

# Gobernanza, políticas públicas y aplicaciones de Internet

Mauro Cerbino y Alicia Richero, editores

# Gobernanza, políticas públicas y aplicaciones de Internet



© 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](http://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  
Diseño de portada e interiores: Antonio Mena  
Imprenta: Rispergraf  
Quito, Ecuador, 2006  
1ª. edición: junio, 2006

# Índice

|   |    |
|---|----|
| <b>Presentación</b> .....   | 7  |
| <b>Introducción</b> .....   | 9  |
| <i>Mauro Cerbino y Alicia Richero</i>                                   |    |
| <b>GOBERNANZA DE INTERNET:<br/>IMPLICACIONES Y CONSECUENCIAS</b>        |    |
| <b>TICutopía: Los ciudadanos<br/>y la gobernanza de Internet</b> .....  | 19 |
| <i>Michel Menou</i>   |    |
| <b>ROL CRECIENTE DE LOS ESTADOS SOBRE<br/>LA GOBERNANZA DE INTERNET</b> |    |
| <b>El descubrimiento de la e-globalización<br/>de los Estados</b> ..... | 35 |
| <i>José Luis Barzallo</i>   |    |
| <b>CENSURA Y MECANISMOS DE CONTROL<br/>VS. DERECHOS CIUDADANOS</b>      |    |
| <b>Censura, mecanismos de control<br/>y derechos ciudadanos</b> .....   | 55 |
| <i>Carlos Gregorio</i>  |    |

## POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERNET

### Migración y uso de TIC en Ecuador:

El caso de los telecentros de la red de la pastoral social . . . . . 73

*Jacques Ramírez*

Políticas públicas e Internet . . . . . 85

*Sandra Concha*

## AUSENCIA DE POLÍTICAS COMO POLÍTICA PÚBLICA DE INTERNET

¿Políticas ajenas y verticales? . . . . . 97

*Consuelo Albornoz Tinajero*

## IDENTIFICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE INTERNET

### DESARROLLADAS POR LOS ESTADOS DE LA REGIÓN

Experiencias de gobierno electrónico en la región andina:  
una visión de conjunto . . . . . 111

*María Belén Albornoz*

## CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS DE INTERNET DISEÑADAS

### DESDE PRÁCTICAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Participación ciudadana, deliberación  
y compromiso cívico . . . . . 127

*Rodrigo Araya*

### Gobierno electrónico en el Municipio de La Paz.

Tendiendo puentes del e-gobierno  
a la e-gobernanza municipal . . . . . 147

*Gabriela Ugarte*

Construcción de políticas públicas de TIC diseñadas  
desde prácticas de participación ciudadana . . . . . 163

*Hugo Carrión*

# Presentación

En julio del 2006, el Programa de Estudios de la Comunicación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Sede Ecuador, llevó a cabo el Seminario “Gobernanza y políticas públicas para Internet”.

Este seminario se estructuró como un espacio de debate sobre los impactos de las políticas de TIC en la Región. Basado en una amplia exposición de producciones investigativas, mejores prácticas y procesos de construcción de política pública de TIC, se intentó analizar cómo el modelo de gobernanza de Internet puede afectar los derechos ciudadanos, y de qué manera la ausencia de políticas públicas de TIC afecta el desarrollo de los pueblos.

El encuentro fue de particular importancia para el Programa de Estudios de la Comunicación porque reunió a académicos e investigadores que han colaborado en el desarrollo de esta temática en la Maestría de Comunicación y en el Diplomado de Políticas Públicas de Internet, y porque permitió una difusión regional de los productos generados por el Programa en esta línea de investigación.

La publicación “Gobernanza, políticas públicas y aplicaciones de Internet” tiene por objeto recoger los principales aportes presentados en el seminario y culminar el proceso de cooperación IDRC - FLACSO Ecuador que se inició con la creación de la Maestría en Comunicación, Sociedad y Políticas Públicas de Internet. Pero por sobre todo, convertirse en una oportunidad de reflexión de la importancia social de las políticas públicas que tienden a la inclusión, o exclusión en algunos

casos, de los ciudadanos de la sociedad de la información y el conocimiento.

Adrián Bonilla  
Director  
FLACSO - Ecuador

# Introducción

Mauro Cerbino  
Alicia Richero

El Seminario Internacional “Gobernanza, políticas públicas y aplicaciones de Internet” fue la culminación de un extenso proceso de enseñanza-aprendizaje (presencial y virtual) llevado a cabo por FLACSO-Ecuador a través de su Programa de Estudios de la Comunicación que formalizó dos convocatorias para la realización de la “Maestría andina sobre comunicación y sociedad con mención en políticas públicas e Internet.”

Estas convocatorias formaron parte de un proyecto del mismo nombre apoyado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo- IDRC del Canadá. El objetivo general del proyecto fue implementar -a través de la ejecución de un Programa de Maestría- un mecanismo de formación e investigación en la región Andina para especialistas en el campo de las políticas públicas para Internet. Asimismo, se buscaba desarrollar instrumentos conceptuales y prácticos que incentivarán el desarrollo de políticas públicas para las tecnologías de la información y la comunicación bajo principios de equidad social y, al mismo tiempo, promover el estudio comparativo de las políticas públicas entre los diferentes países de la región Andina.

El objetivo de este seminario internacional fue analizar de qué manera el modelo de gobernanza de la Internet afecta los derechos de los ciudadanos, además de examinar el impacto social de las TIC y cómo la presencia o no de políticas públicas afecta el desarrollo de las sociedades en las cuales se insertan las nuevas tecnologías. Asimismo se presentaron los resultados de algunas de las tesis elaboradas en el marco del proyecto de maestría, tales como las centradas en la participación ciudadana en el



marco de gobierno electrónico y estudios comparativos de las políticas públicas entre los diferentes países de la región Andina.

En los últimos tiempos ha aumentado el interés por apoyar y fomentar la producción, diseminación y aplicación de los resultados de la investigación para influir en los procesos políticos y, en el caso específico de este proyecto en las políticas relacionadas al campo cada vez más acelerado y creciente de las tecnologías de la información y la comunicación entre las que se incluye la Internet. La ausencia natural de fronteras nacionales en Internet exige una perspectiva global para el desarrollo de políticas públicas.

La Internet constituye un medio excepcional, debido a que toda información que se publica en la red, es instantáneamente accesible en todas partes del mundo y su impacto se percibe globalmente. Si se toman en cuenta los argumentos que la Internet Society (ISOC)<sup>1</sup> presenta con relación a las políticas públicas, estos se basan esencialmente en las decisiones que afectan a las poblaciones para poder acceder y disfrutar de los beneficios que brinda la Internet. Así, la “política pública” es el contexto, el proceso y los resultados de actividades directas de gobierno o patrocinadas por los gobiernos que afectan, directa o indirectamente la manera en que la Internet opera, evoluciona y es utilizada por los usuarios.

Al considerar los trabajos presentados en este Seminario, no se puede dejar de reflexionar por un lado, sobre cómo han sido y son consideradas las políticas públicas en el entorno académico y, por otro, cómo relacionar las TIC, la Internet y la incidencia que unas y otras tienen en las realidades nacionales, sin desvincularlas a una visión global, compleja y multicultural, ya que como se dijo al principio, el impacto de las tecnologías ha sido integral.

Una política pública es un curso de acción o inacción decidido por las autoridades públicas al enfrentar un problema. La política pública se expresa a través de un cuerpo de leyes, regulaciones, decisiones y acciones por parte de los gobiernos. Aún hoy, existen una serie de discusiones relativas a lo que se entiende por política pública. Según Jenkins (1978), una política pública es un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por actores políticos. Estas conciernen la selección de metas y medios para

---

1 ISOC.- [www.isoc.org/publicpolicy](http://www.isoc.org/publicpolicy)

alcanzarlas y tales decisiones deberían, en principio, estar al alcance de dichos actores. Por lo tanto, Jenkins entiende que una política pública es un proceso y no simplemente una elección.

De acuerdo con Birkland (2001), existen varias definiciones sobre políticas públicas pero la mayoría de ellas tienen aspectos en común como ser: una política que se realiza en nombre del “público”; generalmente se inicia o se lleva a cabo por el gobierno; es interpretada e implementada por actores públicos y privados; supone asimismo lo que el gobierno tiene intención de hacer pero también lo que elige no hacer.

En el campo de las tecnologías, las políticas públicas deberían favorecer todo lo concerniente al acceso, uso y apropiación de las TIC para el desarrollo económico y social de los países de la región. La formulación de las políticas TIC, implica un conocimiento de los escenarios en que se desarrollan: como generadoras de oportunidades económicas, como herramientas de comunicación, como coyunturas para la innovación y el intercambio de conocimiento.

