tienden a identificarse con orientaciones políticas (socialismo, comunismo, capitalismo), religiosas, históricas o culturales (etnia, lengua) que pueden corresponder con la “nacionalidad”, pertenencia a la comunidad ciudadana definida como nación. Aunque habría orientaciones políticas, históricas, étnicas o religiosas que desbordan los estados nacionales (los kurdos de Irak y Turquía, los vascos de Francia y España o los indígenas de toda América Latina), el estado-nación parece seguir siendo el marco primordial donde se defienden los intereses y se ponen en escena las negociaciones. “Corresponde al Estado nación tanto la determinación del estatus político-jurídico del ciudadano como el desarrollo de las políticas públicas y de las instituciones para darle contenido” (Borja 2002: 1). Sin embargo, parece todavía complejo entender la nación como lugar exclusivo de defensa y puesta en escena de la ciudadanía.

Actualmente, se plantean debates sobre la problemática ambiental y discusiones de género, generacionales y étnicas que parecen desbordar los límites de los estados nacionales; también con la globalización, la defendida soberanía nacional estaría cediendo terreno ante imperativos como los derechos universales, tratados internacionales, pertenencia a comunidades supranacionales o la dependencia a mercados y vaivenes políticos internacionales. Borja, encuentra en este debilitamiento del Estado una posibilidad de revalorización de las instituciones subestatales, ciudades y localidades y puede implicar también una oportunidad para el fortalecimiento y acción de la sociedad civil (Borja 2002).

La ciudadanía formal se entiende como la membresía a un estado nación, el vínculo con una comunidad en particular; mientras la ciudadanía sustantiva implica tener derechos y capacidad para ejercerlos (Sojo 2002). La pertenencia a un estado nación no es, sin embargo, suficiente para practicar la ciudadanía sustantiva, ya se anotó antes sobre la paulatina inclusión de amplios grupos sociales (mujeres, etnias, jóvenes) en el ejercicio de los derechos como ciudadanos, situación que sucedió de manera diferenciada y en distintos momentos en los países de América

Latina dependiendo de los contextos, el carácter conservador o progresista de los liderazgos y las presiones políticas.²

Ciudadanía y mercado

La ciudadanía como un principio de igualdad y la aplicación de los derechos (civiles, políticos y sociales) no habría disminuido las desigualdades, lo cual para Marshall sucede por la subordinación de la sociedad al mercado. Habría una tensión entre los ideales individualistas del capitalismo, motor de la economía de mercado, que han convivido exitosamente con los valores igualitaristas del sistema político democrático y los ideales de ciudadanía (Sojo 2002). Esta aparente contradicción parece explicarse porque la necesidad de lucro personal no niega o impide la búsqueda del bienestar de la comunidad.

Liberalismo y democracia serían dos principios opuestos que se autolimitan, funcionan y evolucionan en armonía; en la tensión de estos dos elementos puede haber un motor clave para el desarrollo de la ciudadanía desde los derechos civiles hasta los sociales (Sojo 2002).

Habría que revisar también la manera como las políticas inspiradas en el Consenso de Washington³ han incidido en la construcción de ciu-

2 Sólo unos pocos países de América Latina concedieron el voto a la mujer antes de la segunda guerra mundial. Los países pioneros fueron Ecuador (1929), Brasil (1932), Uruguay (1932) y Cuba (1934). Durante la segunda guerra mundial lo hicieron: El Salvador (1939/50), República Dominicana (1942), Guatemala (1945), Panamá (1945/46) y Costa Rica (1945/49). La mayoría de países instauraron el voto femenino como derecho luego de la segunda guerra mundial en un momento en que la opinión internacional estaba a favor. Entre 1947 y 1961 Argentina, Venezuela, Chile, Bolivia, México, Colombia, Honduras, Nicaragua, Perú y Paraguay implementaron el sufragio femenino. El último país latinoamericano en aprobarlo fue Paraguay en 1961. Para ampliar la información sobre el sufragio femenino en la región ver: Deere y León 2002.

3 El consenso de Washington se formó a partir de la crisis del consenso keynesiano y de la crisis de la teoría del desarrollo económico. El consenso está influenciado por la nueva derecha neoliberal motivada a su vez por visiones teóricas -monetaristas, expectativas racionales, escuela de la elección pública-; esta posición es compartida por los organismos multilaterales en Washington, el Tesoro, el FED y el Departamento de Estado de USA, los ministerios de finanzas de los países del G7 y los presidentes de los 20 bancos internacionales más importantes. Este enfoque macroeconómico que explica la crisis de América Latina desde el proteccionismo y el populismo económico, ha ejercido fuerte influencia en la región. La respuesta a la crisis está basada en

dadanía. Para el Consenso, la intervención estatal fue la causa de la crisis de la región y en un contexto de desmonte de esquemas proteccionistas, se privilegió un enfoque neoliberal centrado en el fortalecimiento del mercado, la reducción del Estado y en teoría el empoderamiento de la sociedad civil por la importancia dada a la responsabilidad, legitimidad y participación de los actores sociales. En la práctica, este enfoque en el mercado ha favorecido a quienes han detentado el capital y ha afectado la organización y la movilización social. Igualmente, las medidas contribuyeron a reducir la crisis pero aumentaron el deterioro social (desempleo, subempleo, pobreza, menos cobertura en los servicios, degradación ambiental, desigualdades sociales, etc.).

Por esto, algunos autores críticos de las consecuencias del enfoque de Washington en la región proponen ir “más allá del consenso” con reformas institucionales encaminadas al funcionamiento y eficacia del estado como lugar de institucionalización de las relaciones de poder entre diversos actores: mercado, sociedad y sistema internacional; las reformas deben ir encaminadas a atender los problemas de eficacia, asignación de recursos, transparencia, mecanismos de fiscalización y control.

La relación liberalismo/democracia tendría que encontrar un equilibrio orientado hacia lo social para que sea posible el ejercicio de una ciudadanía activa. Al menos, en América Latina no puede hablarse de una ciudadanía plenamente desarrollada mientras prevalezca la orientación hacia el mercado, no disminuyan las desigualdades sociales (muchas de ellas históricas y muchas otras producidas por las amplias diferencias en la participación en el mercado y en los ingresos) y no se alcance la igualdad de oportunidades, el bienestar compartido y las posibilidades de movilidad social. De otra parte, habría que ver si la ciudadanía activa de las últimas décadas, y sus maneras políticas, sociales y culturales de expresión, emerge como reacción, resistencia colectiva frente a un mercado globalizado que parece generar más exclusión e inequidades.

la reducción del Estado, disciplina fiscal y orientación al mercado (liberalización y privatización). Para información que problematice, analice los efectos y proponga revaloraciones al Consenso de Washington ver: Bresser Pereira en <http://www.clacso.org>; Stiglitz 1998, en <http://www.clad.org.ve>; Vilas 2000, en <http://www.clad.org.ve>

La reacción puede explicarse también porque mientras la ciudadanía se defiende dentro de los límites políticos, territoriales y jurídicos del estado nación, el capitalismo global se realiza y negocia por fuera de estos límites (como los acuerdos de libre comercio entre países de América Latina que permiten el libre flujo del mercado y del capital).

Sociedad civil y participación ciudadana

La participación tiene un rol estratégico para motivar la construcción de ciudadanía y el ejercicio de la democracia política. A pesar de lo que plantean las leyes y los derechos en sociedades democráticas “la participación y las decisiones políticas se encuentran cada vez más lejos del ciudadano común” (Campero 2002). La ciudadanía de hoy goza de unos niveles más favorables en cuanto a educación, rol de la mujer, difusión amplia y libre de información, etc. y sin embargo, mientras más preparadas parecen estar las personas, más se restringe la participación al voto y existe menos debate y deliberación sobre decisiones políticas y problemas públicos.

La garantía efectiva y real de la participación tendría que darse en distintos escenarios y con diversos actores en todo el proceso de las políticas públicas: identificación de problemas, agendación, formulación, implementación y evaluación. Esta posibilidad está limitada por los recursos y competencias de los grupos para hacerse escuchar, de las leyes que favorezcan la participación y de la actitud del gobierno.

Esta actitud puede ser de *let it happen* (dejar que suceda o rol pasivo del gobierno); *encourage it to happen* (fomentar que suceda o apoyo arbitrario del gobierno) y *make it happen* (hacer que suceda, rol activo y de dirigencia del gobierno). (Campero 2002).

