

**Internet y sociedad en
América Latina y el Caribe,
investigaciones para
sustentar el diálogo**

Marcelo Bonilla, Gilles Cliche, editores

**Internet y sociedad en
América Latina y el Caribe,
investigaciones para
sustentar el diálogo**



© 2001 FLACSO, Sede Ecuador
Páez N19-26 y Patria, Quito – Ecuador
Telf.: (593-2-) 2232030
Fax: (593-2) 2566139

ISBN: 9978-67-065-3
Editores: Marcelo Bonilla y Gilles Cliche
Coordinación editorial: Alicia Torres
Cuidado de la edición: Jesús Pérez de Ciriza
Diseño de portada y páginas interiores: Antonio Mena
Imprenta: RISPGRAP
Quito, Ecuador, 2001

Índice

Agradecimiento	11
Presentación	13
Introducción:	
Investigación para sustentar el diálogo sobre el impacto de Internet en la sociedad latinoamericana y caribeña	15
<i>Marcelo Bonilla, Gilles Cliche</i>	
Internet, cultura y educación	
Náufragos y navegantes en territorios hipermediales: experiencias psicosociales y prácticas culturales en la apropiación del internet en jóvenes escolares	39
<i>José Cabrera Paz</i>	
Aproximación etnográfica a la introducción de nuevas tecnologías de información y comunicación en dos escuelas rurales del centro sur de Chile	131
<i>Miguel Ángel Arredondo, Ramiro Catalán, Jorge Montesinos, Sebastián Monsalve</i>	
Aprendiendo de los pioneros: una investigación de las mejores prácticas de la Red TELAR	173
<i>Daniel Light, Adriana Vilela, Micaela Manso</i>	

Impacto social del Internet en el espacio local

Los impactos sociales de la incorporación de las TIC
en los gobiernos locales y en los servicios a los ciudadanos.

Los casos de Buenos Aires y Montevideo 213

*Susana Finquelievich, Silvia Lago Martínez, Alejandra Jara,
Pablo Baumann, Alén Pérez Casas, Martín Zamalvide,
Mariano Fressoli, Raquel Turrubiates*

Impacto social de las tecnologías de información
y comunicación en el espacio local 278

Uca Silva

Internet y gestión local:
hacia la creación del *habitus* en el ciudadano 309

*Ester Schiavo, Sol Quiroga, Daniel Carceglia,
Leandro Coppolecchio, Daniel Cravacuore*

¿Cómo medir el impacto cualitativa y cuantitativamente? 347

Julián Casasbuenas, Omar Martínez, Sylvia Cadena

Internet, derecho y sociedad

Impacto de las nuevas tecnologías de comunicación
información sobre los derechos de intimidad y privacidad 375

Carlos G. Gregorio, Silvana Greco y Javier Baliosian

Internet y derechos de autor 445

Agustín Grijalva

Políticas públicas para el Internet a inicios del tercer milenio

Hacia un modelo de franquicias para telecentros
comunitarios en América Latina 479

Scott S. Robinson

Internet y políticas públicas socialmente relevantes: ¿Por qué, cómo y en qué incidir?	509
<i>Juliana Martínez y equipo de la Fundación Acceso</i>	
La búsqueda colectiva de un impacto positivo de Internet La experiencia del proyecto Metodología e Impacto Social de las TIC en América Latina y el Caribe (MISTICA) y la constitución de la red de observación OLISTICA	543
<i>Daniel Pimienta y Luis Barnola</i>	
Notas introductorias para el análisis de las políticas de Internet en América Latina y el Caribe	587
<i>Roberto Roggiero</i>	
Conclusión general: hacia la sinergia entre la investigación del impacto social de las TIC y la acción política para la construcción de un desarrollo equitativo	603
<i>Marcelo Bonilla, Gilles Cliche</i>	

Internet y políticas públicas socialmente relevantes: ¿Por qué, cómo y en qué incidir?

Juliana Martínez y equipo de la Fundación Acceso¹
Fundación Acceso
San José, Costa Rica

Introducción

Este trabajo presenta ideas para la reflexión, elaboradas desde la perspectiva de una organización sin fines de lucro dedicada a la investigación y el apoyo al fortalecimiento institucional de organizaciones de la sociedad civil de América Central, con el objetivo de contribuir a que estas organizaciones avancen en el cumplimiento de sus respectivos objetivos de transformación social.

Estas reflexiones se ven motivadas por una agenda de trabajo de la Fundación Acceso, aún en elaboración, que propone dar un salto en materia de usos de nuevas tecnologías con fines sociales: de su uso exclusivamente al nivel organizacional, a su incorporación en políticas públicas, especialmente por parte de aquellas organizaciones de la sociedad civil (OSC) dedicadas a la incidencia².

Para ello es necesario identificar en qué medida y de qué maneras podrían las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, y en particular la Internet, contribuir a que políticas públicas claves desde el punto de vista de la transformación social, respondan más adecuadamente a las necesidades de la población y a las agendas de las organizaciones de la sociedad civil.

1 Con el apoyo financiero del Programa PAN del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID).

2 Se entiende por organizaciones de la sociedad civil a aquellas organizaciones privadas con fines públicos, incluyendo organizaciones sociales y no gubernamentales.

Cabe explicitar que las NTIC incluyen un amplio espectro de nuevas tecnologías, prácticas y medios de comunicación. Dado que éstas convergen en, y tienen como eje a la Internet, la herramienta más y que más rápidamente se expande en las sociedades de la Región. Por ello, si bien este documento se enfoca en la Internet, en varias ocasiones se hace referencia, más en general, a las NTIC.

Con el objetivo de alimentar el debate, en este trabajo se explicitan los principales supuestos que guían esta nueva línea de trabajo, con el objetivo de contribuir a su discusión, tanto propia como de otras organizaciones dentro y fuera de América Central. Se trata entonces de ideas para el debate, y no de resultados de investigación.

Cabe señalar que las ideas aquí planteadas recogen aportes del trabajo de investigación de Fundación Acceso, de la experiencia de incidencia iniciada en la región centroamericana en torno a políticas públicas relacionadas con la Internet, al trabajo de colaboración y de intercambio de ideas que Acceso lleva a cabo con organizaciones de América Latina y el Caribe, y al apoyo financiero e intelectual que viene brindando el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (CIID) y en particular su programa PAN.

A continuación se explicita primero el desafío en función del cual se presentan estas ideas: para que la Internet se convierta en una 'herramienta' de política pública sensible a las necesidades sociales y a una mayor participación ciudadana, la Internet tendría que ser, primero, 'objeto' de incidencia por parte de aquellas organizaciones que podrían beneficiarse de dicha herramienta.

Seguidamente se discute el escenario actual en el marco del cual se generan posibles sinergias entre el uso de nuevas tecnologías, y la participación ciudadana para la transformación social.

Dado que la importancia de las políticas públicas para la transformación social no puede darse por sentado, el documento explicita por qué y bajo qué circunstancias las políticas públicas constituyen un factor decisivo para promover o inhibir la transformación social. Además, la incorporación de la Internet como herramienta de política pública puede responder a múltiples visiones. Por esta razón, se explicita qué se entiende en Fundación Acceso por una visión social de la Internet, capaz de ser usada y apropiada por la población y sus organizaciones. Ambos aspectos refieren al 'por qué incidir' que aborda este documento.

La intersección entre políticas públicas valoradas como socialmente relevantes por las OSC, y el uso potencial de la Internet para fortalecerlas, es el siguiente aspecto que se aborda en el documento. Se trata del aspecto ‘en qué incidir’ que plantea este documento. Seguidamente se discute brevemente cuáles son las iniciativas gubernamentales en materia de incorporación de la Internet, haciendo énfasis en la distancia que hay entre el tipo de incorporación de la Internet que sería deseable desde las OSC, y estas acciones gubernamentales.

De la situación actual y de su distancia con la situación deseable se desprenden preguntas respecto a qué tipo de participación ciudadana, en las políticas públicas, podrían definir las OSC como estratégicas. Entre los aspectos que se abordan, uno tiene especial relevancia: la construcción de alianzas con organizaciones de los sectores público y privado, identificando rutas de incidencia de acuerdo a los escenarios nacionales de que se trate. Estas ideas constituyen insumos para discernir el ‘cómo’ las OSC buscan incidir en las políticas públicas que consideran relevantes.

Finalmente, se plantean algunas ideas centrales para seguir avanzando en convertir a la Internet en objeto de incidencia, concretamente: identificar los vínculos entre necesidades sociales y el papel potencial de la Internet para atender dichas necesidades; fortalecer el trabajo de colaboración entre las OSC dedicadas a la incidencia y las OSC que trabajan en la utilización de la Internet para el fortalecimiento institucional, como es el caso de Fundación Acceso; y fortalecer capacidades para la incidencia en torno al uso de la Internet, en particular las alianzas con el sector privado.