El programa de políticas públicas de la ISOC (Internet Society) tiene como objetivo promover, apoyar y defender seis capacidades en favor de los usuarios de la Internet. Estas habilidades incluyen: la aptitud de conectar, dado que las plataformas utilizadas deben preservar la cualidad de facilitar la innovación, creatividad y oportunidades para los usuarios finales. Se agrega la capacidad para expresarse (medio para la libre expresión); la capacidad para innovar en desarrollos tecnológicos de la Internet; la capacidad para compartir, permitiendo la colaboración y el beneficio mutuo entre los usuarios; la capacidad de elegir entre las múltiples ofertas relacionadas a las telecomunicaciones, los servicios, el software y las aplicaciones de comercio electrónico. Y, por último, la capacidad de confiar, proveyendo una red de interconexión que asienta la seguridad, la confiabilidad, y la estabilidad en el crecimiento de aplicaciones y servicios críticos y dominantes de las comunicaciones.

El esfuerzo por unir el desarrollo de las TIC y la Internet con las políticas públicas, supone una planeación, una nueva aproximación al proceso de toma de decisiones sobre lo público, intentando construir una visión propia del futuro que cada sociedad desea alcanzar, ordenando las acciones que permitan o conduzcan el logro de dicha visión. Se hace necesaria una planeación que implica una dinámica de interacción, de información,

de deliberación, de construcción de consensos y disensos a partir de los cuales se genera conocimiento. La generación, seguimiento y evaluación de compromisos de acción son el fundamento de la planeación participativa que se constituye, no como una opción sino como una necesidad primordial para las dinámicas de la toma de decisiones sobre lo público.

Pensar en lo público supone la incorporación de la sociedad entendida como un conjunto de organizaciones y personas con valores, culturas y territorios compartidos. En procesos como los mencionados anteriormente, donde se construyen consensos y decisiones de carácter plural se incorporan asimetrías inherentes a toda negociación. Tal es el caso de situaciones en las que no todos los actores que forman parte de esa sociedad tienen las mismas oportunidades o aptitudes para influir de manera efectiva en las decisiones. Es decir, no pueden hacerse escuchar y no logran ser reconocidos como actores válidos en dicho proceso.

Surgen entonces algunas interrogantes como: ¿Hasta qué punto la estructura del Estado admite o incita a la participación de la sociedad en la formulación de políticas públicas? ¿Cuáles son las creencias y visión de la sociedad respecto a la política y el gobierno? ¿Hasta qué punto las condiciones de apertura o disposición a la negociación afectan la participación de la sociedad en la formulación de políticas? ¿Cuáles son las capacidades de la sociedad para acceder y hacer uso de las informaciones y el conocimiento para facilitar y estimular la toma de decisiones? Es con base en estas preguntas que se evidencia la necesidad de consolidar la participación de los diferentes actores y de la sociedad en general en la toma de decisiones, de forma que dichas decisiones se puedan fortalecer incorporando diferentes miradas.

En estudios realizados a nivel del IDRC (Lindquist 2001; Carden y otros 2002), sobre la “influencia en políticas de los resultados de las investigaciones”, se pueden identificar, entre otras, tres clases de intervenciones en las que la investigación puede actuar:

- En la expansión de capacidades y conocimientos sobre las políticas en sí.
- En la expansión del horizonte político inmediato.
- En la influencia en los regímenes políticos.

Respecto a la primera, las capacidades mejoran al modificar el conocimiento y proporcionar datos de los actores involucrados en los temas; mediante el apoyo en la formulación de ideas innovadoras, desarrollando nuevas investigaciones y promoviendo las capacidades analíticas, así como en el mejoramiento de las capacidades para comunicar dichas ideas.

Con relación a la segunda, la expansión de los horizontes de política se puede lograr, ofreciendo posibilidades de aprendizaje y formación de redes, la estimulación de discusiones públicas, la formación de los investigadores y la comprensión del problema que deben abordar, así como el estímulo a un diálogo productivo entre los grupos de los investigadores y de los decisores de políticas.

Finalmente, en la búsqueda última, es decir, de llegar a influir de alguna manera en los regímenes políticos, los caminos para seleccionar llevan a una modificación de los programas y políticas que ya están en ejecución y una revisión, desde la base, de dichos programas y políticas.

Sobre el modelo de gobernanza de Internet, el Seminario ofreció la oportunidad de analizar cómo procesos como la Cumbre Mundial sobre la sociedad de la información y los planes de acción regionales, derivados de la misma, están generando lineamientos de política pública globales, regionales y nacionales. Donde legándonos declaraciones de principios y planes de acción, no sólo se incluye la gobernanza de Internet y los mecanismos de financiación de infraestructura, sino también la importancia de los derechos humanos, de género, del acceso al conocimiento, del acceso a la información, de la educación y la investigación, de los medios y de la diversidad cultural en la sociedad de la información.

Por lo tanto, creemos que es necesario fortalecer un espacio donde debatir cómo construimos desde lo local y lo regional una sociedad de la información global.

En lo referente al gobierno electrónico, se muestra las dificultades de implementación de gobiernos en línea que respondan a las necesidades ciudadanas, que no pronuncien las desigualdades ya existentes y no excluyan las posibilidades de promover procesos participativos. Puesto que al no crearse una estrategia de promoción y capacitación, el gobierno electrónico se topa con dos grandes problemas: el acceso se restringe a muy pocos, y nadie sabe qué beneficios prácticos obtiene en su día a día para

pasar por el proceso de aprendizaje de una herramienta y un mundo (virtual) absolutamente desconocidos.

Hay que enfatizar que el verdadero desafío del gobierno electrónico es reestructurar las TIC para que tengan utilidad estratégica y al mismo tiempo reestructurarse a si mismo para poder utilizar las posibilidades que las TIC ofrecen, incorporando procesos que van más allá del rediseño gubernamental.

En cuanto a las políticas públicas, el espacio del Seminario permitió identificar que en el contexto regional se deben desarrollar políticas de Estado y no de gobierno, para evitar tentaciones coyunturales que impiden que haya seguimiento y sostenibilidad.

Que estas políticas sean ante todo a nivel nacional y local, permitiendo luego una comparación de tipo regional y global. Que las políticas públicas de Internet y de las TIC se enmarquen en políticas más generales nacionales que tengan que ver con el desarrollo, la participación ciudadana en la toma de decisiones, con el sector educativo, el desarrollo de competencias y la transformación de procesos productivos etc. Que la problemática de la participación ciudadana sigue siendo una dimensión poco atendida y esto se refleja en que las políticas públicas no logran plasmarse en respuestas efectivas a las demandas que la ciudadanía plantea.

Finalmente, se alerta sobre la tensión existente por un lado, sobre la necesidad de defender el derecho a libertad de expresión y por otro, el respeto a la privacidad.

Se subraya que las políticas públicas deberían garantizar que los ciudadanos conozcan más de cerca los peligros y las potencialidades que la red representa en cuanto a los mecanismos de control, censura y de los derechos ciudadanos.

En lo relativo a la inclusión digital se señala, que si bien se han hecho significativos avances sobre todo, por parte de organizaciones de la sociedad civil, queda mucho camino por recorrer. Puesto que por parte de los estados no se han desarrollado estrategias de promoción y comunicación interinstitucionales e intersectoriales que viabilicen los mecanismos para una efectiva inclusión digital.

A estas temáticas se agregaron el análisis de la censura, los mecanismos de control y los derechos ciudadanos en la Internet, tema que se relaciona tanto a la necesidad de garantizar una efectiva libertad de expresión e

información (sin bloquear sitios ni contenidos en la red), así como a la discusión sobre la protección de la privacidad y la propiedad intelectual. Mientras se destaca la importancia de prestar un servicio fundamental para la libertad de expresión, se promueve el concepto que la red debería ser transparente y ajustarse a estándares de imparcialidad. En consecuencia, el problema estará centrado en cómo regular esta serie de actividades basadas en el uso cada vez más frecuente de la Internet.

Otra de las ponencias presentadas analiza el marco regulatorio que Ecuador ha formulado en torno al desarrollo de la Internet y muestra cómo los procesos que pretenden desembocar en políticas públicas no recogen una complejidad como es la ecuatoriana caracterizada por la diversidad cultural, étnica y regional, a la que se suman la dificultad de llegar a acuerdos, la pobreza y una insuficiente democratización. La ausencia de políticas públicas en TIC, y también en otros campos, insinúa la prevalencia de prácticas verticales e impositivas y sugiere la ausencia de mecanismos que conduzcan al diálogo y al debate para una efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones.