El gobierno debe estar en capacidad de favorecer y estimular el surgimiento de nuevos grupos sociales para ampliar la participación, posibilitar espacios de discusión y diálogo, nombrar instancias que se encarguen de impulsar y llevar adelante la negociación y canalizar recursos para ello. La participación ciudadana implica un trabajo comprometido y colaborativo entre diversos actores de la sociedad civil y el gobierno (Abers 1998).

Es necesario un ejercicio activo de ciudadanía en la gestión pública, un traslado de la concepción de ciudadanía pasiva y privada hacia una concepción de ciudadanía activa y pública en la formulación e implementación de políticas inclusivas; el gobierno como instancia esencial de poder debe desarrollar estrategias que permitan la actuación de las organizaciones en la sociedad. En síntesis, el reto es recuperar a la sociedad como actor clave, que “la participación social estimule prácticas que desarrollen el sentido de comunidad requerido para constituir una identidad ciudadana, capaz, simultáneamente, de conectar el reclamo moderno: ser, a la vez, ‘diferentes e iguales’, sin que, a su vez, devenga en un mecanismo que debilite la participación política ejercida a través de los representantes electos.” (Cunill 1999: 18; las comillas son de la autora).

De otro lado, se tiende a suponer que el estado social de bienestar que buscaba mantener la igualdad en el acceso a los bienes, implicó cierta despolitización social, dependencia y un modelo de ciudadanía pasiva; con base en esa visión se justificó la reducción del rol del estado en la atención de servicios sociales. Lo sujeto a crítica no sería el estado social sino su versión paternalista, corporativista e intervencionista. (Cunill; 1999). Con esto, los deberes, el compromiso social y la responsabilidad de la sociedad civil se vuelven parte constitutiva de la ciudadanía; al mismo tiempo, el estado tiene la tarea de lograr una configuración más democrática y eficiente y el desarrollo de instituciones que promuevan la organización autónoma de la sociedad y que hagan posible una relación constructiva y propositiva estado-sociedad en la producción de servicios sociales equitativos y eficientes.

Aunque la ciudadanía convoca la igualdad, habría una serie de exclusiones económicas, sociales o culturales que limitan el ejercicio de los derechos; hasta cierto punto la sociedad civil está llamada a incidir para que el estado desarrolle contenidos reales de derechos vía políticas públicas incluyentes en la educación, la salud, la vivienda, etc. que minimicen las desigualdades y que permitan a las mayorías excluidas gozar plenamente de los derechos. Esta sociedad civil en América Latina posiciona hoy la centralidad del debate sociopolítico y reclama la respuesta del gobierno a la atención de demandas sociales crecientes. Los límites de la gobernabilidad y las consecuencias económicas del Consenso de Washington, crisis, reformas y disminución del gasto público, han encontrado, hasta

cierto punto, en la sociedad civil un antagonista y al tiempo una posibilidad para complementar y fortalecer la acción del estado.

La sociedad civil es un actor esencial en el juego democrático, una suerte de contrapreso que apela a la igualdad y al bienestar colectivo de las personas frente al crecimiento y orientación al mercado y una figura que apela a la defensa de intereses comunes y al ejercicio de los derechos en su proceso de interlocución directa con el estado; “la idea de ciudadanía da a la democracia un sentido concreto: la construcción de un espacio propiamente político, ni estatal, ni mercantil”. (Touraine 1995).

Podría decirse que hasta cierto punto la crisis de la región ha planteado una oportunidad para la aparición de nuevos grupos y fuerzas sociales y políticas que se expresan a través de movimientos, redes y comunidades. Esta participación activa de la sociedad civil es definitiva para plantear modelos alternativos y progresistas encaminados a comprender y visibilizar las demandas sociales, plantear relaciones más propositivas con las instituciones estatales y lograr la incidencia en políticas públicas para la inclusión social de vastos grupos marginados.

Las prácticas democratizadoras y socialmente inclusivas, buscan el mejoramiento de la eficiencia administrativa de los entes públicos e involucran y promueven una administración pública democrática que implica el ejercicio activo y colaborativo de la ciudadanía en la formulación e implementación de las políticas, la organización de la población, el interés por asuntos comunes, el debate y la deliberación informada.

En América Latina, hasta hace poco tiempo, la ciudadanía se movilizaba circunstancialmente a partir de estímulos externos durante la época electoral o de estímulos internos locales para llamar la atención sobre problemáticas de urgente resolución. Esto sucede porque los ciudadanos no tienen confianza en la forma de operar y en la eficiencia de las instituciones representativas, no sienten responsabilidad por el entorno que habitan, son apáticos frente al ejercicio activo de sus deberes, son escépticos de las posibilidades y ventajas de la organización ciudadana y consideran los problemas públicos ajenos, propios de especialistas o del gobierno (Petritz Paez 2005). En ese contexto, se produce ciudadanía con una parte pequeña de la población que se organiza, moviliza, manifiesta su inconformidad y asume la representación de toda la población.

Habría que preguntarse cómo esa insatisfacción ante la gestión de las instituciones representativas de la democracia, conduce a una disminución en los mecanismos de participación convencional, o son los mecanismos de participación los que no colman la expectativa de los ciudadanos. A parte de la búsqueda de fórmulas que mejoren el funcionamiento del sistema democrático como tal, se ha puesto un empeño importante para mejorar los canales de comunicación instituciones-ciudadanos y partidos-ciudadanos y la creación de espacios de encuentro e intercambio de información (Subirats 2002).

Aunque los ciudadanos pocas veces se organizan y participan activamente en la vida pública, la participación en América Latina puede estar experimentando cambios. Emergen lo que Brunner denomina nuevas formas de ciudadanía a partir de movimientos ubicados en la frontera entre lo privado y lo público; una “ciudadanía extendida” que se expresa en organizaciones, redes, grupos feministas, grupos ecológicos, étnicos, movimientos de preferencia sexual, etc. También habría movimientos de opinión o “ciudadanía deliberativa” conformados a partir de la “ciudadanía informativa” y participación a través del mercado (ciudadano consumidor, ciudadanía crediticia, ciudadanía de los derechos del consumidor y ciudadanía simbólica o de masas). Estas formas de participación amplían el concepto de ciudadanía hacia nuevas formas y contenidos que conforman la cultura política. “Somos ciudadanos simultáneamente de muchos universos donde participamos de diferentes modos” (Brunner 1997).⁴

Algunos grupos de la ciudadanía extendida se caracterizan por localizarse en espacios transnacionales, actúan políticamente no en directa reacción al capitalismo, pero sí en algunos casos como resistencia a sus consecuencias sociales, culturales y ambientales. Los movimientos de género, juveniles, étnicos, ambientales, aunque estarían apelando a carencias particulares, ocupan hoy día un lugar esencial para entender la ciudadanía en América Latina; esta centralidad se deriva del hecho que han posicionado nuevos actores sociales en los espacios públicos y con sus debates, han contribuido de manera significativa a ampliar la participación ciudadana y a visibilizar socialmente diversas problemáticas que desbordan el ámbito del mercado.

4 Para una revisión del tema ver: Brunner en, http://www.geocities.com/brunner_cl/paldef.html

Ejercer el derecho político de la ciudadanía tendría sin embargo en América Latina una serie de oportunidades y limitaciones. Entre las debilidades a las que está expuesto el proceso democrático, están la exclusión de amplios sectores de la población en la esfera pública, el poder político en manos de una minorías tradicionales que monopolizan también el poder económico, la falta de oportunidades para la emergencia y fortalecimiento de grupos políticos alternativos, los procedimientos viciados de toma de decisiones en los cuales muchas veces se priorizan intereses particulares y no públicos, la ausencia de la sociedad civil en la formulación, diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, la apatía o falta de confianza de los ciudadanos en la participación, el clientelismo y la corrupción.

Entre las oportunidades están la ampliación de la oferta educativa, la aparición de liderazgos alternativos, la transición hacia la democracia, el reconocimiento de las debilidades del Consenso de Washington, la visión compartida sobre la solución de los conflictos vía diálogo y no por la fuerza, el enfoque de desarrollo sostenible y el capital social (redes de relaciones, obligaciones y responsabilidades compartidas y acciones colaborativas para toda la comunidad). Una estrategia política desde el estado debiera estar orientada a promover la participación, la apertura de nuevos espacios de interacción con la sociedad civil, aumentar el capital social y construir una sociedad civil cohesionada y comprometida con su desarrollo (De Souza 2002).