El documento habrá cumplido su objetivo si ha motivado la discusión y visibilizado un debate necesario para promover que los escenarios en los que las OSC se desenvuelven, sean más sensibles a las necesidades de la población, evitando así que los beneficios de las nuevas tecnologías se concentren en un pequeñísimo grupo de la población.

Desde dónde se hacen estas reflexiones

La Fundación Acceso es una organización que desde hace varios años trabaja en el fortalecimiento institucional de las OSC en América Central. Una de sus áreas de trabajo es la de comunicación estratégica, a través del uso de

nuevas tecnologías, y en particular de la Internet, en tanto herramienta para que las organizaciones puedan cumplir mejor con sus respectivos objetivos de transformación social.

En esta línea de trabajo, Acceso forma parte de un grupo relativamente pequeño de organizaciones que en América Latina han venido desarrollando acciones y reflexiones en torno a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (NTIC). Entre éstas se encuentra una red de organizaciones que han sido apoyadas por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) para realizar investigación aplicada en torno a cómo poner la Internet al servicio del desarrollo (www.idrc.ca/pan/partners).

La existencia de esta red es un gran recurso para las organizaciones especializadas en la utilización de la Internet para el desarrollo, en tanto grupo de referencia para el trabajo de colaboración, tanto en la elaboración de ideas como en la puesta en práctica de iniciativas que visibilicen la temática. Un importante reflejo de la importancia de esta comunidad de intereses y de actores se manifiesta en la comunidad virtual Mística (www.funreds.org/mistica), que integra a personas de organizaciones, investigadores y activistas de la región latinoamericana y del Caribe.

Simultáneamente, la gran mayoría de las OSC de la Región, tanto organizaciones sociales como no gubernamentales, se han ido convirtiendo en usuarias de la Internet. Precisamente, una de las investigaciones en curso de Acceso, estudia el impacto de la Internet en las OSC centroamericanas, evidenciando heterogeneidad en los usos de esta tecnología³.

Sin embargo, aun entre las OSC que hacen un uso intensivo y estratégico de la Internet, ésta no necesariamente se ha incorporado como objeto de incidencia para el cumplimiento de sus respectivos objetivos.

Por ejemplo, existen organizaciones de mujeres, ambientales y campesinas que hacen uso de la Internet para la comunicación y la coordinación. Sin embargo, en general, la Internet no es aún parte de sus respectivas agendas de incidencia, por ejemplo, para el monitoreo de los compromisos asumidos por los gobiernos, el seguimiento de los recursos destinados a atender las necesidades de las respectivas poblaciones meta, o la gestión de las políticas en cuestión.

3 Ver los resultados en proceso de esta investigación: en www.acceso.or.cr/publica.

Para que la Internet se convierta en una 'herramienta' de política pública sensible a las necesidades sociales y a una mayor participación ciudadana, la Internet tendría que ser primero, 'objeto' de incidencia por parte de aquellas organizaciones que podrían beneficiarse de dicha herramienta. Es en función de este desafío que se proponen las reflexiones que siguen a continuación.

El escenario general en el que se desenvolverá esta estrategia de incidencia plantea importantes interrogantes respecto a si la utilización de la Internet podrá o no contribuir a crear sociedades más justas y solidarias. Por lo pronto, la incorporación de nuevas tecnologías tiende a concentrarse en ciertos sectores de la población, agravando las desigualdades sociales ya existentes. Son elementos de este escenario los que se presentan sintéticamente a continuación en tanto marco general para la acción de las OSC.

Participación ciudadana, transformación social y nuevas tecnologías

Las sociedades latinoamericanas enfrentan actualmente viejos y nuevos problemas sociales. Altos niveles de pobreza y vulnerabilidad; creciente desigualdad en el acceso a bienes y servicios; débil o nula 'voz' de importantes grupos de la población para manifestar sus necesidades, son solo algunos de los acuciantes problemas que millones de personas de la Región viven diariamente.

Paralelamente, del lado de las posibles soluciones, los gobiernos promueven transformaciones en la organización del estado, entre las cuales se cuentan la descentralización y la desconcentración de las decisiones y de los servicios públicos, así como reformas sectoriales que incluyen desde las telecomunicaciones y los seguros, hasta la educación y la salud.

Ahora bien, ¿cuál es el papel de la ciudadanía en vincular problemas a soluciones? En contraste con unas décadas atrás, la mayoría de los países de la Región conviven hoy, al menos formalmente, bajo regímenes democráticos. Esto brinda nuevas condiciones para la participación ciudadana, decisiva a su vez para transformar regímenes formales en democracias reales. He aquí uno de los desafíos de las organizaciones sociales y no gubernamentales: contribuir a canalizar las necesidades de la población, traduciendo organización en 'voz' y soluciones.

Es en este marco donde las NTIC y en particular la Internet, llegan a la Región tanto como parte del problema como de las posibles soluciones. En efecto, por un lado la Internet viene a agravar desigualdades sociales, económicas y políticas. Un ejemplo es la llamada ‘brecha digital’ que se convierte en un factor más de exclusión y de diferenciación entre las personas. Sin embargo, por otro lado, la Internet viene a ofrecer posibles respuestas. Un ejemplo es el de las alianzas regionales que estas herramientas facilitan.

En todo caso, para las Organizaciones de Sociedad Civil (OSC) de la Región un tema actual de agenda es: en qué medida y cómo es posible poner la Internet al servicio de la población y de la construcción de sociedades más justas, democráticas y solidarias⁴. Evidentemente, las respuestas no son sencillas; la investigación y la acción política en torno al impacto social de la Internet ofrecen un camino para avanzar en éstas.

Para inclinar la balanza a favor de aquellos impactos socialmente deseables, en detrimento de los no deseables, la incidencia en políticas públicas conlleva nuevos desafíos, tanto técnicos como políticos. Concretamente, este trabajo explora: por qué, cómo, y en qué promover la Internet como potencial herramienta para mejorar la capacidad de las políticas públicas para responder a las necesidades de la gente.

Lo que está claro es que la incorporación de la Internet a las políticas públicas no será neutral, sino llevada a cabo en función de los objetivos, perspectivas y visiones sociales de los distintos actores. Que aquellas correspondientes a los de la sociedad civil organizada sean tenidas en cuenta está, por ahora algo lejos de ser una realidad y constituye, por lo tanto, un desafío.

Qué importancia pueden tener las políticas públicas en contribuir a que las OSC promuevan sus respectivas agendas, es el tema que se aborda a continuación.

Por qué pensar en las políticas públicas

En primer lugar, cabe señalar que desde una perspectiva de sociedad civil, las políticas públicas son relevantes en tanto y en cuanto constituyen uno de los instrumentos socialmente disponibles para atender las necesidades de la

3 Ver los resultados en proceso de esta investigación: en www.acceso.or.cr/publica.

población. En este sentido, la visión de política pública que se quiere enfatizar aquí es, por un lado, una visión instrumental, de ‘medio para’, la resolución de los problemas sociales.

En efecto, existen múltiples posibles instrumentos para atender al bienestar de las personas. Entre éstos, se encuentran la familia, el trabajo, la comunidad, las organizaciones sociales y, por supuesto, las políticas públicas.

La peculiaridad de las políticas públicas es que a su vez revierten en potenciar o inhibir la capacidad de que otros mecanismos permitan alcanzar el bienestar individual y colectivo. Por ejemplo, una política pública de empleo, de vivienda o de educación, puede fortalecer o debilitar comunidades y familias, así como potenciar o inhibir la realización personal de las personas mediante el trabajo o el estudio.

Además, en tanto instrumento, las políticas públicas tienen la potencialidad, al mismo tiempo de resolver problemas concretos, de promover integración social; es decir, permitir que la gente ‘viaje en el mismo avión’, corriendo la misma suerte, por ejemplo, a la hora de recibir agua, electricidad, educación o salud.

Esto las diferencia de otros instrumentos disponibles para atender las demandas de la población que son de carácter privado o particulares a ciertos grupos. Con todo lo positivo que pueden tener este tipo de soluciones, también parcelan la sociedad en círculos de relaciones y de estilos de vida que prácticamente no se tocan, además de los importantes grupos de la población que quedan excluidos y pasan a ser parte del círculo de los sin círculo...

Es por ello, que las políticas públicas constituyen una herramienta de suma relevancia, no solo instrumental o práctica (por ejemplo, proveer servicios de salud para toda la población), sino para promover ciertos principios éticos (por ejemplo, que toda la población tenga los mismos derechos fundamentales al trabajo, la educación o la salud, independientemente de sus ingresos).