Siguiendo la misma línea sobre la necesidad de participación y debate ciudadano, en otra ponencia se propone traducir el concepto y repercusión de las TIC a un lenguaje comprensible por el ciudadano común; fomentar los procesos de transparencia y participación e impulsar el compromiso de los políticos electos, exigiendo una rendición de cuentas periódica sobre los compromisos adquiridos por parte de la administración pública y el regulador.

Se presentaron también algunas experiencias y prácticas exitosas con relación a los telecentros como medios para facilitar las relaciones de la comunidad de emigrantes a través de las tecnologías. Este tipo de práctica conlleva la necesidad de apoyar la aprobación de políticas que redunden en beneficio de las comunidades locales, nacionales y transnacionales y se promueva el uso y acceso a las TIC para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de los beneficios que la Internet brinda.

En conclusión, el ciberespacio presenta una nueva dinámica en el que se articulan el espacio público y variadas instancias de participación ciudadana. Es un lugar donde lo privado y lo público encuentran ocasiones de convivencia y competencia, ya que por un lado, el primero halla oportunidades para la expansión de usos comerciales y, para el segundo, la

apropiación estratégica de la Internet permite a los movimientos sociales la expresión de sus demandas y necesidades, así como un lugar de aprendizaje y participación.

De ahí la importancia de un uso estratégico de las TIC a través de políticas públicas adecuadas para favorecer procesos de reconstrucción de la cultura política, el sentido democrático y la gobernabilidad. El desarrollo de un modelo de gobernanza de la Internet, que facilite el ejercicio de los derechos ciudadanos y la participación activa tanto de la sociedad civil como de los organismos estatales, debe constituirse como una meta fundamental para el desarrollo de la Sociedad de la Información tanto en los países del área Andina como en los de la región latinoamericana.

## Bibliografía

- Birkland, T.A. (2001). *An Introduction to the Policy Process*. New York: M. E. Sharpe.
- Carden, F. y otros (2002). *IDRC-Supported Research In The Public Policy Process: A Strategic Evaluation Of The Influence Of Research On Public Policy*.
- Jenkins, W. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. Mr. Robertson
- Lindquist, E.A. (2001). *Discerning Policy Influence: Framework for a Strategic Evaluation of IDRC-Supported Research*.

# **Gobernanza de Internet: Implicaciones y consecuencias**



# TICutopía: Los ciudadanos y la gobernanza de Internet

Michel J. Menou

## Introducción

Desde 1980, fecha del reconocimiento del protocolo TCP/IP como norma básica de ARPANET, Internet cautivó progresivamente la atención de todos los sectores de la sociedad hasta estar hoy en día reconocido como una infraestructura esencial. Así el plan de acción de Túnez de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la información - CMSI - (2005a:6) declara:

“30. Reconocemos que Internet, elemento capital de la infraestructura de la Sociedad de la Información, ha pasado de ser un servicio de investigación y académico para convertirse en un recurso mundial disponible para el público.”

Sin embargo, esta calidad emana solamente de las creencias de un reducido número de personas y de las prácticas de una minoría de seres humanos. En cuanto las medidas actuales de la Sociedad de la información se basan esencialmente en el nivel de desarrollo de las infraestructuras materiales, ellas mismas vinculadas a la riqueza, la relación entre nivel de desarrollo y uso de las TIC es por así decirlo incestuoso y no demuestra de ningún modo que esto último conduzca por si mismo a más, y aún menos a un mejor, desarrollo. Aunque las cifras sobre usua-

---

\* Ph.D. Somos@Telecentros

rios de Internet sean poco seguros, podemos admitir que en el mejor caso, el 1/5 de la población mundial forma hoy parte del círculo de los internautas (según las últimas cifras de Internet world stats (2006); 15,7% globalmente y 14,4% para América Latina y el Caribe).

Es pues sorprendente que la gobernanza de Internet haya adquirido estos últimos años tal importancia. Si los intercambios inmateriales a través de Internet tienen sin duda una gran importancia, los intercambios materiales por medio de los transportes marítimos no tienen una importancia menor hoy día. No obstante la gobernanza de estas actividades suscita comparativamente poco o ningún interés. Los pabellones de conveniencia y el incumplimiento de las normas de seguridad hacen correr riesgos mucho más graves que el spam y no se hace nada serio para luchar contra ellos.

Sólo podemos preguntarnos por lo tanto cuales juegos han llevado a la gobernanza de Internet al frente de la escena. Sobre todo teniendo en cuenta que como vamos a verlo, el tema está en sí mismo borroso. La confusión no es menor cuando se trata de los niveles a los cuales esta gobernanza debe operarse o de los protagonistas, de sus papeles respectivos y sus relaciones. Admitiendo que la claridad no está lista a establecerse sobre todos estos aspectos, la única cuestión importante consiste en saber cuales medidas prácticas permitirían a los ciudadanos ver las cosas más claramente y poder participar en decisiones sobre este tema.

### ¿De qué se trata?

#### ¿Dijeron “gobernanza”?

En cuanto el concepto de “gobernanza” se extrajo de su ambiente científico original para convertirse en un argumento en el debate político, grandes dificultades aparecieron en su comprensión, incluso por los especialistas, al igual que en su expresión propia en distintas lenguas. Es interesante observar las variaciones, minúsculas aparentemente, pero susceptibles de fundamentar una exégesis muy diferente por distintas partes.

Tres definiciones de la gobernanza de Internet aparecen en dos documentos de la CMSI y un documento de la “sociedad civil” (énfasis nuestro):

- “La gobernanza de Internet es el desarrollo y la aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en las funciones que les competen respectivamente, de principios, normas, reglas, procedimientos de adopción de decisiones y programas comunes que configuran la evolución y la utilización de Internet” (CMSI 2005b:4).
- “Una definición de trabajo de la gobernanza de Internet es la preparación y aplicación por los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil, en el desempeño de sus respectivas funciones, de principios, normas, reglas, procedimientos de toma de decisiones y programas comunes que dan forma a la evolución y a la utilización de Internet” (CMSI 2005a:34).
- “La gobernanza de Internet se puede definir como: Acción colectiva, por gobiernos y/o los operadores del sector privado de las redes de TCP/IP y usuarios finales para establecer reglas y procedimientos visando el cumplimiento de órdenes públicos y la resolución de los conflictos que implican jurisdicciones múltiples” (Circle ID 2006).

La sutil distinción que así se estableció entre los mecanismos de preparación de las decisiones, la toma de decisión, y la ejecución de las decisiones pone el sentido común a una dura prueba. Sobre todo cuando algunas decisiones esenciales no son submetidas a este bonito mecanismo de gobernanza, como, por ejemplo, la liberalización del sector de las telecomunicaciones que es todo un elemento esencial del desarrollo de Internet.

Se podría ver en este concepto de gobernanza una aplicación del concepto de separación de los poderes. Es olvidar a la vez la coherencia intrínseca de la acción de los tres poderes, y sus avatares al tiempo moderno. Si una gobernanza pareció necesaria en la práctica es en primer lugar, porque el Gobierno vio su naturaleza y su papel naturales destruidos o corrompidos en la mayoría de los países. En realidad la construcción que salió del CMSI con la creación, entre otras cosas, del Foro para la gobernanza de Internet - IFG – establece entre reflexión y acción un tipo de relación que sólo puede compararse con la práctica de los molinos de plegarias.

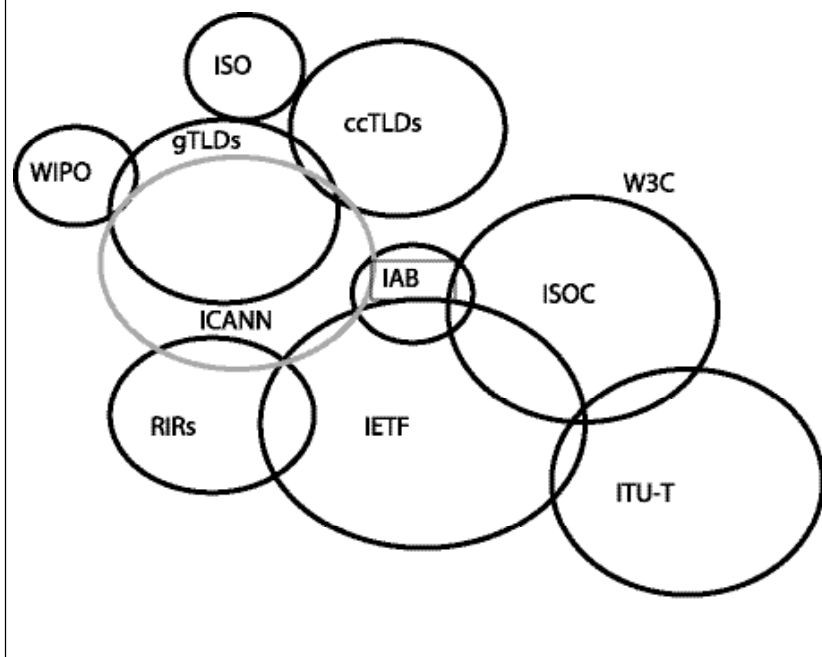
*¿Dijeron “Internet”?*

La segunda fuente de perplejidad tiene al objeto mismo que debería ser sometido a la gobernanza, la Internet. ¿Pero qué es eso de la Internet? ¿Se trata de la red de telecomunicación entre computadoras que conocemos hoy? ¿Podrá excluir mañana radio y televisión por ejemplo, cuándo ya no existirán más que bajo forma numérica y tomarán los mismos canales? ¿Se puede tratar de la telefonía sobre IP sin considerar las otras formas de telefonía, regular el WiMax sin tener en cuenta las otras utilizaciones de las frecuencias de radio? ¿Qué Internet tendremos en algunas décadas cuando las nanotecnologías habrán transformado todos los seres y cosas en entidades comunicantes interconectadas? Y sobre todo qué Internet tendremos mañana si las tendencias que vieron la luz recientemente consiguen imponerse, como está destacado por Charles Bailey (2006:23) :