Participación ciudadana y nuevas tecnologías

Mientras algunos confían en que el potencial comunicativo de Internet conducirá hacia una revitalización de la democracia representativa al favorecer una ciudadanía más informada y participativa, otros dudan de las posibilidades de Internet para producir cambios significativos en la institucionalidad democrática y temen que las nuevas tecnologías generen un impacto negativo, al por ejemplo, acentuar la brecha entre quienes pueden hacer uso de sus derechos políticos a través de Internet y quienes no tienen la posibilidad de hacerlo (Porras 2005).

Desde una apuesta más optimista, las nuevas tecnologías pueden tener un rol significativo en el afianzamiento de la democracia; tienen el potencial de mejorar las relaciones instituciones-ciudadanía; ofrecen nuevas posibilidades para el ejercicio de la deliberación pública; favorecen el mejoramiento y la innovación dentro del actual marco constitucional y político de las democracias representativas; o dentro de un marco democrático, permiten explorar vías alternativas para tomar decisiones y diseñar y gestionar políticas que incorporen directamente a la ciudadanía (Subirats 2002).

Subirats propone cuatro estrategias para relacionar las TIC y los sistemas democráticos y sus procesos de decisión y gestión. Dos estrategias de uso de TIC que no pretenden ir más allá de una concepción estricta de la democracia representativa, no alteran ni experimentan nuevas relaciones entre elites y ciudadanía; en estos modelos los aspectos comunicativos de las TIC son priorizados por encima de los aspectos relacionales y del impulso de nuevos mecanismos de participación. Estos modelos son:

- La opción consumerista: se refiere al mejoramiento en la capacidad de prestación de servicios para satisfacer las necesidades de la ciudadanía, sin poner en cuestión la forma de operar de la democracia. Implica la ampliación de la capacidad de elección de los consumidores – ciudadanos.
- Democracia representativa y elitista: se trata de mejorar la comunicación e interacción entre elites representativas y ciudadanía, para reforzar la legitimidad de las instituciones de gobierno y realzar los aspectos más elitistas del sistema democrático representativo. Implica el uso de las TIC como mecanismo para lograr mayor adaptabilidad del sistema político en relación con un entorno cambiante, pero sin afectar el modo de funcionar desde dentro.

Subirats propone dos estrategias enfocadas en mejorar la calidad de la participación, aumentar la incidencia de las personas en los asuntos públicos y favorecer una democracia relacional y participativa. Los usos de las TIC, priorizan aspectos relacionales por encima de los comunicativos, lo que plantea un reto mayor. Las dos estrategias son:

- Redes pluralistas: se refiere al uso de las TIC para lograr espacios de autonomía y formar redes nuevas caracterizadas por el pluralismo y la diferencia; surgimiento de una ciudadanía social que teje una red asociativa, cívica y relacional, una ciudadanía que tiene el potencial de desarrollarse en la sociedad de la comunicación.
- Democracia directa: Aunque se defiende la democracia representativa como una alternativa eficiente a la democracia directa o de asamblea, se aceptan las limitaciones de la democracia representativa como los amplios márgenes de discrecionalidad de los dirigentes sobre decisiones políticas. Las TIC favorecerían una comunicación a distancia entre la ciudadanía y estarían permitiendo avanzar hacia una democracia electrónica, “en la que sea posible acercarse a los viejos ideales rousseauianos sin las cortapisas del tamaño del ‘demos’ y buscando eficiencia en la toma de decisiones” (Subirats 2002: 16). El uso de TIC al servicio de formas de democracia directa (por ejemplo, referendo directo de toda la ciudadanía con derecho a voto), debería ir de la mano con mecanismos que garanticen la deliberación y que permitan la puesta en escena y circulación de opiniones y debates en la toma de decisiones.

Si bien Internet puede favorecer la hegemonía de instituciones, empresas y gobiernos, también puede potenciar nuevas formas de empoderamiento y de comunicación interciudadana. Internet se está convirtiendo en una herramienta para la actividad política, para informar, convocar solidaridades, organizarse y actuar colectivamente.

La implementación de estrategias de uso de modernas tecnologías puede impactar en la ciudadanía en la medida que implica la eficiencia y modernización del estado, la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana, la vinculación de los ciudadanos con la administración pública y la acción social organizada usando medios electrónicos para convocatorias, campañas y coordinación de acciones ciudadanas (Petrizzo Paez 2005).

Hoy día hay muchas aplicaciones y herramientas a través de Internet, como portales web, foros, listas de discusión, etc., a través de las cuales la ciudadanía puede interactuar con el gobierno y hacer control social de la gestión pública.

Con las nuevas tecnologías, la naturaleza de la ciudadanía democrática estaría sufriendo una transformación que conduce hacia un incremento de la libertad: desarrollo de ciberactivismo a escala mundial, ciudades y regiones “digitales”, gobiernos electrónicos puestos al servicio del ciudadano y voto electrónico (Lévy 2004 las comillas son del autor).

Sin embargo, el uso de esas posibilidades requiere de un ciudadano más activo, decisor, que actúe de manera completa en la democracia participativa y que se haga cargo de asuntos relacionados con el desarrollo de su entorno local y nacional. Ello implica una transformación del ciudadano desde la acción individual hacia la organización colectiva de la acción (Petrisso Paez 2005).

Cada vez las organizaciones de la sociedad civil como ONG, fundaciones y organizaciones sociales de base, hacen más presencia en Internet a través de páginas web, comunidades virtuales que se comunican usando listas de distribución, discusiones a través de weblogs o intercambios permanente de información vía correo electrónico. Cada vez más hay redes ciudadanas, de mujeres, de jóvenes, de grupos étnicos, que crecen, se fortalecen y en sus actividades cotidianas apelan al uso de las nuevas tecnologías. Estas son oportunidades para que la ciudadanía se forme en el uso social de Internet y se familiarice con la participación a través de los medios electrónicos.

Podría preguntarse hasta qué punto las nuevas tecnologías han renovado y están contribuyendo al ejercicio de la responsabilidad social, la participación en la toma de decisiones públicas, especialmente en el control social y la exigencia de rendición de cuentas y de transparencia. También hay ejemplos en el mundo de movilizaciones ciudadanas motivadas a través de Internet; en ese sentido, habría que ver hasta donde, a través de Internet, se pueden incentivar acciones con fuerte impacto en la opinión pública.

Otro asunto para revisar, es el lugar donde se ejercen los derechos de ciudadanía hoy. Cuando se habla de una sociedad civil planetaria que actúa en un espacio público desterritorializado, facilitado por el auge de las modernas tecnologías, la participación ciudadana tiene la posibilidad de expresarse en un entorno local y en un entorno global. Lo que estaría operando es una suerte de reterritorialización, donde el ciudadano se siente como perteneciente a una comunidad local y desde allí participa con la expectativa de mejorar las condiciones de su entorno cercano.

Hay casos sonados donde a través de Internet se movilizan voluntades, se hace presión, se instalan temas en la agenda, se legitiman voces disidentes y se promueven campañas humanitarias globales o acciones de protesta en temas de derechos humanos o medio ambiente.⁵ A partir de los intercambios que se dan en la red, emergen otras formas de sociabilidad, otras opciones de agrupamiento y acción colectiva y aumentan las capacidades operativas de los ciudadanos; Internet favorece movilizaciones y despliegue de recursos políticos con más eficiente y a menor costo (Araya 2005).

Sin embargo, parece haber cierta euforia sobre el rol de las TIC e incluso se plantea que ellas están modificando las relaciones entre instituciones, ciudadanía y comunidades. Si bien esto puede suceder, el acceso a Internet y el uso de las TIC está lejos de ser masivo y democrático por asuntos estructurales y tecnológicos.

El derecho a la comunicación, la libertad de pensamiento, expresión e información, corresponderían a lo que Borja denomina derechos complejos (o de cuarta generación)⁶; en este marco estarían los derechos relacionados con las nuevas realidades tecnológicas como el acceso a las TIC, que existen en teoría pero la realidad los hace impracticables generando un factor más de exclusión social; las TIC en su componente tecnológico suelen estar dominadas por el mercado como proveedor de los servicios en razón de la falta de inversión del estado en este tema.

Aunque Borja define los derechos complejos siempre en relación con un espacio físico, se tiene en cuenta en este marco teórico porque si bien el uso de las TIC permite traspasar las fronteras del territorio, los proyectos de masificación para ampliar el acceso, uso y apropiación de estas herramientas, están enmarcados en el estado nación; las agendas de conectividad y agendas digitales por ejemplo, son programas que derivan de

5 Se reconoce la importancia y el papel de Internet en algunos de los movimientos sociales más importantes como el movimiento antiglobalización.