Evidentemente, en la realidad de los países de la Región, las políticas públicas ni son siempre tan públicas, ni siempre responden a las necesidades de las personas a quienes éstas están supuestamente dirigidas. En efecto, las políticas públicas son arena de contienda entre actores sociales con intereses y agendas particulares. Por ello, el carácter más o menos público de las políticas depende de cuán capaces sean de ‘agregar demandas’ de los gru-

pos en cuestión, de manera que den respuestas satisfactorias a los respectivos intereses y agendas.

Finalmente, si las políticas públicas han de responder a las necesidades de las personas, es necesario que éstas se lleven a cabo en función de, al menos, los criterios de ‘oportunidad’, ‘calidad’, y ‘transparencia’. Esto quiere decir que los bienes y servicios que resultan de las políticas públicas deben proveerse con:

- Oportunidad: que las personas accedan a los servicios que necesitan, cuando los necesitan (y no, por ejemplo, luego de meses de espera como ocurre en los sistemas de salud pública; o a cambio de largos viajes, como ocurre muchas veces en la educación rural; o a cambio de un voto, como en muchos programas de asistencia social).
- Calidad: que además de oportunos, las personas accedan a servicios que efectivamente atiendan sus necesidades en la manera más adecuada, técnica y humanamente.
- Transparencia: que las políticas públicas sean resultado de ‘reglas de juego’ claras y aplicadas por igual, sin preferencias, a toda la población a la que van dirigidas.

Ahora bien: ¿qué tiene que ver la Internet con promover estos objetivos? Es decir, ¿qué puede hacer la Internet por la calidad, la oportunidad y la transparencia de las políticas públicas? Para responder a esta pregunta se aborda a continuación, primero, qué tipo de perspectiva de la Internet tiene la Fundación Acceso, en tanto perspectiva que busca poner la tecnología al servicio de fines sociales.

Cómo promover la Internet: una visión social⁵

De la misma manera que las políticas públicas son una herramienta potencial y solo una de las maneras de buscar soluciones a los problemas sociales, la Internet es una herramienta potencial, entre otras, para fortalecer la capacidad de las políticas públicas de lograr calidad, oportunidad y transparencia en la resolución de dichos problemas.

5 Esta sección se basa en Gómez, Ricardo y Juliana Martínez (2001) y en Camacho, Kemly (2001).

La Internet recibe actualmente cada vez más atención de gobiernos, empresas privadas, donantes y OSC. El supuesto, que guía la presente reflexión, es que las NTIC han llegado para quedarse, en gran medida impulsadas por los intereses comerciales, e independientemente de que sean o no beneficiosas para las grandes mayorías de la población. Esta realidad es uno de los principales motivos para pensar cómo evitar que la Internet sea solo beneficiosa para unos pocos grupos y personas, y cómo hacer para que, por el contrario, dichos beneficios se extiendan a la mayor parte de la población.

En este contexto, la preocupación fundamental que anima esta reflexión es: con qué y cómo hacer para que existan impactos positivos de la Internet en el bienestar de las personas, así como que dichos impactos positivos no se vean superados por los impactos negativos. La experiencia de organizaciones latinoamericanas da numerosos elementos para identificar y promover dichos impactos positivos.

Concretamente, es a partir de las experiencias de las OSC de la región como es posible afirmar que para que la Internet contribuya a la transformación social, es fundamental ir más allá de la conectividad, promoviendo acceso equitativo, uso ‘con-sentido’ y apropiación social de los recursos disponibles. Esta afirmación general se extiende a la búsqueda por mejorar la calidad, oportunidad y transparencia de las políticas públicas.

Antes de abordar cómo se aplica esta visión de la Internet a las políticas públicas cabe, sin embargo, definir qué se entiende por cada uno de los tres aspectos que conforman una visión social de la Internet.

Acceso equitativo

Consiste en la disponibilidad de conectividad a la Internet a precios razonables, así como de capacitación básica en el manejo de las herramientas (por ejemplo, conexión a la Red o manejo de programas de navegación), para que más personas puedan utilizarlas independientemente de su sexo, clase social, lengua, grupo étnico, u otros factores.

En una región como la latinoamericana, en la cual poco más del 2% de la población cuenta con conectividad a la Internet, fortalecer el acceso público a los recursos de la Internet continúa y continuará siendo, por un buen tiempo, una prioridad.

“Tener conexión sin los conocimientos para usar los paquetes (de usuario final) no es tener acceso. Si solamente se posee la conexión quienes tendrán mayor capacidad de utilizar los equipos conectados serán las personas que por sus condiciones sociales y económicas ya conocen el manejo técnico de la Internet o que tienen un conocimiento acumulado para aprender a utilizarla con poca instrucción” (Camacho, K. 2001:10).

Sin embargo, por sí solo, el acceso a las TIC no resulta en la generación de conocimientos y en la transformación de desigualdades sociales. Más aun, por lo pronto, gran parte de los contenidos de la Red no responden a las necesidades o intereses de la gran mayoría de la población.

Por ello, para poner la Internet al servicio del bienestar de la población, es urgente ir más allá del acceso para promover su uso ‘con-sentido’ y su apropiación social.

Uso ‘con-sentido’

Significa el uso efectivo de los recursos de las Internet y su combinación con otras herramientas de comunicación como el ‘cara a cara’, la radio o la prensa. El uso efectivo o ‘uso estratégico’ de la Internet, supone que las personas saben cuándo utilizar qué herramientas (como correo electrónico, buscadores, portales) en función de sus objetivos, individuales o colectivos (Gómez y Martínez 2001).

“Un uso estratégico,... implica conocer los diferentes instrumentos que la Internet provee (listas, correo, sitios, bases de datos, navegadores, entre muchos otros), y poder determinar, según las necesidades y los recursos disponibles, cuándo hacer uso de uno o de otro, ya sea como consumidores, como productores, o como ambos” (Camacho, K. 2001: 10).

Lo segundo, el saber combinar la Internet con otras formas de comunicación apropiadas, lo cual se entiende como ‘estrategias de uso’.

“Una estrategia de uso... refiere a cómo incorporar la Internet dentro de una estrategia existente (nacional, organizacional o personal) de comunicación e información. Es decir, cómo combinar la Internet con otras tec-

nologías más tradicionales, con qué recursos, en qué momento, a cargo de quién, para quién, y todas las otras reflexiones que implica una estrategia de uso. Si no se dispone de una estrategia de uso, la Internet es utilizada en forma indiscriminada” (Camacho, K. 2001: 10).

Juntos, estrategias de uso y usos estratégicos, permiten un uso ‘con-sentido’. Ambos requieren de ciertas condiciones, tales como la posibilidad y capacidad de producir contenidos propios y de acceder a contenidos útiles y en el propio idioma (Gómez y Martínez 2001).

Apropiación social

Más allá del acceso y del uso, la verdadera contribución de la Internet a la población tiene lugar cuando se logra la apropiación social de los recursos Internet. Apropiación social significa: la resolución de problemas concretos para la transformación de la realidad con la ayuda de las TIC (Camacho, K. 2001). La evidencia de la apropiación no es el uso de la Internet, sino los cambios que este uso produce en el mundo real (Gómez y Martínez 2001).

“Por ejemplo, ofrecer mejor información médica a pacientes, mejorar la calidad de la educación en el uso de recursos pedagógicos innovadores, introducir programación variada y relevante en la radio comunitaria, aumentar la venta de productos locales en el mercado, dar a conocer resultados de investigaciones propias, o coordinar acciones entre grupos diversos con objetivos comunes aprovechando los recursos de la Internet, son todas maneras de apropiación social de la Internet...” (Gómez y Martínez 2001: 7).

“Una organización, país o persona se habrá apropiado de la Internet cuando pueda preguntarse primero ¿qué deseo resolver?, y una vez respondido esto, tenga los recursos y conocimientos necesarios para responder: ¿cómo puede ayudarme la Internet a lograrlo?, hacer un uso efectivo de esta tecnología, y lograr la solución del problema planteado” (Camacho, K. 2001: 9).

El desafío es ir más allá de la conectividad, por sí sola insuficiente, para incluir las dimensiones de acceso equitativo, uso ‘con-sentido’ y apropiación

social de la Internet para la transformación social. Las políticas públicas son una potencial herramienta para ello así como la Internet, un potencial instrumento para promover que las políticas públicas respondan a las necesidades sociales.

Qué quiera decir uso y apropiación social de la Internet a la hora de transformar y mejorar las políticas públicas es parte de lo que se tendrá que dilucidar en conjunto con otras organizaciones. No será posible promover apropiación social de la Internet si el propio proceso de formulación de políticas que incorporan la Internet se realiza al margen de la población y de sus organizaciones.