“... tres factores, una extensión dramática del alcance, duración, y naturaleza punitiva de los leyes de propiedad intelectual; la capacidad del DRM de encerrar los contenidos en una manera sin precedente; y la erosión de la neutralidad de la Red merecen escrutinio cuidadoso por los que creen que Internet ha fomentado (y continuará fomentando) una revolución digital que ha dado lugar a una explosión extraordinaria de la innovación, de la creatividad, y de la difusión de la información. Estos factores pueden determinar si la tan alabada “autopista de la información” vive hasta su promesa o simplemente se convierte en “el camino del peaje de la información” del futuro, asemejándose irónicamente a los servicios en línea del pasado pre-Internet.”

Si algunos autores establecen claramente una distinción entre gobernanza de Internet y gobernanza de las TIC, como lo hacen por ejemplo Sadowsky, Zambrano y Dandjinou (2004:8), se navega generalmente a vista entre dos extremos. Por una parte la gobernanza técnica de Internet stricto sensu, como está ejemplificado en la Figura 1, ella misma siendo bastante reveladora de la forma en que los protagonistas tienden a ver mediodía a su propia puerta (el World Wide WebConsortio, W3C, parece no ser mencionado más que “para memoria”). De otra parte, la gobernanza de todas las actividades que influyen en Internet o dependen del mismo como detallado en la Figura 2.

Figura No. 1  
Funcionamiento de la Internet y relaciones  
entre las organizaciones técnicas (© ISOC, 2005)



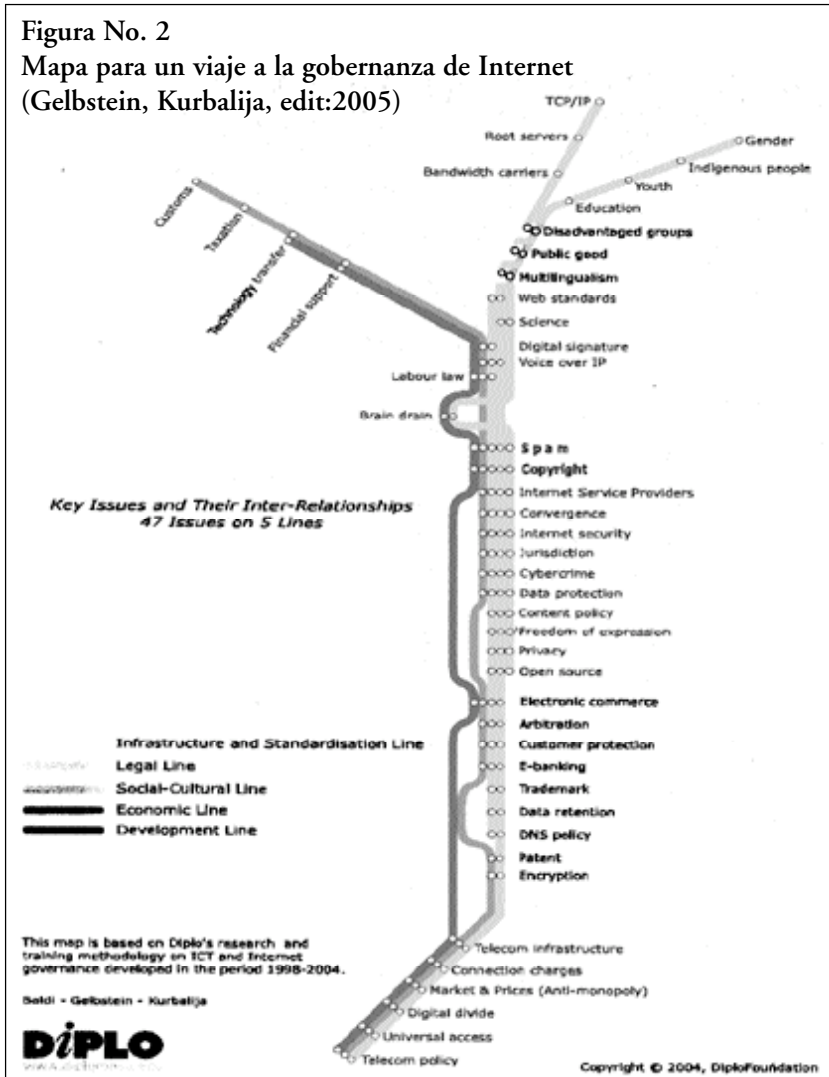
En la mayoría de los casos uno se encuentra enfrentado a una mezcla de temas en una acepción extremadamente variable según los protagonistas, como lo muestra la lista de los 10 temas más frecuentemente mencionados en las consultas del Foro sobre la gobernanza de internet (2006):

“Spam, multilingüalismo, cybercrimen, cyberseguridad, privacidad y protección de los datos, libertad de la expresión y derechos humanos, costo de la interconexión internacional, superación de la brecha digital: acceso y políticas, superación de la brecha digital: financiamiento, reglas para e-comercio, e-negocio y la protección al consumidor”.

Figura No. 2

Mapa para un viaje a la gobernanza de Internet

(Gelbstein, Kurbalija, edit:2005)



## Lugares y conflictos territoriales

Internet funciona a todos los niveles del planeta y sus alrededores desde el individuo aislado que comprueba su correo electrónico sobre un ayudante personal yendo al mismo tiempo en la calle, hasta los satélites de telecomunicaciones que garantizan la transmisión. Se someten también todos los territorios reales así conectados a una variedad de normas técnicas, derechos de propiedad y órganos jurisdiccionales que no son siempre coherentes ni compatibles.

Los visionarios de un “nuevo espacio” donde los seres humanos podrían evolucionar con total libertad, fácilmente olvidaron que momentáneamente estos últimos viven en espacios de derecho controlados por Estados, o de pseudo derecho controlado por el moderno becerro de oro que se nombra “el mercado”.

La dificultad técnica, la incertidumbre y/o la ausencia de una voluntad política suficientemente fuerte a menudo indujeron los poderes públicos a abstenerse de intervenir a las declaraciones de principios, como, por ejemplo, en cuanto a impuestos sobre el comercio electrónico. No obstante, una voluntad política determinada, sobre todo si se basa en una fuerza disuasiva, pronto superará todos los obstáculos que en otras circunstancias justificarían la inacción.

Como en el caso de la libertad de expresión en China y en otros lugares, o del respeto de la vida privada en los EE.UU. Todo cuestionamiento del orden establecido, y hasta la “actividad estadísticamente anormal”, pudiendo ser calificados de acto terrorista, el campo de la opresión se encuentra en gran parte ampliado con la participación de las comunicaciones electrónicas.

Sin embargo, no habría que descuidarse de los efectos del imperialismo industrial o la dictadura de la rentabilidad que puede tener efectos igualmente devastadores. El destino reservado a las zonas rurales o “aisladas” en todos los países, que se trate de facilidades básicas, de disponibilidad de equipamientos informáticos y su mantenimiento, o de servicios es bastante reveladora de la imperante incoherencia. Mientras que las TICs ofrecen una posibilidad sin precedentes para que los desenclave y que evite la explosión de las megalópolis.

Se prestó mucha atención a los conflictos de jurisdicción entre países

y conjuntos politicoeconómicos. Al admitir que Internet representa un nuevo espacio internacional por destino, se puede también asombrarse de que no se ve aplicar los mismos principios que permitieron garantizar la gobernanza del alto mar, del espacio aéreo internacional, del espacio, del antártico, y hasta de los ferrocarriles.