6 Entre los derechos complejos están: del derecho a la vivienda al derecho a la ciudad; del derecho a la educación al derecho a la formación continuada; del derecho a la asistencia sanitaria al derecho a la salud y a la seguridad; del derecho al trabajo al derecho al salario ciudadano; del derecho al medio ambiente al derecho a la calidad de vida; del derecho a un estatus jurídico igualitario al derecho a la inserción social, cultural y política; de los derechos electorales al derecho a una participación política múltiple, deliberativa, diferenciada territorialmente y diversa en procedimientos y actores. Para una ampliación del tema ver: Borja 2002, en <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/borja17.htm>

políticas públicas de estado. Estas agendas que se están desarrollando en la mayoría de los países de la región, son iniciativas orientadas a garantizar a los ciudadanos condiciones equitativas de acceso a TIC. Además, hay iniciativas enfocadas en ampliar la participación, el debate y la deliberación ciudadana a través de Internet.

Entre las cuestiones estructurales que limitan el acceso y el uso a nuevas tecnologías, están la alfabetización en lecto-escritura y la alfabetización digital y virtual; un lugar esencial ocupa el aprendizaje de competencias y capitales simbólicos e intelectuales necesarios para la lectura crítica de todos los contenidos que circulan por la red, para la producción de contenidos y para el aprovechamiento de estas herramientas de acuerdo con necesidades concretas. De otra parte, la brecha social en el acceso a servicios supera el debate sobre las soluciones de conectividad a Internet. En muchas zonas, rurales especialmente, el acceso a infraestructura básica de servicios como agua, luz eléctrica, atención en salud y educación, es todavía un lujo y por tanto debiera ser una prioridad.

Los esfuerzos gubernamentales y no gubernamentales por ampliar el acceso y uso de las TIC están propiciando que hombres, mujeres, jóvenes y niños en zonas urbanas y rurales estén compartiendo información relevante con personas de otros lugares, diseñen y gestionen proyectos, hagan denuncias, apoyen a familias desplazadas y desaparecidas, diseñen y emitan sus contenidos informativos, participen en redes y comunidades virtuales, etc. Sin embargo, estas opciones y oportunidades están en manos de pocas personas y quizá tarden mucho para ser masivas.

De otra parte, emerge la cuestión de si es posible realizar a través de Internet prácticas usuales en el ejercicio de la democracia como votar para elegir a un representante u opinar en consultas y referendos (a través de chat o foros electrónicos). Habría que preguntarse también por las condiciones, los desafíos y los riesgos que esta posibilidad puede implicar.

Aparte de la superación de la brecha digital, para la incorporación de Internet en el afianzamiento de la democracia se requiere de la preexistencia de un desarrollo maduro de la esfera pública: el espacio en el cual los ciudadanos debaten libremente los asuntos que afectan su bienestar común y ponen en cuestión la actuación de sus representantes. A partir de ese proceso deliberativo se van formando los valores cívicos que orientan la conducta ciudadana (Porrás 2005).

En un tipo ideal de esfera pública, los ciudadanos tienen un sentimiento de pertenencia a una comunidad de modo que las decisiones deben impactar en el bien común; tienen la certeza de que hay una relación directa proporcional entre su participación y el desarrollo del bienestar particular y colectivo; a partir del proceso deliberativo, la ciudadanía genera unas expectativas de que va a incidir en las decisiones de los gobernantes. La formación de esfera pública tiene que ver también con el compromiso en el reconocimiento del otro, la tolerancia, el respeto, la resistencia al abuso de poder y la responsabilidad en la toma de decisiones.

Control social y rendición de cuentas

La democracia participativa implica una activa intervención ciudadana en la gestión pública a través de mecanismos como formas organizativas, consultas populares, asambleas, etc. que posibilitan una gestión de lo público con un permanente control social activo sobre el proceso de toma y puesta en marcha de decisiones.

Al tiempo que la ciudadanía actúa en espacios de toma de decisiones y hace control sobre la gestión pública, debe responsabilizarse del monitoreo y evaluación de las actividades, gestiones y decisiones de quienes gobiernan; esto es, se requiere un compromiso constante de la ciudadanía como contralora de la gestión de los gobernantes. Tal participación ciudadana debe garantizar la legitimidad de los procesos de toma y ejecución de decisiones públicas.

Hay una preocupación desde los pensadores clásicos sobre cómo mantener el poder bajo control, disciplinarlo, prevenir arbitrariedades y abusos y regular su funcionamiento bajo procedimientos y reglas de conducta preestablecidas. Por esto toma fuerza hoy día el concepto de rendición de cuentas (*accountability* en inglés que no tiene un equivalente preciso en castellano, la traducción más común y cercana es rendición de cuentas), el cual expresa la preocupación continua por ejercer controles y contrapesos, supervisión y restricción del poder. La rendición de cuentas es hoy una exigencia de la política democrática que implica el fortalecimiento de las instituciones públicas y el ejercicio de prácticas efectivas para llevar la información a la ciudadanía (Schedler 2004).

De acuerdo con Schedler, la rendición de cuentas se refiere a las demandas por rendición de cuentas hechas a gobernantes y a altos funcionarios públicos tomadores de decisiones. La accountability tiene dos dimensiones básicas: la obligación de funcionarios públicos y gobernantes de informar y argumentar públicamente sobre sus decisiones y gestiones y la capacidad de sancionarlos si violan sus deberes públicos. Los gobernantes tienen la obligación de ofrecer la información necesaria para que los mismos ciudadanos puedan sancionar conductas inapropiadas de quienes gobiernan, hacerlos responder por sus acciones y en caso de ser necesario que a través de sanciones, los gobernantes asuman las consecuencias de sus actos.

La rendición de cuentas involucra la transparencia de hechos y de razones, el derecho de la ciudadanía de recibir informaciones y explicaciones y la obligación de los gobernantes de divulgar sus decisiones y de justificar permanentemente el ejercicio del poder. Esto plantea una interacción, un debate público, un diálogo crítico, con preguntas, respuestas y argumentos entre los actores que exigen y los que rinden cuentas. Este debate es una parte del proceso, sin embargo, más allá de la discusión pública, el ejercicio pleno y fuerte de rendición de cuentas implica castigos y sanciones efectivos para funcionarios y gobernantes a quienes se les ha probado violación a las normas, abusos de autoridad o algún otro comportamiento impropio.

Los criterios políticos, administrativos, financieros, constitucionales y morales orientan la rendición de cuentas. Bajo criterios políticos, se evalúan los procesos de toma de decisiones, los resultados de las políticas implementadas y la calidad de los gobernantes. De acuerdo con criterios administrativos, la rendición de cuentas analiza si los actos burocráticos se han realizado según los procedimientos establecidos, si están orientados a resultados posibles y si son eficientes. Los criterios financieros vigilan que el dinero público se destine de acuerdo con disposiciones legales vigentes y de acuerdo con estándares de transparencia, austeridad y eficiencia. Según criterios legales, la rendición de cuentas se hace cargo del cumplimiento de la ley; bajo criterios constitucionales revisa si los actos legislativos están de acuerdo con la constitución y bajo criterios morales determina el actuar apropiado de los funcionarios y gobernantes (Schedler 2004).

Además de rendir cuentas a las entidades de control del estado y a los ciudadanos, en este entorno de globalización los estados deben rendir cuentas a agentes transnacionales (convenios entre países, agencias internacionales de cooperación, protocolos mundiales, organizaciones de países, etc.); esto quiere decir que el proceso de rendición de cuentas puede superar los límites del estado nación.

La rendición de cuentas se distingue de otras prácticas de supervisión porque implica en su operación la publicidad, para ser efectiva tiene que ser pública, la gestión del funcionario o gobernante tiene que exponerse al escrutinio público. En los procesos de rendición de cuentas tienen un rol muy importante los medios de comunicación como escenarios a través de los cuales se informa y se argumenta.

La emergencia de la rendición de cuentas como práctica pública, al igual que otros cambios políticos no hubieran sido posibles o imaginables sin la existencia y auge de los medios de comunicación. Una buena parte del debate público y de formación de la opinión pública, se desarrolla a partir de libros, periódicos, programas de radio o de televisión, comunidades virtuales, foros o sitios web, donde se presentan debates, protestas, movilizaciones y nuevos proyectos políticos. En este mismo sentido, los medios han contribuido a hacer del mundo, un lugar más visible, audible, accesible y transparente. A esta esfera universal de visibilidad y transparencia, no se escapa el gobierno y la administración pública.