Por ello, se trata de identificar intersecciones relevantes entre Internet y políticas públicas, en el marco de una visión social de la Internet, pero es imperioso hacerlo junto con las OSC y en función de sus respectivas agendas de incidencia actuales. Las ideas que siguen a continuación son entonces insumos para iniciar este diálogo.

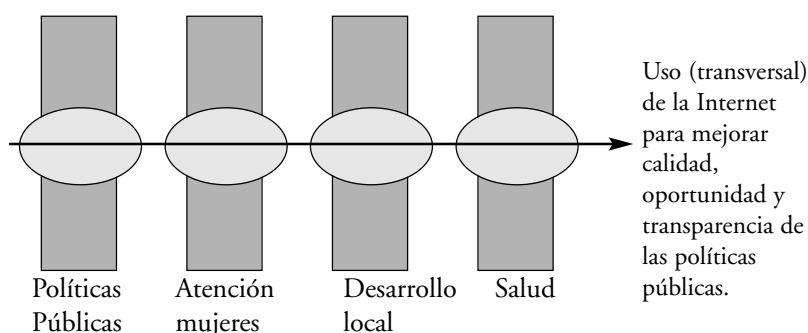
La intersección entre políticas públicas nacionales e Internet

Se trata pues de pensar el papel de la Internet como herramienta 'potencial', acerca de la cual no se puede, por lo tanto, dar por sentado su contribución social. Precisamente, el desafío es pensar cómo y cuándo la Internet puede tener un impacto social positivo a través de su incorporación en políticas públicas, de forma que éstas puedan responder mejor a las necesidades de la población a la que van dirigidas.

Ejemplos de este tipo de aportes apuntan a mejorar la cobertura, equidad y oportunidad de los servicios sociales, tales como educación y salud mediante, por ejemplo, la educación a distancia o la telemedicina. Asimismo, puede pensarse en estrategias para mejorar la participación ciudadana en procesos tales como los de formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas.

Estos ejemplos giran todos en torno a la posibilidad de fortalecer la intersección y posible encuentro entre necesidades reales y papel potencial de la Internet, para mejorar la capacidad de las políticas públicas de atender dichas necesidades (ver gráfico 1).

Gráfica 1. Intersección entre Internet y políticas socialmente relevantes



En la gráfica 1 las barras verticales corresponden a políticas destinadas a grupos de la población (como mujeres) o a resolver problemas específicos (como salud). Los óvalos representan la posible zona de intersección entre la utilización de la Internet y estas políticas públicas, con el fin de promover su mayor calidad, oportunidad y transparencia.

Esta posible intersección entre políticas públicas e Internet en función de objetivos de transformación social de las OSC es lo que en este trabajo se entiende por utilización de la Internet en políticas públicas socialmente relevantes.

Las intersecciones relevantes variarán de acuerdo a las agendas de las distintas organizaciones y su puesta en práctica dependerá de la capacidad de negociación e incidencia en las respectivas agendas gubernamentales, las cuales no necesariamente comparten los objetivos de las OSC. Por ejemplo:

- Para organizaciones de mujeres puede percibirse a la Internet como herramienta potencial para crear, en conjunto con las instituciones públicas correspondientes, instrumentos de control y seguimiento de leyes recientemente aprobadas contra la violencia doméstica o el de seguimiento a los programas públicos relacionados con el acceso a recursos.
- Para organizaciones de desarrollo local, es posible que el uso de la Internet se plantee como instrumento de coordinación y convergencia de la información de las múltiples instituciones del estado que operan en el escenario local.

- Para organizaciones no gubernamentales la Internet podría ser una herramienta útil para ejercer control ciudadano sobre el gasto público social, y, en general, de la gestión pública.

El objetivo que es común a estos tres ejemplos es el de promover que las políticas públicas mejoren su calidad, oportunidad y transparencia frente a la población. En algunos casos esto puede tener que ver con fortalecer políticas existentes mediante nuevos mecanismos de participación ciudadana; en otros, con la creación de nuevas políticas. En ambos casos la incorporación de la Internet como herramienta de política pública tendrá que estar acompañada de formas de acción y presión de las organizaciones en cuestión, por lo cual, lejos de incidir en el uso de la tecnología *per se*, se está hablando de incidir en los usos sociales de dicha tecnología.

Estas acciones se realizan en un escenario pautado por un proceso de incorporación de la Internet a las políticas públicas, el cual no necesariamente está fortaleciendo la calidad, oportunidad y transparencia de dichas políticas. A continuación se esquematiza qué es lo que está ocurriendo en la Región, y en qué medida contribuye a crear políticas más sensibles a las necesidades sociales.

Iniciativas gubernamentales actuales: un momento fundacional

En América Latina, en general, y en América Central, en particular, se vive actualmente un momento fundacional en el lanzamiento de acciones relacionadas con la incorporación de la Internet a las políticas públicas. Se trata de iniciativas promovidas por parte de grupos de personas en el gobierno en general o en instituciones en particular. Por lo general, no han llevado a cabo una discusión pública acerca de prioridades y acciones a seguir. Por ello, desde el punto de vista de las OSC es por ahora improbable que exista algún grado de apropiación de estas políticas. Por el contrario, estas tienden más bien a no entender de qué se tratan las iniciativas, y a percibir las como alejadas de las necesidades de la población.

De acuerdo a la revisión bibliográfica presentada en Vega (2001), las preguntas que los gobiernos parecen estarse haciendo y buscando responder mediante la incorporación de la Internet son:

- ¿Cómo pueden ponerse al día con las innovaciones tecnológicas y ponerlas al servicio de los gobiernos (mediante el gobierno electrónico) y de la economía (mediante el comercio electrónico)?
- ¿Cómo puede la Internet contribuir a mejorar la eficiencia, eficacia y transparencia de las políticas públicas?

Estas son las principales preguntas que, al menos explícitamente, orientan el creciente interés de los gobiernos de la Región por incorporar a la Internet como herramienta. Analizando el conjunto de acciones en curso, cabe distinguir grandes líneas de acción, así como expectativas generales de los gobiernos respecto a modalidades de participación ciudadana relacionadas con estas nuevas políticas. Es frente a éstas y al nuevo escenario que las OSC deben clarificar sus propias agendas y expectativas.

Con base en una rápida revisión de la web y en el trabajo de Vega (2001), es posible distinguir tres líneas principales de acción de los gobiernos.

- **Información en línea de servicios ya existentes**

Incluye desde información y consulta, hasta la realización de trámites en línea: por ejemplo, cuando se pone información sobre la estructura del estado, oferta de servicios, requisitos para hacer a éstos, y, aunque en menor medida aún, la realización de los trámites en línea. Cabe enfatizar que se trata de una línea de trabajo orientada a fortalecer la prestación de bienes y servicios, diferente a la tercera línea de trabajo que abordamos más abajo, orientada a la participación ciudadana en la toma de decisiones relativas a temas de orden público.

La mayoría de los avances en América Latina se encuentran, precisamente en este tipo de acciones. La mayoría de las iniciativas están aún en la fase de puesta en línea de información, con vistas a ir incorporando paulatinamente mecanismos interactivos con la población, tales como la realización en línea de trámites, consultas, quejas y sugerencias.

Otro importante conjunto de acciones se concentra en lo que, desde el punto de vista de los gobiernos, es condición necesaria para que la población acceda a los servicios en línea: la conectividad. En varios países de la Región se están lanzando programas masivos destinados a aumen-

tar la cantidad de personas con acceso a la Red. Se trata de programas con diversas características según países, y que se impulsan desde los ámbitos nacionales, locales, o ambos.

- **Creación de nuevos servicios y programas**

Comprende, desde la incorporación de nuevas tecnologías a viejos servicios, como es el caso de la educación primaria y secundaria, y la creación de servicios solo posibles con el advenimiento de estas tecnologías, como algunas experiencias de servicios de información para la producción agrícola.

Este tipo de acciones son aún incipientes en la Región. Se está avanzando en al menos dos de las áreas de política social más relevantes, como son la educación y la salud, mediante la creación de programas de educación a distancia y de telemedicina, y del lanzamiento de expedientes electrónicos, entre otras iniciativas. Por lo general, se trata de iniciativas de instituciones y no de estrategias globales de gobierno.

- **Participación ciudadana en la gestión del estado y del gobierno**

Incluye fundamentalmente la realización de consultas a la población por parte de los legisladores o el pedido de rendición de cuentas a los gobernantes por parte de la ciudadanía.

En la Región estas iniciativas son las más incipientes de las tres líneas de acción mencionadas. Los esfuerzos en este sentido, por lo pronto, se limitan, en el mejor de los casos, a incorporar la opinión de la población respecto a los servicios públicos existentes o a la gestión de, por ejemplo, los parlamentarios. Concretamente, las acciones que pueden actualmente, o que se contemplan para un futuro cercano, consisten en uso del correo electrónico para el envío de opiniones relativas a la toma de decisiones y a los tomadores de decisiones políticas.