Dentro de cada país se encuentran también conflictos de atribución aunque existe organismos, como ministerios responsables de las “nuevas tecnologías” o mismo “de la sociedad de la información”. Entre los 30 miembros del Grupo de alto nivel que supervisa el programa i2010 de la Comunidad Europea no se encuentran menos de 12 tipos de ministerios representados.

Cualquiera que sea el Ministerio “a cargo de”, otros tienen un “derecho de fiscalización” natural: educación, investigación, economía, interior, defensa, industria, telecomunicaciones, etc. Sin mencionar las agencias de regulación. A eso se añade los efectos de la estructura administrativa de los Estados; la complementariedad supuesta de las competencias asignadas a los Estados federados y a las distintas colectividades locales, se traduce a menudo en la práctica en una competición como se puede verlo tratándose del despliegue de redes WiFi por los municipios.

En el ámbito del TIC como en mucho otros, las autoridades públicas tienen grandes dificultades a adaptar sus estructuras y sus métodos de funcionamiento a las realidades transversales y cambiantes del mundo moderno. Con respecto a un tema en boga susceptible de atraer los proyectores de la actualidad, hay inevitablemente plétora de candidatos para desempeñar el papel de “Don Internet”.

### **Protagonistas y proceso multisectorial**

Para complicar aún la situación, la aparición de la gobernanza como mecanismo de gestión acompañó una transferencia de la autoridad de las instancias estatales hacia círculos de regulación más o menos autónomos donde las distintas categorías de protagonistas teóricamente son representadas equitativamente y tengan un peso igual en la formación de las decisiones.

Bajo pretexto de atenuar el déficit de legitimidad o habilidad del Estado, a la práctica se ha puesto término a la representación del interés



común, que no es todavía equivalente, ni mucho menos, a la combinación de los intereses particulares. Aún menos cuando en la práctica, los representantes de los tres cuerpos fundamentales, el sector gubernamental, el sector privado y la sociedad civil, son miembros de las mismas castas, salidos de las mismas escuelas, antiguos, actuales o futuros empleados de las mismas empresas.

Esta confusión entre expresión de los intereses (legítimos muchas veces pero contradictorios y equívocos), concertación y decisión es por lo menos inquietante en sí y en cuanto opera en un contexto donde ni la transparencia ni el control democráticos son especialmente activos. Pero más aún cuando algunos de los protagonistas se benefician de situación monopolísticas o constituyen oligopolios a nivel local como a nivel global.

El argumento según el cual la flexibilidad institucional y la ausencia de normas de representatividad es la clave de la innovación, del progreso y de la innovación es un poco corto cuando se pasa del ámbito de la tecnología al funcionamiento de la sociedad como todo. El hecho de que se asista cada vez más al desarrollo de nuevas formas de interacción para las cuales el público parece organizarse espontáneamente no puede justificar por sí solo un rechazo de principio de la idea misma de una gobernanza de Internet como parece preconizarlo Zittrain (2006) según quien, la cuestión consiste en saber “qué ambiente puede conducir a la gente a comportarse de manera más humana”. Si a pequeña escala un tal dejar hacer, dejar inventar, dejar experimentar tiene evidentes méritos y mostró su eficacia, no va así cuando se pasa de una comunidad limitada al conjunto de la población del planeta.

En cuanto el público ya no estaría representado por gobernadores designados democráticamente y operando según normas democráticas, la defensa de sus intereses incumbiría a las “organizaciones de la sociedad civil” o de “organizaciones no gubernamentales”. Estas últimas todavía tienen con relación a las organizaciones de sus dos otros socios, sector público y sector privado, número de deficiencias.

A falta de lugar para analizarlas mencionaría al menos el particularismo de su objeto, su novedad y fragilidad institucional, la debilidad de sus recursos propios y su dependencia económica. Pero la característica más crítica con relación a su participación en la gobernanza es la confusión persistente entre representación y representatividad. Si una organización

particular puede expresar la opinión de sus miembros, suponiendo que los haya consultado y les dé cuenta, esto no implica de cualquier manera que pueda legítimamente hablar en nombre de todos los individuos que comparten uno de sus atributos.

Un uso hábil de las TIC permite, que más es, a organizaciones, o incluso a individuos, de instituirse los representantes de tal o cual interés sin haber recibido el mandato de cualquiera, ni rendir cuentas. Cuando estas organizaciones se basan aun más en asociaciones multipartidas, se puede llegar a situaciones por lo menos curiosas. Es el caso por ejemplo de la supuesta representación de los “usuarios” de internet tanto en ISOC como en el ICANN At-Large Advisory Committee (ALAC), o de la participación de la sociedad civil en las distintas instancias del CMSI y su continuación.

### ¿Entonces qué hacer?

La conclusión que seguramente se impone es contradictoria como la mayoría de las veces. Por una parte, la gobernanza de Internet es un tema demasiado confuso y dudoso que sería mejor abandonar. Por otra parte, se puede tratar de asuntos de demasiada importancia y consecuencias pesadas para que se pueda ceder a esta tentación.

Dussán Hitscherich y Roldán Perea (2005:89-90) sugirieron una serie de medidas, que en el estado actual de las cosas podrían facilitar procesos democráticos :

- “marco jurídico que permite la participación popular en la toma de decisión
- apoyo al desarrollo del movimiento de asociaciones de consumidores
- tornar obligatorias las audiencias públicas
- planificación participatoria de los programas de ICT
- sistemas de información que ofrecen datos exactos sobre las necesidades y las condiciones de los usuarios
- compañías obligadas a informar a los usuarios sobre sus derechos
- establecer procedimientos para que los usuarios pueden hacer sugerencias, evaluar el servicio proporcionado, proponer proyectos

- tratando de mejorar el servicio y hacerlo disponible para grupos mal comunicados
- reguladores quienes imponen sanciones a las compañías cuando las metas fijadas no se alcanzan
  - instrumentos en vigor para preservar la neutralidad de los reguladores en sus decisiones, evitando el riesgo que sean capturados por la industria
  - autoridades quienes explican claramente las razones de sus decisiones, para que así puedan ser controladas”

Hay, no obstante, dos obstáculos principales para que tales mejoras sean eficaces. Para que la representación democrática sea eficaz es necesario que el pueblo tenga una visión bastante clara de lo que está en juego para otorgar autoridad con conocimiento de causa. Hace 5 años la tesis de una de mis estudiantes (Lawrence 2001) ponía de manifiesto que el usuario ordinario de Internet no comprendía mucho al papel del ICANN. Desde entonces la situación se volvió aún más complicada.

En el campo de la gobernanza de Internet, los temas se vuelven cada vez más complejos mientras los actores se atomizan y las libertades individuales se ponen en juego. Por lo cual, es inútil creer que una acción eficaz puede realizarse confinándose únicamente al campo de Internet y en el marco de un sistema político-económico como de prácticas que van contra preocupaciones humanistas o de la simple sensatez.

¿Qué influencia puede tener, por ejemplo, el derecho a la información en Internet cuando la casi totalidad de los medios de comunicación de masa en el mundo están hyperconcentrados, dependen de las potencias políticas y financieras y funcionan como una extensa empresa de entontecer?

Sería necesario en primer lugar, como varias veces lo destacamos (Menou 2004) que la formación al alfabetismo digital se transforma en una verdadera formación a la cultura de la información. Pero sería necesario también que todo el ámbito de las políticas de TIC se ponga al alcance de los ciudadanos para que ellos estén en condiciones de influir sobre las decisiones que los conciernen. El programa de formación en política pública de TIC desarrollado por Somos@Telecentros desde hace algunos años es un ejemplo de lo que puede intentarse. Al mismo tiem-

po programas educativos como la maestría en políticas públicas y Internet que FLACSO Ecuador había ofrecido, pueden facilitar un proceso de concienciación y capacitación de los líderes, lo cual no es menos urgente.

Sería necesario también que las organizaciones de la sociedad civil ganen en madurez, organización y capacidad para unirse en vez de competir una contra otra en la caza de los subsidios y a la respetabilidad política que hace a los poderes dominantes.

Sería necesario sobre todo que la ética deje de no ser más que un tema de coloquio y discursos hipócritas para ponerse finalmente en la práctica. Sabiendo que la mejor garantía para eso es que los incumplimientos estén sancionados radicalmente. Más que un derecho a la información es una obligación de escuchar a los otros y procurar comprender los que se debería imponer a todos.