La transparencia tiende a comprenderse como lucha contra la corrupción y en ese sentido, la visibilidad favorece la honestidad. Los escándalos políticos y financieros, la terquedad de periodistas, jueces y activistas para evidenciar y denunciar faltas, talvez no supongan la evidencia de una flaqueza moral de las elites políticas, sino un aumento del impulso y práctica de la transparencia democrática, transparencia estrechamente ligada con la libertad de prensa y de información y de independencia de la justicia. Quizá hay menos corrupción hoy que antes, pero la diferencia está en que esta corrupción tiene hoy día mayor visibilidad (Lévy 2004).

El tránsito de administraciones y gobiernos locales y nacionales hacia mayores grados de transparencia, eficacia y relación con los ciudadanos, apenas está comenzando. Todo parece indicar que continuará con más rapidez en los próximos años, gracias a las políticas estatales que promueven experiencias de gobierno en línea, a la necesidad de moder-

nización de las administraciones e incluso a las más recientes innovaciones tecnológicas. El reto es lograr una articulación exitosa de los ciudadanos y ampliar sus capacidades como interlocutores para hacer deliberación y control social.

La ciberdemocracia que está surgiendo, se expresa en el consumo consciente y en la inversión social responsable, esto es, en el control directo de la economía por parte de los ciudadanos (Lévy 2004). A medida que el estado se hace más transparente y garantiza unos flujos abiertos de información y relación con los ciudadanos, éstos deben estar más preparados y comprometidos para hacer seguimiento y veeduría de la gestión pública.

Uso de TIC, gobierno, democracia y administración pública

Actualmente se reconoce que uno de los elementos para la construcción de ciudadanía es el uso y acceso a flujos libres de comunicación que permitan a los individuos y a los grupos obtener, conocer, manejar y analizar diversa información proveniente de distintas fuentes. Igualmente, se reconoce la importancia de la producción y puesta en circulación de contenidos. Estos procesos de flujo e intercambio continuo entre el gobierno y la sociedad civil pueden ampliar la transparencia, la participación y proporcionar a los ciudadanos más recursos y competencias para interpelar y vigilar la acción del gobierno.

En América Latina, la cooperación es entorpecida por varios factores entre ellos la débil capacidad de negociación y el difícil acceso a información. Habría maneras de aprovechar las posibilidades de las nuevas tecnologías para la promoción de prácticas cooperativas; Internet sería un recurso para interacciones ágiles entre administración pública y sociedad civil (De Souza 2002). El uso de las TIC en las administraciones públicas es lo que se conoce hoy día como administración electrónica. Esta tiene que ver especialmente con tres dimensiones (Criado; Ramilo 2003):

- Prestación de servicios, (e-administración); se refiere a la gestión, información, tramitación de servicios y formulación de quejas y sugerencias.

- Promoción de la democracia (e-democracia); implica el fortalecimiento de una nueva relación política gobierno - ciudadanía, la consulta y generación de reclamos, el logro de la participación, la deliberación en la toma de decisiones públicas y la fiscalización de la labor pública por parte de los ciudadanos, a través de la exigencia de transparencia y de rendición de cuentas. Habría tres posibilidades para las TIC en relación con la democracia política: pueden aumentar y agravar los problemas, pueden contribuir a superar estos problemas, o pueden crear nuevos problemas que las TIC no pueden resolver (Subirats).
- Motivación en la elaboración de políticas públicas: (e-Gobernanza); es la participación activa en el diseño, gestión, implementación y evaluación de políticas públicas.

Un enfoque reciente propone la implementación de uso de TIC en el sector público como una oportunidad para transitar hacia una administración relacional, esto es, una administración pública que transforma sus relaciones con los ciudadanos y que considera y convoca a diferentes actores sociales, políticos y organizativos en la prestación de servicios, la promoción de la participación democrática y la generación de procesos de gobernanza. (Criado; Ramilo 2003).

La noción de administración pública relacional nace de la necesidad de que la administración responda a las demandas de la ciudadanía, sea más accesible y favorezca la participación e interlocución permanente con la ciudadanía. La incorporación de las TIC podría apoyar la implementación de una administración pública relacional; sin embargo, el reto no es el uso de la tecnología en si, sino el abrir espacios de comunicación más directos para propiciar un diálogo entre dirigentes, funcionarios y ciudadanos.

Coleman/Gotze propone cuatro modelos de democracia electrónica, definidos según la intensidad en la participación (Araya 2005):

- Democracia electrónica de opinión pública; se consulta a los ciudadanos a través de las consultas de opinión, pero sin participación en la toma de decisiones.

- Democracia directa o plebiscitaria; se consulta sobre diferentes temas a través de Internet y se tienen en cuenta estas opiniones para la toma de decisiones.
- Democracia electrónica basada en comunidades locales; las organizaciones y grupos locales tienen nuevas herramientas electrónicas para interactuar con el gobierno local, nacional o con otras organizaciones.
- Compromiso cívico; es el modelo más complejo y democrático, dado que el énfasis está en el uso de nuevas tecnologías en los procesos deliberativos de la democracia.

Para lograr una democracia deliberativa, se requiere una participación inclusiva y participativa. Para ello, los ciudadanos necesitan, entre otras cosas, tener acceso a una información balanceada y a completos canales de comunicación gobierno-ciudadano y ciudadano-ciudadano. Tener información veraz y oportuna permite que al ser consultados o participen en procesos deliberativos, los ciudadanos puedan formar posiciones calificadas. Significa pasar de un modelo informativo, de distribución unidireccional de la información o de un modelo consultivo, de comunicación bidireccional incompleta, donde se pregunta a los ciudadanos pero no se plantean discusiones, a un modelo deliberativo donde se da una participación activa de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Las TIC ofrecen nuevas oportunidades de relacionar ciudadanos - gobernantes y favorecen la idea de un gobierno deliberativo que se comunica en doble vía (Araya 2005).

Hoy día se habla con optimismo del proyecto ciberdemocrático, sustentado en las ideas de un gobierno mundial, estado transparente, cultura de la diversidad, ética de la conciencia colectiva, un espacio de comunicación inclusivo, transparente y universal y un aumento de la libertad y responsabilidad de los ciudadanos (Lévy 2004).

Gobierno electrónico – democracia electrónica

El concepto de gobierno electrónico se refiere a la modernización del estado, la transparencia en la gestión pública y a una nueva posibilidad de interacción gobierno-ciudadanos a partir del uso práctico, eficiente y producti-

vo de las TIC. Empezó a ser usado desde la segunda mitad de los años noventa para dar cuenta de las transformaciones a partir de la incorporación de TIC en el quehacer de las instituciones públicas. El gobierno electrónico es una expresión de la sociedad de la información que propone el uso estratégico e intensivo de TIC dentro del sector público (Araya 2005).

Las primeras experiencias de gobierno electrónico surgen hacia la segunda mitad de los años noventa. Europa fue pionera en el tema con el Proyecto Telecities, creado y financiado por la Comunidad Europea para que los gobiernos aplicaran el uso de las TIC a la gestión urbana. En América Latina, países como Brasil han avanzado promoviendo esquemas de gestión que eliminan el papel y prioricen el uso de documentos electrónicos; desde hace varios años los ciudadanos brasileños realizan por Internet sus declaraciones de impuestos e incluso se ha usado urna electrónica para las elecciones presidenciales. Gobierno en línea, no implica solamente tener portales en Internet, facilitar los trámites y ofrecer información sino avanzar en todo lo que implica el ejercicio de la democracia y la ciudadanía a través de la red.⁷

Desde las teorías, tiende a comprenderse el gobierno en línea como la oferta de servicios de información desde el gobierno a los ciudadanos, mientras la democracia en línea se refiere a la participación ciudadana y a la interacción y deliberación permanente gobierno-ciudadanía. Sin embargo, en la práctica los programas de gobierno en línea, por lo general tienen en cuenta tanto las innovaciones y desafíos en la gestión gubernamental para lograr un performance más competitivo y transparente y hacer más eficiente la prestación de servicios, como la importancia de facilitar el diálogo ciudadanos - gobierno y alcanzar una mayor convocatoria y participación. Se intenta aprovechar las posibilidades que ofrecen las TIC para facilitar un nuevo esquema tanto en el flujo de información, como en los servicios y agilidad en el suministro de éstos por parte de entidades gubernamentales. Este uso de las TIC, implica una transformación a nivel interno de la administración y a nivel externo en la relación con la ciudadanía. En esta investigación se comprende la noción de gobierno electrónico incluyendo las cuestiones referidas a la participación y la deliberación ciudadana.