Cada una de las estas tres líneas o tipos de incorporación de la Internet a las políticas públicas, pueden llevarse a cabo, como lo señala Vega (2001) en tres ámbitos: nacional: en el marco de acciones integradas de políticas de estado y de los gobiernos centrales; provincial, municipal, o local: similares a

las acciones nacionales pero de carácter provincial, municipal o local; e institucional: cuando se trata de acciones propias de una o varias instituciones o ministerios, y no de los gobiernos centrales.

Las tres líneas de acción requieren de prácticas sociales e institucionales no virtuales, que permitan y encuadren el uso de la Internet para promover la participación ciudadana. En otras palabras, la Internet, por sí misma, no garantizará la calidad y oportunidad de la información en línea ni la adecuación de los nuevos programas que se crean, como tampoco la disponibilidad de herramientas en línea garantizará, por sí misma, la participación en el estado y el gobierno.

Por lo general, la mayor parte de los avances en la Región se están dando en relación a la puesta en línea de información a nivel nacional (ejemplos son los de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay), o institucional (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) (Vega, H. 2001). No se observan situaciones en las que los niveles provinciales o locales tengan la iniciativa del diseño de políticas.

Ahora bien, lo que no es claro de estas iniciativas, es en qué medida puedan fortalecer la calidad, oportunidad y transparencia de los servicios públicos. La Internet, por sí misma, no podría transformar políticas con serios problemas de calidad, oportunidad y transparencia. Para que la Internet contribuyera a este tipo de transformaciones, sería necesario que fuera acompañada de procesos de participación real de organizaciones y personas. Es precisamente este componente de participación ciudadana el que en el proceso actual de incorporación de la Internet a las políticas públicas se encuentra ausente.

Paralelamente, la sociedad civil organizada también ha estado y está ausente del debate. Es por ello que, por ejemplo, cuando se habla actualmente de gobierno electrónico, la versión oficial de en qué consiste dicho gobierno electrónico es la que aparece como la única posible. Sin embargo, la incorporación de la Internet a las políticas públicas es, en sí misma, una acción política, sujeta a puntos de vista, intereses y perspectivas, como cualquier otro aspecto de política y gobierno. Es por ello que no se ofrece aquí una definición de qué quiere decir, por ejemplo, gobierno electrónico, sino líneas de acción y ejemplos de qué se está entendiendo actualmente por éste.

Ahora bien, ¿cómo abordar la participación ciudadana en políticas públicas? A continuación se proponen algunas ideas para abordar el tema y las diferentes estrategias disponibles.

Políticas públicas y participación ciudadana

No todas las OSC buscan incidir en políticas públicas. Muchas, sin embargo, sí lo hacen. Organizaciones campesinas buscan modificar a su favor las políticas agrícolas y los tratados de libre comercio; asociaciones sindicales buscan transformar las políticas laborales, de empleo y de seguridad social; organizaciones ambientales buscan transformar leyes y decretos ejecutivos que atentan contra el uso apropiado de los recursos naturales. Los ejemplos son múltiples. Lo cierto del caso es que hay un gran conjunto de políticas públicas que en cierto momento se vuelven objeto de incidencia de las organizaciones dado que se constituyen en potenciales aliadas o declaradas amenazas al cumplimiento de sus respectivas agendas.

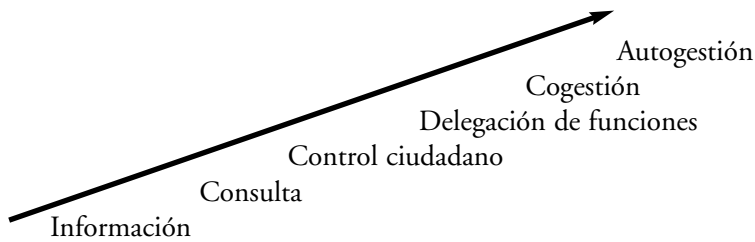
Para aquellas organizaciones que buscan incidir en políticas públicas, la participación ciudadana en distintos momentos de dichas políticas, es una de las maneras de contar con políticas públicas socialmente relevantes⁶. La incorporación de la Internet a políticas públicas no escapa a esta afirmación. Cabe entonces precisar, qué momentos o componentes de las políticas públicas pueden ser objeto de participación ciudadana, cuáles son las expectativas desde las organizaciones de sociedad civil, y cuáles las acciones que en este sentido promueven actualmente los gobiernos.

En teoría, la participación ciudadana puede dibujarse usando la imagen de una escalera, que va de menores a mayores grados de involucramiento de la ciudadanía, respecto a, desde el acceso a información, hasta la gestión de las políticas (Mora y Guerrero 2001)⁷: La gráfica 2 dibuja esta 'escalera' de participación ciudadana, referida a modalidades potencialmente permanentes de participación ciudadana.

6 Es posible que en algunos casos, las OSC se sientan respaldadas por la administración pública o por los representantes políticos electos, y que no identifiquen la participación ciudadana en políticas públicas como estratégica.

7 La escalera es originalmente de Arnstein (1969), aunque adaptada de Mora, Jorge y Marcela Guerrero (2001). De la versión de la escalera de Mora y Guerrero se eliminó el primer escalón, de instrumentalización (dado que tal manipulación puede darse a lo largo de toda la escalera) y se cambió el nombre del escalón de 'delegación de funciones' por el de 'control ciudadano' (dado que la delegación de funciones es principalmente relativa a dicho aspecto). Con algunas pequeñas modificaciones, la descripción de cada escalón se tomó de Mora y Guerrero, incluyendo varios de los ejemplos relativos al medio ambiente y el nivel municipal.

Gráfica 2. Escalera de participación ciudadana



A continuación se define sintéticamente cada uno de estos escalones de participación ciudadana, los cuales no quieren decir que algunas modalidades de participación ciudadana no se ubiquen en más de un escalón a la vez:

Información: Se trata de un nivel básico de participación en el cual se aclaran dudas, se explican alcances, beneficios y consecuencias de las acciones, y se atienden temores. Por lo general se plantea para evitar oposición, pero no para incorporar la perspectiva ciudadana. Es el escalón en el que actualmente los gobiernos ponen el énfasis cuando se plantean promover el gobierno o la democracia electrónicas.

Consulta: Se trata de un nivel limitado de participación, pero que puede ser estratégico cuando es vinculante para los tomadores de decisiones a cargo de las políticas públicas en cuestión. En este escalón, los tomadores de decisiones ponen a consideración de la población la puesta en práctica de una determinada decisión política. En el caso de Costa Rica un ejemplo de dicha consulta vinculante se incorpora en el nuevo Código Municipal. En otros casos, como en las Juntas de Salud de los hospitales, se trata de consultas no vinculantes.

Control ciudadano: Existe un traslado de competencias a la sociedad civil con relación a la ejecución de políticas ya formuladas, aunque siempre dentro del ámbito de la política pública (es decir, el escenario de privatización no es parte de este escalón). Mediante este mecanismo, la sociedad civil puede hacer un efectivo seguimiento de los compromisos asumidos por los gobiernos y buscar que dicho seguimiento se traduzca en correcciones del rumbo y la toma de decisiones de las respectivas acciones de política pública. En general, se trata de un escalón de participación ciudadana aún

débil. Uno de los ejemplos en Costa Rica es la creación de Comités de Vigilancia de los Recursos Naturales.

Cogestión: Se trata de una administración compartida en la toma de decisiones, entre representantes de gobierno y sociedad civil. En el caso de Costa Rica el ejemplo disponible es el de co-manejo de dos áreas protegidas. Sin embargo, existen un conjunto de mecanismos que podrían permitir avanzar en dicha dirección, como los mecanismos de negociación colectiva entre organizaciones de trabajadores y trabajadoras, y empleadores y empleadoras. Al igual que el control ciudadano, se trata de un escalón estratégico para muchas OSC, pero aún incipiente en el actual escenario centroamericano.

Autogestión: Es el escalón máximo de participación ciudadana mediante el cual la ciudadanía diseña programas, los administra y ejecuta. En Costa Rica se ve reflejada en los territorios indígenas y en el manejo comunitario de bosques.

Dependiendo de la política pública y del entorno institucional y político en cuestión, los ‘escalones críticos de participación ciudadana’ pueden ser unos u otros. Es decir, mientras que en algunas políticas puede ser crítico contar con una efectiva participación ciudadana en el control de los servicios (caso, por ejemplo, de la contratación privada de servicios públicos), es posible que en otros casos el escalón crítico sea, por ejemplo, la consulta (caso, por ejemplo, de la formulación de políticas estratégicas como la firma de los tratados de libre comercio, actualmente en discusión).