Algunos hacen como que creen que podemos hacer un internet democrático sin que la democracia reine en todos los ámbitos. Esta es la razón por la cual concluiremos con Eugène Pottier:

“Agrupémonos todos,  
En la lucha final.  
El género humano  
Es la Internetcional”

## Referencias

- Bailey, C.W. Jr. (2006). Strong Copyright + DRM + Weak Net Neutrality = Digital Dystopia? <http://www.digital-scholarship.com/cwb/DigitalDystopia.pdf> to appear in *Information Technology and Libraries* 25, no. 3 (2006)
- Circle ID (2006). Internet Governance, Last revised by McTim, Mar 01, 06 at 1:05 pm PDT <http://www.circleid.com/backgrounders/view/Internet%20Governance/>
- Cumbre mundial sobre la sociedad de la información (2005). Programa de acciones de Túnez para la sociedad de la información. Documento WSIS-05/TUNIS/DOC/6(Rev.1)-S

- Cumbre mundial sobre la sociedad de la información, Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza de Internet (2005). Informe del Grupo de Trabajo sobre la Gobernanza de Internet [http://www.itu.int/wsis/documents/doc\\_multi.asp?lang=en&id=169510](http://www.itu.int/wsis/documents/doc_multi.asp?lang=en&id=169510)
- Dussán Hitscherich, J., Roldán Perea, J.M. (2005). Institutional Design of the Regulator in Latin America and the Caribbean. In, Galperin, H., Mariscal, J. Eds. Digital poverty: Latin American and Caribbean Perspectives. Lima, DIRSI, pp. 79-92.
- Gelbstein, E., Kurbalija, J., eds. (2005). Internet governance: issues, actors and divides. Malta, Diplo Foundation and GKP. <http://www.diplomacy.edu/ISL/IG/default.htm>
- (10) i2010 High Level Group [http://europa.eu.int/information\\_society/eeurope/i2010/i2010\\_high\\_level\\_group/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/information_society/eeurope/i2010/i2010_high_level_group/index_en.htm)
- Internet world stats (2006). Internet usage statistics - The Big Picture – updated March 31, 2006. <http://www.internetworldstats.com/stats.htm>
- Internet Governance Forum (2006). *The substantive agenda of the first meeting of the Internet Governance Forum*. Documento WSIS-II/PC-3/DOC/5-S [http://www.intgovforum.org/Summary% 20of%20discussions.htm](http://www.intgovforum.org/Summary%20of%20discussions.htm)
- Lawrence, E. (2001). *What is ICANN?: An Enquiry into the International Corporation for Assigned Names and Numbers and their Role in the Domain Name System*. Msc. Dissertation. City University London, Department of Information Science.
- Menou, M.J. (2004). “La alfabetización informacional dentro de las políticas nacionales sobre tecnologías de la información y comunicación (TICs): la cultura de la información, una dimensión ausente”. Traducido por Cristóbal Pasadas Ureña. *Anales de documentación. Revista de Biblioteconomía y Documentación*. Facultad de Comunicación y Documentación de la Universidad de Murcia. <http://www.um.es/fccd/anales/ad07/ad0716.html> . [Translation of 2002 paper for UNESCO & NCLIS: Information literacy in national ICT policies: the missed dimension, information culture].
- Sadowsky, G., Zambrano, R., Dandjinou, P. (2004). *Internet Governance: A Discussion Document* (Prepared for the United Nations ICT Task Force. New York, Global Internet Policy Initiative and Internews

Network & United Nations Development Programme  
Sociétés de l'information, Hors série EGENI 2005, [http://www.societes-  
delinformation.net](http://www.societes-<br/>delinformation.net)

Zittrain, J. (2006). *Internet governance and regulation: The future of internet and how to stop it*. Inaugural professoral lecture, Oxford Internet Institute, Oxford University, 25 April.  
<http://webcast.oii.ox.ac.uk>

**Rol creciente de los Estados  
sobre la gobernanza de Internet**

# El descubrimiento de la e-globalización de los Estados

José Luis Barzallo

Durante los últimos años, Internet ha tenido cambios fuertes en su composición y funcionamiento generando nuevas expectativas en la comunidad de usuarios alrededor del mundo.

Todos estos cambios que se han producido en Internet están directamente relacionados con la sociedad de la información, que ha involucrado en gran medida a los usuarios de Internet y especialmente a los gobiernos en su búsqueda por reducir la brecha digital que separa a los países.

La sociedad de la información representa estudiar y apoyar una mayor penetración de los individuos que componen las sociedades modernas con la tecnología que permite la transmisión de información.

El propio desarrollo de Internet mostró las diferencias que se iban presentando respecto de los niveles de penetración o avance en cada país o región. Esta desigualdad se conoce como la brecha digital y los países preocupados por estas diferencias que empezaban a marcar nuevas distancias entre los países de mayor desarrollo con los de menor desarrollo, diseñaron estrategias para disminuir ese abismo digital. La brecha digital afecta por igual a los países que muestran bajos indicadores de desarrollo tecnológico, ya que existen vacíos en el desarrollo de la infraestructura, la capacitación y la participación en todos los ciudadanos en la sociedad de la información.

El principal argumento siempre ha sido el que los individuos de cualquier sociedad tengan igualdad de acceso a las tecnologías de la información y especialmente a Internet. Se pretende evitar que la desigualdad se marque por la información a la que se tiene acceso en los procesos de for-



mación educativa, desarrollo profesional o industrial, para que el futuro de la sociedad aproxime cada día más los niveles competitivos que pueden alcanzar los miembros de la sociedad, en un intento por hacer realidad los sueños de la globalización.

## Gobernanza de Internet

La gobernanza de Internet tiene sus orígenes en la creación misma de Internet en la década de 1960 como proyecto ARPANET. Posteriormente en 1994 la National Science Foundation (NSF) delega las funciones en la administración del sistema de nombres de dominio a la empresa Network Solutions Inc, con lo que se producen cambios en la visión de la comunidad de Internet generando una reacción en contra de la administración dependiente del Gobierno de los Estados Unidos de América (Barzallo 2006a:37).

Desde la creación de la ICANN, la gobernanza de Internet se ha caracterizado por una mayor participación de los gobiernos y la intención de llevar esta administración al marco general de las Naciones Unidas.

Estos eran los primeros pasos de la administración de Internet de manera pública y luego compartida con la privada, pero siempre bajo una figura de delegación que partía del gobierno de los Estados Unidos de América por tratarse de la administración del sistema de nombres de dominio (DNS).

La Cumbre de la sociedad de la información del año 2003 ocurrida en Génova marcó un punto fundamental para el desarrollo oficial del término gobernanza. Se conformó un grupo de trabajo sobre gobernanza de Internet para definir el alcance de su expresión; identificar las políticas públicas relevantes para la gobernanza en Internet; desarrollar de común acuerdo los roles y responsabilidades que le correspondía asumir a la sociedad civil, el gobierno y los organismos internacionales.<sup>1</sup>

La definición de la gobernanza de Internet involucró a diferentes sectores que aportaron con su visión particular sobre el tema. Así para los abogados se debía resaltar la jurisdicción y competencia; para los defenso-

---

1 [www.wsis.org](http://www.wsis.org)

res de los derechos humanos estaba la libertad de expresión y los derechos humanos básicos; los políticos en los beneficios de su electorado y los diplomáticos en la soberanía nacional.

La expresión gobierno electrónico va mucho más allá de la simple traducción que se hace al castellano de la palabra “e-government”. Esta traducción simple significa gobierno en Internet o gestión pública, cuando se debe entender en su conceptualización más amplia que significa gobierno de Internet.

Gobernanza de Internet, tiene igualmente una gran importancia por la connotación de gobernar o buscar un logro social, económico e institucional duradero. Estos logros los trasladamos a Internet y vemos como tiene sus particularidades para alcanzar sus metas.

Internacionalmente se han conformado varias organizaciones e instituciones que constituyen una compleja red de gobernanza global. De esta interrelación surgen políticas que impactan de manera directa o indirecta en el desarrollo de la sociedad de la información y la consecuente distribución de la información a nivel global.

Uno de los íconos de la gobernanza de Internet es la ICANN<sup>2</sup> por sus siglas en inglés, la Corporación de Internet para la Asignación de Nombres y Números. Esta organización es la que regula la parte más importante de Internet, el sistema de nombres de dominio y la asignación de los números para las direcciones IP. Debemos resaltar también la iniciativa latinoamericana en [www.latinoamericannn.org](http://www.latinoamericannn.org) que justamente busca acercar a quienes forman parte de la comunidad Internet a la administración del sistema de nombres de dominio, pero en castellano.

La Cumbre de la sociedad de la información recomendó que la gobernanza de Internet se preocupe, entre otros temas, por el desarrollo de políticas que permitan una mayor inclusión social o digital en las tecnologías de la sociedad de la información.

La gobernanza de Internet ha sido la base fundamental para el creciente interés de los estados en participar. Por esta razón tomaremos sus principios para analizarlos y poner sacar conclusiones sobre su desarrollo.