7 Para una mayor ilustración y análisis de casos en países de la región ver: Bonilla; Cliche 2001.

Otros retos del gobierno electrónico son mejorar el acceso a información pertinente y fidedigna organizada para responder a las necesidades de los usuarios, disminuir costos administrativos, lograr eficiencia y mayor confianza de los ciudadanos en la gestión, descentralizar las funciones administrativas, aumentar y cualificar la oferta, simplificar los procesos, reducir el papeleo burocrático y establecer un proceso de rendición de cuentas que implique la participación de los ciudadanos. Tales desafíos suponen un cambio de postura frente a lo que debe ser el servicio público en una época de globalización e internacionalización, fenómenos que de algún modo influyen el ejercicio del poder y todo lo que implica la toma de decisiones públicas.

Haciendo un recuento de lo anterior, el gobierno electrónico propone tres promesas desde el gobierno: mayor eficiencia, mayor transparencia, mayor encuentro con la ciudadanía. Desde la ciudadanía las promesas son: mayor y mejor información, mayor control y espacios de influencia e incidencia y mejor calidad de vida; este último por la relación que se supone entre acceso a información, capital social y calidad de vida. Sin embargo en la práctica, muchas veces estas promesas se enfrentan a realidades diferentes (Araya 2005).

Con todo esto, las iniciativas de gobierno electrónico tendrían que ofrecer los recursos necesarios para facilitar la activa participación ciudadana, ejercicio que por implicar un juego de confrontación y disenso no siempre es fácil a partir de la mediatización de los medios.⁸ Además, promover soluciones de gobierno electrónico, no implica limitarse a automatizar los servicios, gruesos paquetes de información y procesos deben ser reinventados para Internet y muchas prácticas administrativas internas transformadas para el suministro de servicios en línea. Esto supone la formación de un recurso humano capaz de asumir la transición

8 Un ejemplo sugerente de incorporación de Internet en procesos de e-democracia es el diseño y puesta en marcha del presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil, donde la intervención activa de la ciudadanía alcanzó los niveles más altos. El rol de Internet en esta iniciativa puede verse desde tres momentos: en una etapa inicial, el uso de la comunicación y de Internet para convocar y movilizar a la ciudadanía; en una segunda etapa se privilegió una comunicación de carácter corporativo que buscaba hacer promoción local y nacional de la experiencia; es en la tercera etapa cuando la comunicación y el uso de Internet apoya los mecanismos de participación existentes, permite hacer seguimiento y garantizar la transparencia. Vet, Porras 2005: 102-116.

y el acoplamiento entre dinámicas de gestión física y en línea y la articulación de las iniciativas de gobierno en línea dentro al plan de trabajo, el presupuesto, la cultura organizacional y la lógica de operación de las administraciones públicas.

Metodología

La metodología para el desarrollo de esta investigación se basó en los siguientes momentos: investigación documental sobre el desarrollo del proyecto Internet para la rendición de cuentas⁹ y sobre el campo que enmarca y orienta la estrategia de gobierno en línea en Colombia; revisión del sitio web de la alcaldía de Pasto, especialmente en sus contenidos de información, frecuencia de actualización y comentarios de la ciudadanía; investigación de campo en la ciudad de Pasto donde se consultó directamente con fuentes primarias, funcionarios de la alcaldía, contratistas, veedores ciudadanos y miembros de organismos de control; sistematización, revisión y análisis de las fuentes documentales y primarias.

Considerando las características de la investigación y la importancia de revisar tendencias en el uso del sitio web de la alcaldía, el trabajo de campo se basó en una metodología cualitativa; se utilizó como herramienta de indagación la entrevista cara a cara con preguntas abiertas. Entre los funcionarios de la alcaldía se entrevistaron a ocho personas distribuidos así: dos secretarios del gobierno local, dos jefes de área y cuatro profesionales que producen y publican diversa información en el sitio web de Pasto. Para dar cuenta del uso de la página entre la ciudadanía, se entrevistaron a cinco veedores (3 hombres y dos mujeres) y a dos funcionarios de la Contraloría de Pasto (organismo de control). Dado que los funcionarios de Pasto manifestaron el impacto de la página en el proceso de contratación, se entrevistaron a dos contratistas de la alcaldía de Pasto. En total se realizaron 17 entrevistas.

Los cuestionarios de entrevistas a funcionarios y directivos de la alcaldía de Pasto, se enfocaron en tres temas:

9 Para mayor información sobre el proyecto Internet para la Rendición de Cuentas y las herramientas desarrolladas en el marco del proyecto se puede consultar www.iprc.org.co.

- La percepción de los funcionarios sobre Internet, la percepción sobre la herramienta Internet para la rendición de cuentas y cómo ha impactado en el aumento de la transparencia, la rendición de cuentas y la interacción con la ciudadanía; los mecanismos que favorecen la relación con la ciudadanía y los medios utilizados para hacer la rendición de cuentas.
- Si Internet permite mejorar o no la cantidad y calidad de información publicada y el proceso interno para la organización y publicación de información.
- Los limitantes para que los/las ciudadanos/as puedan participar de la democracia comunicativa a través del uso de Internet; los retos de los funcionarios para acceder y usar las modernas tecnologías en el ejercicio de su gestión.

También se indagó por la forma como las nuevas tecnologías se han integrado en la gestión interna y de las limitaciones y las posibilidades que ello ha implicado. Se revisó de qué manera el uso de Internet y específicamente del sitio web, se ha integrado con otras estrategias tradicionales de participación ciudadana, si ha favorecido o no la rendición de cuentas y el ingreso de otros miembros de la sociedad civil como interlocutores del gobierno local.

En las entrevistas a miembros de las veedurías de Pasto, las preguntas se enfocaron en cuatro aspectos:

- La valoración sobre la calidad, pertinencia, utilidad y oportunidad de la información que ofrece la página web; la valoración sobre la forma como están presentados y organizados los contenidos; otros medios de comunicación utilizados para la búsqueda de información oficial.
- Los usos que hacen de la página web de la alcaldía de Pasto, qué utilidad encuentran en ella.
- Si Internet para la rendición de cuentas como estrategia basada en Internet, facilita la interacción del gobierno local con los/las ciudadanos/nas, el seguimiento a la gestión pública, la transparencia y la rendición de cuentas.

- Los limitantes para que los ciudadanos y ciudadanas puedan participar de la democracia comunicativa a través del uso de Internet.

La herramienta tecnológica usada en el diseño y desarrollo del sitio web de la alcaldía de Pasto, permite conocer las estadísticas de acceso al sitio web, las cuales fueron consultadas para identificar información cómo: accesos, visitas, páginas de entrada y de salida, estadísticas mensuales, gráfica de uso diario, gráfica de uso por horas, estadísticas por horas, navegadores desde donde acceden al sitio, páginas más visitadas, entre otra información clave para revisar el tema de los usos de este sitio web.

Una vez recogida la información a partir de las fuentes documentales y del trabajo de campo, se procedió a organizarla, sistematizarla y elaborar el análisis, las recomendaciones y conclusiones. El análisis se realizó con base en categorías propuestas desde el marco teórico.

Los resultados de este trabajo se compartirán con el proyecto gobierno en línea territorial y con la coordinación del proyecto Internet para la rendición de cuentas.

Marco institucional del gobierno en línea en Colombia, del fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública y del Proyecto Internet para la rendición de cuentas

Marco político institucional para el gobierno en línea en Colombia

El gobierno colombiano comprende al gobierno electrónico, como aquel que utiliza las tecnologías de información y las telecomunicaciones para ser más transparente, participativo, amable y eficiente en su interacción con los ciudadanos, empresas, funcionarios públicos y entre entidades públicas.

Se entiende por transparencia el aumento de visibilidad de los asuntos públicos para lograr más confianza en la gestión pública. Con la participación se busca facilitar el acceso ciudadano a información, trámites y servicios del estado y lograr retroalimentación de la ciudadanía en la toma de decisiones. Un gobierno amable se refiere a aquel que simplifica las transacciones que los ciudadanos deben realizar ante el estado y mejora la

calidad de los resultados y de atención en la interacción administración pública – usuarios internos y externos. La eficiencia se refiere a mejorar la calidad y accesibilidad de la información, reducir costos de operación de la administración pública y optimizar la inversión del gobierno en nuevas tecnologías.