Además, para una misma política, los escalones críticos pueden cambiar a lo largo del tiempo y deben ser definidos por las OSC involucradas, dado que se trata de mecanismos para la incidencia y no de fines en sí mismos. Sin embargo, es posible afirmar que actualmente existen esfuerzos importantes, al menos en Costa Rica, por parte de OSC por incidir en materia de consultas vinculantes, de control ciudadano y de cogestión.

En lo que tiene que ver con la incorporación de la Internet a políticas públicas, ésta actualmente está enmarcada en una retórica de participación ciudadana, en la cual los gobiernos actualmente hacen una correspondencia entre democracia y gobierno electrónico, y entre gobierno electrónico e información y consulta en línea. Para mencionar solo algunos aspectos, las acciones gubernamentales actuales se caracterizan por:

- Ser unidireccionales, de los gobiernos a las poblaciones, y cuando son o prometen transformarse en bi-direccionales, esta bi-direccionalidad se

restringe a la opinión sobre aspectos muy concretos de los servicios. Se trata de acciones correspondientes al escalón de información, en principio individual, de cada ciudadana o ciudadano.

- En general, las iniciativas plantean gradualismo, es decir, etapas de progresivo incremento en la utilización de la Internet en la gestión pública. Sin embargo, generalmente se entiende por gradualismo el paso de un uso incipiente de la Internet para fines meramente informativos, a un uso intensivo para fines de trámites y reemplazo de la interacción en ventanilla por la interacción en línea. En otras palabras, no se trata de avanzar en los escalones de participación ciudadana, sino de profundizar en el de la propia entrega de servicios.
- Potencialmente, estos usos de la Internet podrían fortalecer la calidad, oportunidad y transparencia de las políticas públicas. Sin embargo, ello no dependerá de la utilización de la Internet, en sí misma, como si ésta pudiera, más o menos mágicamente, transformar las políticas, sino de qué tipo de incidencia, no electrónica sino real, logre tener la ciudadanía apoyada en herramientas electrónicas.

En síntesis, si la incorporación de la Internet a políticas públicas tiene lugar en un escenario en el que la ciudadanía no tiene voz en cuándo, cómo y para qué incorporar a la Internet a dichas políticas, las perspectivas de acceso, uso 'con-sentido' y apropiación social de la Internet serán escasas.

Una forma de crear capacidades para incrementar la participación ciudadana en escalones prioritarios de la política pública, es identificar aliados en el sector público y sumar esfuerzos con el sector privado. De la misma manera en que las OSC son un grupo heterogéneo de organizaciones, también son heterogéneos los sectores público y privado. Es posible pensar entonces en sumar esfuerzos con organizaciones de uno y otro sector.

Construcción de alianzas⁸

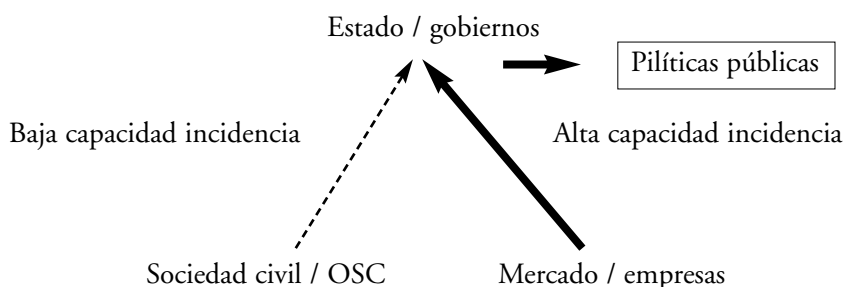
La incorporación actual de la Internet es, en gran medida, resultado del cabildeo de las empresas privadas por aumentar sus mercados de infraestruc-

8 Las ideas presentadas en esta sección fueron originalmente elaboradas por Martínez, J. (2000).

tura, equipo, programas, etc. La capacidad del sector privado de incidir en la agenda pública en materia de incorporar la Internet a las políticas públicas es, aunque generalmente poco visible, muy importante. No quiere decir que estos intereses sean necesariamente negativos, pero responden a una agenda particular de este sector, generalmente ligado a intereses comerciales en la producción de equipos y de soluciones informáticas para el uso estatal, así como con, por ejemplo, apoyarse en las compras del estado para contar con economías de escalas en el comercio electrónico nacional.

El gráfico 3 representa la situación actual en materia de incidencia sobre los estados y gobiernos: mientras las empresas privadas tienen una alta capacidad de incidencia, las OSC tienen una baja capacidad de incidir en las políticas públicas. Como resultante, las políticas públicas que son producto de las decisiones de los gobiernos tienden a no representar los intereses y puntos de vista de los distintos sectores de la sociedad.

Gráfico 3. Triángulo de actores: situación actual



Nota: Las flechas indican la dirección de la incidencia, la línea punteada indica debilidad de la incidencia.

El fortalecimiento de las relaciones del triángulo actual de actores en materia de incidencia en políticas públicas, es un requisito para promover políticas públicas que sean de calidad, oportunas y transparentes. Más aun, se trata de un requisito para que las políticas públicas sean, efectivamente 'públicas', es decir, que efectivamente 'agreguen' demandas e intereses de los distintos sectores de la sociedad.

Si bien incipiente, en la Región, la construcción de alianzas en torno a la promoción social de la Internet, está avanzando. Por ejemplo, en el mes de marzo de 2001, se reunieron en Santiago de Chile, representantes del sector público, privado, y de OSC trabajando en el fortalecimiento de telecentros. En este evento se lograron acuerdos en torno a una agenda de acceso universal a la Internet (ver www.elmostrador.cl). Sin embargo, por lo pronto, no es posible afirmar que las OSC cuentan con capacidad de incidencia ni de cerca comparable a la del sector privado interesado en promover la incorporación de NTIC a las políticas públicas.

Puede decirse que el 'triángulo' de relaciones que debería estar detrás de una política pública capaz de responder a los intereses y agendas de los distintos actores es el que se representan en el gráfico 4:

Gráfico 4. Triángulo de actores: situación deseable



En el gráfico 4, las flechas del triángulo ilustran la dirección de la incidencia. Se trata entonces de promover un escenario en el cual las OSC aprovechen los escenarios y posibilidades de incidencia que parezcan estratégicos de acuerdo al escenario nacional, al tipo de política pública, y a la coyuntura de que se trate. Se trata de promover, en suma, que las políticas públicas logren, efectivamente, 'agregar' intereses y agendas de los distintos sectores de la sociedad.

Evidentemente, la relación deseable entre actores está sujeta a los escenarios en los que las acciones se llevan a cabo: no es lo mismo un entorno nacional con estados y políticas públicas relativamente fuertes (caso de Cos-

ta Rica), que uno con estados y políticas públicas relativamente débiles (caso de Nicaragua). De la misma manera, grandes transformaciones de política pública en el marco de la modernización del estado pautan marcos distintos para la acción: de completa privatización de las telecomunicaciones (casos de El Salvador y Guatemala), por un lado, a permanencia del monopolio público, por otro (caso de Costa Rica).

La incorporación de la Internet tiene lugar en un entorno y es precisamente este entorno el que, junto con los objetivos de las OSC, pautará estrategias de incidencia razonables y deseables.

Como parte de la evaluación del impacto de la Internet en las OSC centroamericanas, Fundación Acceso realizó un análisis de entornos nacionales en los que se produce la incorporación de la Internet a nivel organizacional. Dicho análisis permitió identificar tres grandes escenarios relativos a los efectos sociales que la incorporación de la Internet parece estar teniendo en los respectivos entornos nacionales. Asimismo, cada uno ha permitido delinear rutas de incidencia acordes a cada escenario (Martínez, J. 2001):

- Escenario de aumento rápido de desigualdades sociales (ejemplos, Guatemala y El Salvador):

En este escenario la introducción de la Internet profundiza y aumenta las brechas sociales. La mayoría de la población vive en la pobreza, entre el 50 y el 70% (CEPAL 1998: 273) y los servicios privados de telecomunicaciones y, en particular, de Internet llegan a una ínfima parte de la población. De continuar esta tendencia, los programas de conectividad masiva no podrán contener la creciente brecha digital, expresión, a su vez, de profundas brechas sociales. Ha habido una privatización total de las telecomunicaciones con escasa participación estatal en medidas que compensen los efectos de la privatización, por ejemplo en zonas rurales y otras no rentables para el sector privado. La población con acceso a la Internet es menor al 1% (entre el 0.6 y el 0.7%), aunque se anticipa una rápida expansión entre sectores con poder adquisitivo debido, precisamente, al acelerado desarrollo de las telecomunicaciones. En este marco, frente a un sector público que ha estado débil y poco sensible a las necesidades de la población, las iniciativas destinadas a promover el uso no comercial de la Internet provienen, principalmente, del sector privado. Para promover una visión social de la Internet, se-

ría deseable explorar las posibilidades de trabajo de colaboración entre OSC y estas iniciativas privadas, cuyo norte fuera integrar una visión social de la Internet a las acciones en curso. Como parte del trabajo de colaboración podrían formularse objetivos de incidencia en las políticas públicas, con el fin de fortalecer la participación del estado en acciones en las que su presencia es insustituible, como la incorporación de las TIC en la educación pública.