Punto de partida para la gobernanza es la Internet como un recurso mundial disponible para el público y para su propia gobernanza. Por esta

---

2 [www.icann.org](http://www.icann.org)

razón la gestión internacional de la sociedad de la información debe ser multilateral, transparente y democrática, con una participación total de gobiernos, sector privado, sociedad civil y organizaciones nacionales e internacionales.

Para asegurar su funcionamiento es necesario contar con una distribución equitativa de los recursos destinados a su desarrollo, buscar un mayor acceso y tomar en cuenta la diversidad cultural y lingüística de los pueblos.

Es definitivo el cambio sufrido en la Internet que como habíamos mencionado pasó de ser un arma de guerra para convertirse en una herramienta académica para terminar como un recurso abierto para el público mundial (Barzallo 2006b:8).

Internet como eje de la gobernanza que se analiza en este segmento, es un elemento esencial para el desarrollo de la persona, como elemento fundamental de esta herramienta que no puede ser discriminatoria ya que de ocurrir aquello, se perdería ese objetivo de llegar a todos los rincones del mundo con la información que Internet contiene.

Justamente esa aplicación de principios debe garantizar la estabilidad y la seguridad de Internet, pero por sí misma, sino por la acción de los gobiernos que deben preocuparse por su permanencia en el tiempo, pero cumpliendo con el objetivo de lograr una mayor participación de la sociedad.

Es necesario que los actores de la gobernanza sean estos gobiernos centrales o locales y el sector privado junto con la sociedad civil, que cumplan con su papel y reglas para poder dar forma a la sociedad de la información.

Como decíamos es necesario contar con la participación de las partes interesadas y las organizaciones intergubernamentales e internacionales competentes para reconocer que:

- Cada Estado en ejercicio de su soberanía es el único facultado para desarrollar sus políticas públicas y por ende es el llamado para delinear las políticas públicas que serán ejecutadas tanto en el ámbito local como en el internacional.
- El sector privado y la sociedad civil deben desempeñar un importante papel en la generación de recursos económicos y preocuparse por el

desarrollo comunitario. Estas actividades si bien son desempeñadas de manera especializada por cada uno de los sectores, no deben descuidar los otros aspectos de la sociedad de la información y las metas del milenio.

- Las organizaciones internacionales deben seguir manteniendo su capacidad para generar normas y estándares internacionales que faciliten la integración de las tecnologías de la información. Los organismos intergubernamentales deben preocuparse por seguir coordinando muchas de las iniciativas regionales y mundiales
- Es importante mantener la contribución de las comunidades académicas y técnicas a la evaluación y desarrollo de Internet.

La parte relacionada con la coordinación de las organizaciones intergubernamentales es fundamental; impulsar para fomentar el intercambio de información y experiencias logradas en los diferentes países por región e internacionalmente. Estas experiencias permitirán adoptar soluciones y posiciones variadas de acuerdo con las necesidades que cada uno tenga.

Para fortalecer la gobernanza es necesario contar con instituciones regionales especializadas en la gestión de recursos de Internet para alcanzar las metas propuestas, velando por el interés nacional y regional. Estos objetivos limitados no deben dejar de lado la coordinación y contacto con organizaciones mundiales para buscar recursos que favorezcan la gobernanza.

La gobernanza debe brindar seguridad en la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones para generar confianza en sus usuarios. Para mejorar la seguridad es necesario buscar la colaboración de los interesados y promover una cultura de ciberseguridad como ya lo ha reconocido y recomendado las Naciones Unidas<sup>3</sup>. El crear una cultura de ciberseguridad requiere un esfuerzo nacional, con un enfoque a su realidad y al entorno internacional. Por esta razón se requiere de la cooperación internacional para fortalecer la seguridad y ampliar la cultura alrededor de los usuarios como partes interesadas.

---

3 Resolución 57/239 de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Dentro de la seguridad podemos encontrar aspectos como la protección de la información, la privacidad y los datos personales como base de progreso para el comercio, el acceso y el desarrollo social y económico de cada país.

Parte de la ciberseguridad es la lucha contra la ciberdelincuencia, incluida la que se produce en una jurisdicción y tiene efectos en otra. Es necesario contar con mecanismos internacionales fuertes y eficientes que permitan aplicar las leyes contra la delincuencia informática. Para esto es necesario que los gobiernos nacionales aprueben leyes internas que permitan perseguir estos delitos y a sus delincuentes y que luego esos mismo Estados impulsen normas internacionales para poder integrar la lucha contra la ciberdelincuencia.

En lo que concierne a los países en el marco internacional se deben aprovechar los documentos preparados hasta el momento, así las Resoluciones de las Naciones Unidas<sup>4</sup> son un buen referente para apoyar e impulsar. De igual manera se cuenta con la Convención Europea para la lucha contra la ciberdelincuencia.

Siempre será esencial el intercambio de información y de las prácticas de los países para combatir la ciberdelincuencia, tanto en prevención como en la sanción.

Es necesario considerar al ciberterrorismo como una parte de la ciberdelincuencia y evitar que las tecnologías de la información se conviertan en la fuente económica para sostener estas actividades ilícitas.

El correo basura conocido también como spam se ha convertido en una plaga a nivel mundial. Debemos crear conciencia en lo que significa mantener seguridad y privacidad. Entre los elementos que se deben considerar está el correo basura. Se deben articular las iniciativas internacionales de cooperación regional e internacional, tomando también referentes como la estrategia contra el correo basura de la APEC y otras que se han propuesto.

El correo basura no es un tema fácil, sino por el contrario ha generado dificultades en los países, especialmente por la defensa de los derechos empresariales y de libre comercio. Por este motivo, la legislación orienta-

---

4 Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas 55/63 y 56/121 sobre la "Lucha contra la utilización de la tecnología de la información con fines delictivos"

da a resolver el correo basura debe orientarse a la autorregulación para el orden de los prestadores de servicios, sin dejar de lado lo coercitivo para el caso en el cual se produzcan daños directos por el este tipo de correo.

La autorregulación va a permitir los usos positivos de Internet y otras TIC para controlar los abusos y enmarcar la actuación de los usuarios y sectores interesados en las dimensiones éticas de la sociedad de la información de la Declaración de principios y del Plan de acción de Ginebra y Túnez.

También el individuo como ente de la sociedad necesita proteger su privacidad y la información relacionada con sus datos personales. Los Estados deben garantizar el respeto por la privacidad de los individuos, sea mediante la adopción de normas legislativas internas o en el campo de la cooperación internacional o bien mediante la aplicación de mecanismos de autorregulación o medidas tecnológicas.

Dentro de los derechos de los individuos se debe reconocer el notable desarrollo del comercio electrónico en los últimos años, rompiendo las fronteras de los países. La mayoría de países han elaborado sus leyes y reglamentos, sin embargo es necesario que esta iniciativa sea diseminada por el resto de países que aún no cuentan con un cuerpo legal. El desarrollo del comercio electrónico ha creado la necesidad de proteger al consumidor, tanto con las normas legales como con la aplicación de mecanismos reales que permitan que éste pueda ejercer su derecho.

El consumidor al igual que el comercio electrónico traspasa fronteras, por lo que los países deben preocuparse de concretar normas regionales e internacionales que faciliten la aplicación de las normas internas de protección de los derechos del consumidor, sin ocasionar daños indirectos al mismo consumo internacional.

### **Gobierno electrónico como base de la gobernanza**

El gobierno electrónico es visto como la relación entre el gobierno y los ciudadanos mediante el uso de las tecnologías de la información. El gobierno electrónico en su concepción natural implica racionalización de los procesos, lo que le da fluidez y funcionalidad.

Los ciudadanos deben ser motivados para usar las tecnologías de la información ya que les resulta mucho más fácil interactuar en el comercio que con el gobierno, entre otros puntos.

Es indispensable considerar que si el gobierno electrónico no es usado por los ciudadanos, entonces este servicio fundamental se convierte en elitista, oneroso y desperdiciado.

Como ya veremos luego, el apoyo político es necesario, además es importante contar con un apoyo financiero y administrativo para poder superar las barreras culturales que se presentan en los diferentes países. Es necesario contar con una participación positiva de los funcionarios administrativos para aceptar el desarrollo y aplicación de nuevas tecnologías.

La capacitación de los miembros de la administración pública para encarar las tecnologías de la información les otorgará una gran ventaja que será reinvertida en los ciudadanos.

La dispersión de las iniciativas traen como consecuencia una falta de concentración en el proyecto central generando una elevación de los costos de manera espiralada. Se debe mantener una presencia organizada del gobierno en línea para evitar las confusiones que se pueden presentar ante diferentes sitios web que se desarrollan en las iniciativas seccionales.