Los principios de la política de gobierno electrónico son: centralidad en usuarios internos y externos como el ciudadano, la empresa y el funcionario público; ir más allá de lo tecnológico, considerando asuntos políticos, legales, humanos y procesos y modelos de gestión; promoción del acceso a TIC por parte de toda la ciudadanía; privacidad y seguridad tecnológica y legal de las transacciones.

En Colombia, la iniciativa de gobierno electrónico nació en el 2000, promoviendo que cada entidad del gobierno tuviera un sitio en Internet con información estándar. A partir de allí se da una evolución gradual enfocada en dos variables: la importancia y valor que da la ciudadanía a estos procesos y el grado de complejidad en cuanto a requerimientos tecnológicos. Entre el 2001 y el 2004 se promovió una interacción simple en Internet, especialmente de los funcionarios públicos, a través del uso de intranet, formularios electrónicos, bases de datos, uso de herramientas como correo electrónico, charlas y foros. Entre el 2005 y el 2006 el gobierno en línea se enfocó en trámites electrónicos, contratación en línea, unificación de bases de datos y agregación de demanda en las soluciones tecnológicas utilizadas al interior de la administración pública local y nacional.

La iniciativa de gobierno electrónico en Colombia se orienta institucionalmente desde el Ministerio de Comunicaciones a través del programa Agenda de conectividad y de la Comisión Intersectorial de Políticas y de Gestión de la Información para la Administración Pública (COIN-FO). También se ha generado normatividad que oriente la implementación del gobierno en línea.

Agenda de Conectividad, AdC

Es la política pública en Colombia orientada a la masificación y mejoramiento en el uso de TIC; representa la voluntad del gobierno nacional

para impulsar el desarrollo económico, social y político del país y con ello participar en la “economía del conocimiento”.

La Agenda como política fue aprobada por el documento Conpes 3072 del 9 de febrero de 2000 y presentada por el entonces Presidente de la República Andrés Pastrana Arango (1998-2002).

Este Conpes orienta el trabajo de la Agenda a partir de seis estrategias: acceso a infraestructura de telecomunicaciones; usos de TIC en la educación; uso de TIC en las empresas; fomento a la industria nacional de TIC; generación de contenidos; y gobierno en línea.

La agenda de conectividad integra, articula y desarrolla la política del Estado que busca asimilar y masificar el uso de las TIC como una de las estrategias encaminadas a mejorar la calidad de vida de los colombianos, aumentar la competitividad del sector productivo y modernizar las instituciones públicas. Se basa en la idea de que el mayor acceso a información contribuye a la construcción de un estado más eficiente, transparente y participativo.

La AdC ha tenido al menos tres fases en su evolución marcados por las diferentes direcciones que han orientado la Agenda. La fase actual sería la tercera, donde el énfasis se ha puesto en el tema de gobierno en línea.

Desde el comienzo, la Agenda ha tenido como población objetivo: ciudadanos, estado y sector privado; en la tercera fase el objetivo primordial es favorecer la construcción de un gobierno eficiente y transparente, garantizando la calidad, prontitud y confianza y fortaleciendo el control social sobre la administración pública. Se propende por el uso de las TIC para mejorar la gestión de los organismos gubernamentales, facilitar la interacción directa con la ciudadanía y ofrecer pleno acceso a la información y a los servicios estatales.

La iniciativa de gobierno en línea se enfoca hoy en los siguientes proyectos: trámites electrónicos, sistema integrado de contratación electrónica, gobierno en línea territorial, sistema centralizado de consultas de información, registro único de afiliados a la protección social, intranet gubernamental, gobierno en línea en el orden nacional y gobierno en línea territorial, dirigido a 1074 entidades territoriales. La herramienta IPRC se está instalando en el marco de este último proyecto.

Normatividad

En octubre 28 de 1993 se expidió la Ley 80 o estatuto general de contratación de la administración pública. Esta ley tiene por objeto disponer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales.

El origen de esta ley es el desarrollo de los principios definidos en el artículo 209 de la Constitución Política de Colombia sobre la función administrativa. Está orientada a regular y modernizar toda contratación que se realice con dineros del erario público. Según esta ley, todo acto administrativo que implique un gasto o una contratación, debe ser publicado.

La Ley 80 se reglamenta mediante el Decreto 2170 de 2002, allí se fortalecen los principios de transparencia y selección objetiva en los procesos de contratación; la masificación de la información; la obligación de garantizar la convocatoria pública en la contratación directa; la definición de mecanismos para neutralizar el direccionamiento de las contrataciones; y la introducción de lineamientos para el uso de TIC en la contratación pública.

La Directiva presidencial No. 02 se emitió en el año 2000 para orientar la estrategia de gobierno en línea fase 1, fase 2 y fase 3. Algunas de las instrucciones de esta directiva son: incluir el gobierno en línea dentro del plan estratégico de cada entidad; identificar las necesidades presupuestales y hacer las provisiones necesarias para llevarla a cabo; adecuar la infraestructura de redes y telecomunicaciones; generar una cultura de uso de TIC; adecuar la organización, los procesos y los sistemas de información internos para atender demandas de información y servicios ciudadanos.

Esta política debe implementarse en tres fases: la fase 1 se refiere a ofrecer a la ciudadanía información sobre la operación, funcionamiento y gestión de la alcaldía; la fase 2 implica la oferta de servicios y trámites; en la fase 3 la meta es lograr que el 100% de los procesos de contratación de las entidades del estado estén en línea.

A la fecha, en mayor o menor grado las instituciones del estado han ido cumpliendo cada una de estas fases. En el caso de la alcaldía de Pasto, puede afirmarse que se ha logrado el cumplimiento de las tres fases, especialmente la 1 y la 3; faltaría impulsar más el tema de trámites en línea, algo en lo cual están trabajando actualmente.

Además, está la Directiva No. 10 publicada en agosto de 2002 para reafirmar la importancia de un manejo pulcro de los recursos, la transparencia en la contratación, la capacitación de los funcionarios y el fortalecimiento en la planeación de los negocios contractuales del Estado. Para finalizar esta parte, se nombra la Directiva 12 de 2002 referida a la lucha contra la corrupción en la contratación estatal haciendo uso de las TIC.

Política editorial para publicación de información en Internet

Esta política se divide en contenidos de información y estándares de diseño para todos los sitios web de entidades del estado. En cuanto a la primera se establece el tipo de contenido que las entidades podrán publicar en sus sitios web; define las características de la información a publicar y el tipo de información.

Las características de la información a publicar son:

- La información debe ser entendible, agradable y de fácil lectura.
- La información debe ser vigente, relevante, creíble, verificable y completa.
- La información no debe tener contenido ofensivo.
- La información no debe tener contenido discriminatorio.
- La información debe mantener los derechos de autor.

La información a publicar es sobre: la entidad, los funcionarios, la normatividad, los procesos, trámites y servicios, los planes y programas, el presupuesto, la contratación, la rendición de cuentas y la interacción con la ciudadanía.

Los estándares de diseño ofrecen normas generales antes de desarrollar el sitio web, como identificar a la audiencia (usuarios locales, nacionales e internacionales), definir objetivos del sitio, contenidos, presupuesto y herramientas a utilizar. Otras recomendaciones son: mantener la coherencia en cuanto a diseño e información, presentar el contenido en partes pequeñas, utilizar pocos colores que contrasten, entre otros.

Se definieron también unos estándares de funcionalidad, tales como: permitir al usuario conocer en qué lugar del sitio está ubicado; cada documento debe permitir navegar directamente a cualquier opción del menú principal; incluir el mapa del sitio web; proponer una jerarquía de menús eficientes para lograr que el usuario encuentre la información que necesita en el menor tiempo posible y con el menor número de pasos (*clicks*); definir una estructura jerárquica clara del sitio web y una profundidad balanceada en la estructura de navegación (no demasiados niveles); indicar un menú principal de acceso a la información del sitio, en lo posible, con no más de 5 opciones; presentar la información desde un nivel general e importante a un nivel detallado y opcional a medida que se avanza en la estructura de navegación del sitio web.

El sitio web debe ser monitoreado con el fin de verificar el funcionamiento del mismo y tomar acciones correctivas en caso de ser necesario. Se deben definir mecanismos de evaluación e indicadores para la valoración de aspectos tales como: funcionamiento del servidor, comportamiento de los clientes, uso del portal y operación del sitio web.