- Escenario de aumento lento de desigualdades sociales (ejemplos: Honduras y Nicaragua)

En este escenario, la incorporación de la Internet está profundizando y aumentando las grandes brechas sociales existentes. Un gran sector de la población vive en la pobreza (entre el 70 y el 74%) y no se beneficia de los servicios de telecomunicaciones y en particular de Internet, los cuales sí benefician a un muy pequeño sector de la población. Este crecimiento de las brechas sociales se da más lentamente en comparación con el primer escenario, en razón del impasse nacional en el desarrollo de las telecomunicaciones, incluyendo la Internet. Al igual que en el primer escenario, de seguir avanzando en esa dirección, los programas de conectividad masiva serán incapaces de frenar la creciente brecha digital, reflejo de gigantescas brechas sociales. En este escenario existe un lento desarrollo de las telecomunicaciones e intentos fallidos de privatización parcial de las operadoras telefónicas públicas. Se ha producido un impasse de la inversión, que se espera superar en el sector de las telecomunicaciones. La población con acceso a la Internet es menor al 0.5% (entre el 0.3 y el 0.4%) y se anticipa una lenta expansión.

El sector público empieza muy lentamente a incorporar la Internet en sus políticas. Organismos internacionales, como la Unión Internacional de las Telecomunicaciones, se han interesado en promover un uso no comercial de la Internet en programas de carácter masivo. Estas organizaciones, a su vez, han procurado establecer puentes con los gobiernos locales y nacionales. Para promover una visión social de la Internet es deseable apoyarse en estas iniciativas, integrando al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil.

- Escenario de reproducción de desigualdades sociales (ejemplos: Costa Rica y Panamá)

La introducción de Internet reproduce, pero no necesariamente aumenta, las diferencias sociales existentes. El sector de la población que vive en la pobreza, es considerablemente menor en comparación con los escenarios anteriores (entre el 20 y el 30%), y no solo los grupos privilegiados acceden a los servicios de telecomunicaciones. En este escenario, los programas masivos de Internet tienen la oportunidad de evitar que la llegada de la Internet reproduzca las brechas sociales. En materia de telecomunicaciones, las propuestas han sido diversas: apertura gradual en Panamá y monopolio público en Costa Rica. En este escenario, el acceso a la Internet es el más alto de la región (el 1.6% y el 3.9%, Panamá y Costa Rica, respectivamente).

En este escenario, el sector público protagoniza el diseño y la ejecución de programas para el uso no comercial de la Internet. La ruta de incidencia debe seguir apoyándose en ese sector, promoviendo acciones que integren una visión social de la Internet. Por otra parte, las acciones públicas han incorporado la participación privada, por ejemplo para compra de equipos y asistencia técnica. En consecuencia, sería conveniente fortalecer los puentes entre los sectores público y privado, y las organizaciones de la sociedad civil, cuya presencia en el diseño, seguimiento y ejecución de programas públicos es todavía muy limitada.

En cualquiera de los escenarios, desde la perspectiva de Acceso, uno de los grandes desafíos en materia de políticas públicas es, precisamente, mejorar la capacidad de las políticas públicas de responder a las necesidades sociales. Para ello, las OSC pueden hacer una contribución, desde su perspectiva, que sirva de insumo a los tomadores de decisiones en el gobierno.

Intersecciones entre Internet y políticas públicas socialmente relevantes

A continuación se mencionan tres grandes desafíos que se considera deben enfrentarse para incidir en la utilización de la Internet en políticas públicas socialmente relevantes. Se trata de definir, entonces, cómo trabajar en torno a la Internet como 'objeto' de incidencia:

- a. Vincular necesidades sociales al papel potencial de la Internet para atender dichas necesidades.
- b. Trabajar junto con OSC dedicadas a la incidencia en políticas públicas.
- c. Fortalecer capacidades organizacionales para integrar aplicaciones de una visión social de la Internet a políticas públicas socialmente relevantes, incluyendo, muy especialmente, el establecimiento de alianzas.

a. Vincular necesidades sociales a una visión social de la Internet

El objetivo sería capitalizar el papel que pueda tener la Internet en mejorar la capacidad de las políticas públicas de responder a las necesidades sociales en forma oportuna, con calidad, y con transparencia. Como punto de partida, pueden tomarse las necesidades de la población, tal y como son reflejadas en los objetivos de incidencia de organizaciones que trabajan por, o representan a, dichos sectores.

En función de estos objetivos de incidencia, es posible explorar qué papel podría tener la Internet para, una vez incorporada en tal o cual política pública, poder responder mejor a los intereses y objetivos de estas organizaciones y los sectores representados.

La identificación de la intersección entre Internet y el fortalecimiento de políticas públicas socialmente relevantes requiere que las organizaciones tengan familiaridad o contacto con los usos estratégicos de la Internet. En este sentido, los puntos de partida varían enormemente entre organizaciones.

Algunos ejemplos, basados en conversaciones con personas de OSC costarricenses sobre qué tipo de intersecciones entre la Internet y políticas públicas podrían identificarse a partir de alianzas con OSC, son:

- Las organizaciones de mujeres tienen como objetivo mejorar la rendición de cuentas de los programas de asistencia y promoción social destinados a las mujeres de escasos recursos. Para ello, una herramienta puede ser una ventanilla única en línea, que permita que la población conozca: (1) las prioridades de los programas tal como fueron formuladas en el papel; (2) los recursos efectivamente ejecutados; todo ello acompañado de un monitoreo, no digital, de las organizaciones de mujeres. Generalmente, esta información no está disponible al público en forma fidedigna y oportuna.

- Las organizaciones campesinas que promueven prácticas de agricultura orgánica pueden requerir que las dependencias de comercio exterior del país cuenten con información actualizada y en línea, para identificar mercados para estos productos. Actualmente, los sectores campesinos de escasos recursos están fuera del circuito de las oficinas de comercio exterior.

b. Trabajar junto con OSC dedicadas a la incidencia en políticas públicas

Esta estrategia es simultánea a la anterior: no será posible vincular fuertemente necesidades sociales y papel potencial de la Internet para atender dichas necesidades, si no se juntan capacidades entre organizaciones especializadas en NTIC y OSC dedicadas a la incidencia en políticas públicas relacionadas con la identificación y protección de derechos y de necesidades sociales de la población.

Esta estrategia consiste, entonces, en tender puentes entre las organizaciones que vienen desarrollando acciones y reflexión en torno al uso de la Internet para la transformación social, como Fundación Acceso, y organizaciones, que si bien pueden ser usuarias de la Internet, no necesariamente han considerado hasta ahora el hacer de la Internet objeto de incidencia, pero tienen experiencia en incidencia en políticas públicas.

En general, el segundo grupo comprende organizaciones cuyo acercamiento a la Internet es variable. La investigación sobre el impacto social de la Internet, que viene llevando a cabo Fundación Acceso entre OSC, indica que muchas de éstas tienen acceso a la Internet, un grupo menor logra un uso 'con-sentido', y todavía uno menor muestra clara evidencia de apropiación social de la Internet en el cumplimiento de los objetivos de transformación social.

Las organizaciones con las cuales es imperioso iniciar un trabajo de colaboración, en torno a usos de la Internet en políticas socialmente relevantes, son aquellas que ya tienen una importante capacidad de incidencia en sus respectivos entornos, incluyendo el de las políticas públicas que les son pertinentes. Se trata de un grupo de organizaciones con las cuales la alianza es estratégica para poder incidir en este momento fundacional de la incorporación de la Internet en las políticas públicas y lograr un 'efecto-demos-

tración' en organizaciones con menos interés en el uso de la Internet para la incidencia en políticas públicas.

Los avances en la elaboración de una visión social de la Internet, así como los resultados de investigación y experiencia en usos estratégicos de la Internet a nivel organizacional, constituyen los aportes que una organización como Acceso puede aportar a esta alianza. De igual modo, otras organizaciones latinoamericanas dedicadas al uso de NTIC para el desarrollo, pueden aportar insumos equivalentes a la construcción de este tipo de alianzas.

Si se trata de construir alianzas, entonces, lo ya elaborado entorno a una visión social de la Internet debe someterse a consideración, operacionalización, y construcción conjunta con estas organizaciones, de forma de avanzar en la construcción de visiones comunes.