Marco institucional para el fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública.

El programa presidencial de Lucha contra la Corrupción

La constitución política de 1991 dio un impulso fuerte a la participación ciudadana en el control de la gestión pública y estableció la responsabilidad patrimonial de los servidores públicos. Colombia también ha ratificado convenios internacionales en el tema como la Convención Interamericana contra la Corrupción, CICC, firmada por los estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, OEA, en 1996, y ratificada por Colombia según Ley 41 2 de 1997; y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, CNUCC, Ley 970 de 2005. En este marco se crea y funciona el programa de lucha contra la corrupción en Colombia.

El Programa de modernización, eficiencia, transparencia y lucha contra la corrupción, es un programa presidencial con autonomía de todos los ministerios, que busca ofrecer al estado lineamientos, políticas y un plan de acción para combatir la corrupción política. El objetivo es ofrecer

instrumentos para que los entes públicos, la empresa privada, los medios de comunicación, las organizaciones sociales y la ciudadanía en general, puedan usarlos en la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción pública.

Considerando que en Colombia son varias las instituciones encargadas de luchar contra la corrupción se ha motivado una coordinación institucional entre este programa y los organismos de control como la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General de la Nación, además, el Consejo Superior de la Judicatura y el gobierno nacional, para discutir y diseñar la política y el plan de acción. En el plano ejecutivo las actividades están orientadas a fortalecer el control interno, definir políticas únicas para la publicidad de información de las entidades a través de la web, realizar audiencias públicas, hacer rendiciones de cuentas y fortalecer los sistemas de información que favorezcan el seguimiento de la gestión pública.

El Programa de lucha contra la corrupción ha definido una estrategia regional con los departamentos, capitales, corporaciones autónomas regionales y municipios, en los cuales se realiza un seguimiento al cumplimiento de políticas públicas de transparencia en la administración. Esta estrategia regional se realiza mediante varios instrumentos como los pactos por la transparencia, la comisión regional de moralización, los consejos comunales y el comité de seguimiento.

Los pactos por la transparencia representan un acuerdo de voluntades firmado entre el alcalde municipal, el gobernador departamental o el director de una corporación autónoma regional y organizaciones representativas de la ciudadanía; la autoridad se compromete a ofrecer espacios y facilitar el acompañamiento de la ciudadanía como veedora del cumplimiento del pacto garantizando la difusión y publicidad de las actuaciones públicas.

La comisión regional de moralización está conformada por los representantes de los organismos de control; tiene el objetivo de promover el diseño e implementación de políticas, planes y programas para la prevención, investigación y sanción de actos de corrupción en el ámbito local.

Los consejos comunales son espacios públicos que permiten la participación ciudadana y la transparencia; en ellos se informa sobre los recursos de transferencias, los proyectos realizados y los resultados de las inversiones, lo que permite evaluar la gestión de gobernantes locales.

El comité de seguimiento está conformado por ciudadanos representantes de organizaciones de sociedad civil que se encargan de hacer seguimiento, evaluación y control social a los compromisos adquiridos por la administración en el pacto por la transparencia.

Para aumentar el control ciudadano, el programa de lucha contra la corrupción, junto con otros entes de gobierno, tiene una estrategia de formación de manera que los ciudadanos estén en capacidad de ejercer el control social y se aumente la participación ciudadana en la definición, ejecución y vigilancia de la gestión pública. Para fomentar la cultura de la legalidad y aceptación de la normas, el programa difunde libros e impresos y estrategias publicitarias como “adiós a las trampas.”

La página web del programa de lucha contra la corrupción tiene un buzón para que los ciudadanos puedan hacer sus denuncias relacionadas con corrupción administrativa; también ofrece orientación para que la ciudadanía conozca a donde debe acudir en caso de hacer una denuncia.

En cuanto a normatividad el programa dispone de tres tipos de normas:

- Normas que buscan la eficiencia administrativa y la oferta permanente de información oportuna y transparente sobre la gestión pública.
- Normas referidas a la racionalización del gasto público, aumento de ingresos y a la administración de recursos en general.
- Normas que garanticen, faciliten y protejan la participación ciudadana en la gestión pública.

Marco del Proyecto Internet para la rendición de cuentas en el Municipio de Pasto

La página web de la alcaldía de Pasto (www.pasto.gov.co) ha sido desarrollada en el marco del Proyecto Internet para la rendición de cuentas a nivel municipal, el cual se inscribe en los ámbitos de “administración-e”, “democracia-e” y “gobierno-e” en los términos propuestos por Subirats.¹⁰

10 El sitio web del proyecto es: <http://www.ipcr.org.co>

Este proyecto ha sido llevado a cabo dentro del Programa fortalecimiento del buen gobierno de la Corporación transparencia por Colombia; esta Corporación ha desarrollado e implementado herramientas metodológicas para promover el ejercicio de una gestión transparente, la rendición de cuentas del alcalde a la ciudadanía, el control ciudadano en la gestión pública y la lucha contra la corrupción.

El Proyecto Internet para la rendición de cuentas apoya a las alcaldías locales y a las contralorías en el uso creativo de Internet bajo el marco de gobierno en línea, esto a partir de la creación e impulso de las páginas web que permitan aumentar las condiciones de transparencia, integrar prácticas de rendición de cuentas de los alcaldes a la ciudadanía y favorecer el derecho y el deber ciudadano de informarse, opinar y hacer seguimiento y control de la gestión de los gobernantes.

Para el desarrollo de este proyecto en sus diferentes fases, la Corporación transparencia por Colombia ha realizado una alianza con la Asociación Colombiana de Organizaciones No Gubernamentales para la Comunicación Vía Correo Electrónico - Colnodo. En los diferentes momentos del proyecto se ha contado con el apoyo financiero de USAID – Casals & Associates; también se cuenta con recursos de los municipios beneficiarios del proyecto.

Fases del proyecto

Antes de iniciar la primera fase hubo una experiencia piloto en la alcaldía de Paipa, localizada en el departamento de Boyacá en el centro de país. De esta experiencia quedaron importantes lecciones, las cuales han sido clave para el inicio y desarrollo del proyecto. La página web de Paipa puede verse en línea en www.paipa.gov.co

Primera fase

La primera fase fue realizada entre octubre de 2002 y diciembre de 2003, participaron las alcaldías de Buga, Pasto, Rionegro y Popayán.

El objetivo de esta fase inicial fue diseñar e implementar un software para el montaje, administración y alimentación de una página web de la

alcaldía, con el fin de fortalecer la transparencia de la gestión municipal y apoyar la rendición de cuentas de los alcaldes a los ciudadanos.

Durante la primera fase y con base en un trabajo participativo realizado con los secretarios de despacho, otros funcionarios públicos y organizaciones sociales, en especial las pertenecientes al Consejo Municipal de Planeación de cada municipio, se realizó el diseño y montaje de un estándar mínimo de contenidos a publicar en la página web de las alcaldías.

En la primera fase también se diseñó el modelo de administración de la página con el software Aplicaciones de Acción de APC (www.apc.org/actionapps/)¹¹ para garantizar independencia de cada alcaldía en el manejo y actualización de la página por parte de los mismos funcionarios públicos y con el fin de presentar oportunamente la información a la ciudadanía.

Una vez puestas en línea las páginas, el Proyecto apoyó el lanzamiento de las mismas y se ofrecieron capacitaciones a miembros de la sociedad civil en cada municipio sobre el uso de Internet; las capacitaciones también estuvieron enfocadas en favorecer una mayor comprensión acerca de los contenidos publicados en las páginas. A los participantes a las capacitaciones, adicionalmente se les ofreció acceso sin costo a Internet para consultar la página web de la alcaldía.

Los productos de la primera fase del proyecto son:

a.- Cuatro páginas web de alcaldías municipales:

- www.pasto.gov.co (antes www.alcaldiadepasto.gov.co)
- www.transparencia.buga.gov.co
- www.rionegro.gov.co (En este momento el municipio de Rionegro no utiliza el software de Internet para la Rendición de Cuentas, decidió rediseñar su sitio web bajo otros estándares y herramientas.
- www.popayan.gov.co

¹¹ Todas las aplicaciones utilizadas para el desarrollo técnico de la herramienta están basadas en software de libre circulación que se distribuye bajo licencia pública GPL (www.gnu.org), lo cual evita a los municipios incurrir en gastos de licenciamiento y se estimula con ello el desarrollo tecnológico del país.