Asimismo, es necesario discutir y precisar cómo se reflejan conceptos como 'acceso equitativo', 'uso con-sentido' y 'apropiación social', cuando se trata de responder a objetivos sociales específicos. Por ejemplo, organizaciones campesinas con objetivos de promover la producción limpia pueden encontrar una operacionalización de estos conceptos distinta a las organizaciones de mujeres dedicadas al cumplimiento de los acuerdos internacionales, o a las organizaciones no gubernamentales dedicadas a la protección y tutela de los derechos de la infancia.

Del trabajo conjunto entre organizaciones se pueden esperar la definición de una agenda de incidencia, así como de estrategias para promover dicha agenda que logre una fuerte vinculación entre necesidades sociales y papel potencial de la Internet para atender dichas necesidades.

c. Fortalecer capacidades organizacionales

Para promover nuevas formas de participación ciudadana se requiere creación de capacidades propias, incluyendo las requeridas para el establecimiento de alianzas. El desafío con relación a la creación de capacidades propias es contar, no solo con la visión y los acuerdos entre OSC, sino con capacidades personales y organizacionales para la formulación de agendas, ejecución, y monitoreo de políticas que incorporen a la Internet como herramienta de política pública y como objeto de incidencia orientada a tal objetivo. Todo esto requiere, no solo de capacidades técnicas y de negociación,

sino también, muchas veces, de la presión que sean capaces de ejercer las organizaciones.

El fortalecimiento de estas capacidades organizacionales debería estar orientado a que la visión social de la Internet se integre, efectivamente, en políticas socialmente relevantes. Estas capacidades incluyen, entre otros, los siguientes aspectos.

- Valorar la coyuntura: si no se incide en este momento fundacional de incorporación de la Internet a las políticas públicas, luego será más difícil cambiar situaciones consolidadas. Algunas de las políticas públicas están más ‘en el tapete’ y en procesos de desarrollo acelerado que otras. Este tipo de valoraciones es importante a la hora de establecer prioridades, formular propuestas, y establecer alianzas.
- ‘Abonar el terreno’ con organizaciones y personas de los sectores público y privado⁹. El punto de partida es que ninguno de estos sectores es monolítico sino que, por el contrario, está constituido por personas y organizaciones diversas, muchas de las cuales pueden tener grados importantes de acercamiento a la agenda de las OSC. El establecimiento de alianzas requiere distinguir entre las que son necesarias (que no se pueden evitar para lograr incidir), las que son deseables, y las que son posibles (sean éstas necesarias o deseables).
- Capacidad de formulación de políticas: La capacidad de formulación de soluciones desde las OSC no tiene por qué reemplazar el trabajo de las instituciones y funcionarios públicos. Por ello, al plantearse incidencia en la formulación de las políticas, se está pensando en grandes lineamientos y orientaciones de política que permitan vincular necesidades sociales e Internet para ayudar a resolver dichas necesidades.
- Capacidad ciudadana de monitorear y controlar el cumplimiento, calidad, oportunidad y transparencia de las acciones de política pública acordadas con gobiernos e instituciones. En muchos países de la Región los

9 La importancia de ‘abonar el terreno’ en las relaciones de trabajo conjunto con organizaciones es uno de los aspectos que Acceso se encuentra elaborando a partir de la experiencia de incidencia de la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP) en Costa Rica y en particular, a la negociación entre ANEP y la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO) con miras a proponer elementos para una nueva estrategia nacional de desarrollo. La sistematización de la primera parte de esta negociación entre sindicatos y empresarios estará disponible en el mes de junio de 2001 en www.acceso.or.cr/publica.

gobiernos no son receptivos a las demandas sociales, ni siquiera formalmente, o cuando lo son, las demandas sociales se convierten en leyes que luego es necesario implementar. Por ello, el trabajo de las OSC no termina con la formulación de políticas o con el conocimiento de que éstas se van a llevar a cabo, sino que se requiere del monitoreo o acompañamiento durante la ejecución de las acciones. Se trata de una capacidad que requiere de una combinación de insumos técnicos y políticos, incluyendo valoraciones e indicadores técnicamente válidos, y habilidades políticas para determinar cuándo los acuerdos se cumplen y denunciar cuándo no.

Ideas finales

La justificación de este trabajo es la identificación de un nuevo desafío: complementar el uso de nuevas tecnologías a nivel organizacional, para promover su incorporación en las actuales agendas de incidencia en políticas públicas de organizaciones de la Región. Para ello se abordaron un conjunto de temas importantes para la reflexión, el debate, y finalmente la elaboración de estrategias que hagan frente a este desafío.

Como punto de partida se propuso que para que la Internet se convierta en una 'herramienta' de política pública sensible a las necesidades sociales, tiene que ser primero, 'objeto' de incidencia por parte de aquellas organizaciones que podrían beneficiarse de dicha herramienta.

El hacer de la Internet objeto de incidencia requiere abordar para qué, cómo y en qué es importante valorar la realización de este esfuerzo desde el punto de vista de las OSC. En primer lugar, se caracterizó la situación actual como una en la que adquiere especial relevancia la definición de estrategias frente a la incorporación de nuevas tecnologías en un entorno en el cual, de no definirse estrategias que lo promuevan, promete agravar las desigualdades sociales ya existentes.

En segundo lugar, se explicitó por qué se piensa que las políticas públicas pueden tener un papel importante a la hora de mejorar las condiciones de vida de la población. Sin embargo, se planteó que las políticas públicas son una arena de contienda entre grupos de la población, por lo cual el constituirse en herramientas sensibles a las necesidades sociales es una posibilidad, y no algo dado.

En tercer lugar, se abordó qué tipo de visión de la Internet se considera que constituye una visión social, capaz de ponerse al servicio de la transformación social y las necesidades de la población. Seguidamente, se discutió la necesidad de identificar las intersecciones relevantes entre política pública e Internet, desde el punto de vista de las OSC.

En cuarto lugar, se describieron las principales acciones gubernamentales actuales en materia de incorporación de Internet, así como una distinción entre entornos nacionales que permite analizar los efectos de la Internet en las desigualdades sociales existentes, y las rutas de incidencia pertinentes en cada caso.

En quinto lugar, se distinguieron ‘escalones’ de participación ciudadana que las OSC pueden distinguir y priorizar según sus agendas y respectivos entornos, los cuales son útiles para definir estrategias de trabajo. La posibilidad de avanzar en esta dirección se desarrolló, seguidamente, en función de las alianzas que sea posible construir con otros actores de los sectores público y privado, estableciendo prioridades según los escenarios nacionales de que se trate.

Finalmente, se plantearon tres grandes desafíos para incidir en que la incorporación de la Internet a las políticas públicas responda a las necesidades sociales. Estos desafíos giran en torno a vincular necesidades sociales a una visión social de la Internet; el avanzar en la identificación de estos vínculos junto con organizaciones sociales dedicadas a la incidencia; y, el fortalecer capacidades de las organizaciones para la incidencia, tanto en aspectos relativos a la valoración de la coyuntura y el definir estrategias respecto a la formulación, seguimiento y evaluación de políticas.

Como se señaló al principio, este documento habrá cumplido su objetivo, si ha visibilizado la necesidad de discutir cómo promover que los entornos nacionales sean más sensibles a las necesidades de la población y, para ello, dado elementos para la discusión acerca de cómo complementar el uso de nuevas tecnologías al nivel organizacional para promover su incorporación en las actuales agendas de incidencia en políticas públicas de OSC de la región.

Bibliografía

- Camacho, K.
2001 *Internet: ¿una herramienta para el cambio social*. México: FLACSO, en prensa.
- CEPAL
1998 Línea de pobreza. En: *Panorama Social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, p. 273.
- Gómez, R. y J. Martínez
2001 *Internet... ¿Para qué?* San José: IDRC/Acceso, en www.acceso.or.cr/pppp.
- Martínez, J.
2000 *Visiones dominante y alternativa de la Internet*. Para la reunión organizada por IDRC en Picton en septiembre. (Una versión resumida de este documento se encuentra en www.acceso.or.cr/publica).
- Martínez, J.
2001 Internet en América Central: Análisis de entornos nacionales. En: www.acceso.or.cr. (Forma parte de la investigación que realiza Kemly Camacho con el equipo de Fundación Acceso, apoyada por el CIID. Una síntesis se encuentra en Gómez, Ricardo y Juliana Martínez. 2001 *Internet... ¿Para qué?* San José: IDRC/Acceso).
- Mora, J. y M. Guerrero
2001 *Diagnóstico Político-Institucional*. San José: Germinal, pp.46.
- Vega, H.
2001 La comunicación política gubernamental: E-Gobierno como instrumento de transparencia política. En: *Democracia Digital*, abril, pp. 27. www.democraciadigital.org/particip/arts//0104gobierno.html