Las tendencias en el gobierno electrónico van hacia:

- La integración del gobierno electrónico, mediante la unificación de las políticas de Estado.
- El contacto con el ciudadano usuario para prestarle servicios directamente.
- El gobierno electrónico no debe convertirse en una página web, sino orientarse siempre a lado del ciudadano consumidor, sin embargo debe preocuparse para que su información sea claramente proporcionada en Internet, para evitar que la búsqueda del usuario termine en sitios web que no guardan relación con el gobierno de un país determinado.
- Transparencia.

- Inclusión digital. La inclusión digital es esencial en el gobierno electrónico, razón por la cual la comentamos brevemente.

La inclusión digital tiene como objetivo el lograr que la sociedad se integre a las tecnologías de la sociedad de la información.

Existen diferentes alternativas para mejorar la inclusión digital, sin embargo, éstas están directamente relacionadas con las políticas que se adopten para impulsar que una mayoría de ciudadanos utilicen las tecnologías de la información en diferentes circunstancias de su vida diaria.

La inclusión digital es una vía para acortar la brecha digital existentes entre los países que han logrado una mayor penetración o inclusión de sus sociedad con las tecnologías de la información.

### **Gobernanza y políticas públicas**

La gobernanza como forma de transferir las necesidades nacionales con visión internacional requiere para su fortalecimiento la aplicación de ciertas políticas públicas que apoyan su desarrollo y mejoramiento. Así, es necesario que los Estados desarrollen las TIC como parte de los servicios que el gobierno brinda a sus ciudadanos y será importante tomar en cuenta los programas nacionales y estrategias para el e-gov.

- La promoción ciudadana es importante para poder llevar a los ciudadanos comunes, sin educación especial, a la utilización de la tecnología en sus actividades personales de relación con el gobierno. Esto evitaría que el gobierno electrónico sea elitista y que las masas de individuos puedan aprovechar su tiempo para evitar la pérdida de salarios por sus trámites personales o un mejor aprovechamiento de su tiempo.
- Es necesario impulsar las políticas públicas sobre las tecnologías de la información, no sólo para incrementar la oferta, sino también la demanda mediante programas de inclusión digital.
- Es necesario que las estrategias políticas busquen una interoperabilidad de las infraestructuras de telecomunicaciones montadas, para que



la regulación actual no altere de manera drástica la inversión de los operadores y logre un mayor desarrollo por una vía moderada. Se debe buscar un proceso basado en premisas políticas y especificaciones técnicas para lograr la integración de los sistemas e infraestructura sin afectar lo existente.

- Es necesario contar con sistemas escalamiento; transparencia; adoptar patrones abiertos e interoperabilidad de los sistemas.
- Se debe contar con una guía de interconexión, seguridad, uso de la tecnología, medios de acceso, organización e intercambio de información, integración del gobierno, entre otros. Es necesario que los costes de interconexión internacional a Internet sean equilibrados para ampliar el acceso a Internet. El Gobierno debe plantear estrategias para mejorar la conectividad con el objetivo de lograr un acceso más equitativo y eficaz para sus ciudadanos.

Para cumplir con el objetivo de mejorar la interconexión y sus costes, se debe fomentar que se negocien en un entorno competitivo orientados hacia parámetros que sean transparentes, objetivos y no discriminatorios en el mercado, con especial atención al mercado, proveedores y usuarios.

- Es importante tomar en cuenta la promoción de espacios públicos para los gobiernos seccionales, gobierno central, apoyando también la iniciativa privada.
- Algunos proyectos que pueden apoyarse: telecentros; anulación de todo tipo de impuestos en la compra individual de equipos; conexión de las escuelas a través de proyectos con el Ministerio de Educación.
- En cuanto a infraestructura, el gobierno debe desarrollar vías de transmisión de datos en altas velocidades. Se debe promover a creación de redes troncales regionales de Internet de alta velocidad y puntos de intercambio Internet (IXP) nacionales, regionales y subregionales.
- Es necesario conocer cuales son las demandas de servicios públicos mediante el uso de las tecnologías de la información. Hay que contar

con una amplia serie de servicios para la gente de acuerdo a sus necesidades, para evitar que el gobierno electrónico sea un sitio web sin vida o utilidad real.

- Se debería considerar los eventos de la vida de los ciudadanos. Costo, calidad, servicios, acceso. En definitiva, conocer cuales son las necesidades primordiales de los ciudadanos en su vida y en su interacción con las tecnologías de la información. Para equilibrar se debe considerar la necesidades de las empresas y sus expectativas respecto de las acciones del gobierno.
- Es interesante, pero en algunos casos se puede encontrar una mayor satisfacción respecto de los gobiernos locales que frente al gobierno central, incluso en la penetración de las tecnologías de la información.
- En base al conocimiento de las expectativas de los ciudadanos se puede determinar su niveles de ahorro y cuanto han ahorrado en realidad con el uso de las tecnologías de la información.
- Uno de los más grandes proyectos puede ser la implementación a nivel nacional del voto electrónico, ampliando cada vez más el margen de aplicación.
- Se podría ampliar la base de contribuyentes para la declaración y pago del impuesto a través de Internet.
- Un proyecto definitivamente útil para el gobierno es el de compras electrónicas de todo tipo e insumos que necesita el gobierno. Los beneficios que trae la contratación electrónica mejora las compras en cualquier figura, sea convocatoria, licitación, subastas. Se logra una disminución del tiempo. Es necesario contar además de las normas y reglas, con un acuerdo con los proveedores para el uso de las tecnologías de la información en los procesos.
- Promover proyectos de equipos de bajo coste para alentar a los usuarios a que utilicen la infraestructura de las TIC para lograr de esta

manera una compenetración básica que permitan dar el salto a Internet.

- Debe impulsar el multilingüismo como forma de difundir las tecnologías de la información. Para esto se debe buscar la adaptación de los contenidos locales para que tengan un alcance a la comunidad local y a las comunidades indígenas (InfoDev. The World Bank 2006).

Podemos resaltar los siguientes puntos para avanzar en la sociedad digital:

- Definir e implantar modelos de servicios y acceso.
- Definir los canales más importantes para lograr un mayor acceso.
- Promover y monitorear las mejores prácticas del gobierno electrónico.

Es muy importante tomar en cuenta que Internet no es sólo una herramienta informática, sino que es un espacio muy importante de implicaciones sociales, políticas y económicas.

La gobernanza de Internet debe ser vista como la administración de los recursos de Internet, mediante el diseño de políticas que permitan una participación activa de la sociedad civil y los organismos Estatales.

### **Iniciativas internacionales**

Existen varias iniciativas internacionales que por su propio contenido no se las puede desarrollar en este artículo, ya que cada una de éstas puede ser materia de una investigación independiente.

Citaremos por ejemplo el proyecto de IP V6 que pretende incrementar la capacidad de direcciones y números que se albergan en Internet y la cantidad de equipos que pueden estar conectados a la red.

La participación de la sociedad civil en países de menor desarrollo, que ha encontrado una gobernanza de Internet mucho más transparente

luego de la cumbre mundial de la sociedad de la información, lo que ha motivado una relación más directa con los gobiernos que debe seguir cultivándose.

El interés público en Internet como una responsabilidad de todos los ciudadanos y gobiernos para precautelar los intereses de la sociedad al momento de dictar las políticas regulatorias adecuadas para mejorar el acceso a la información, sin causar daños o contravenir normas nacionales e internacionales.

Modelos de interconexión relacionados con Internet que beneficien a los países de menor desarrollo frente a los desarrollados. Involucramiento de países de menor desarrollo en la gobernanza de Internet para formar parte de la programación del Internet del futuro, de acuerdo con sus intereses económicos, sociales y políticos. Impacto en la propiedad intelectual con los cambios que se producen y como la OMPI y la legislación mundial está reaccionando ante la realidad digital (Barzallo 2006b).

## Visión del Estado

Cada vez existe un mayor interés por parte de los estados por formar parte de la sociedad de la información, los gobiernos se han dado cuenta que se necesario contar con políticas públicas que permitan avanzar en sentido positivo para disminuir la brecha digital.

Al dictarse políticas públicas los Estados se han involucrado cada día más en la gobernanza de Internet, primero desde una visión local y luego esa visión se traslada a la experiencia que logran los países en su desarrollo interno al tratar de acomodar las reglas de juego en beneficio general.

El interés de los Estados proviene de la decisión de intervenir en la administración de la red desde su perspectiva local y global para lograr que los recursos de Internet beneficien a todos por igual. Es importante tomar en cuenta que para muchos países la visión sobre gobernanza de Internet varía de acuerdo a sus necesidades o filosofía de gobierno, por lo que también cambia la forma por la cual estos países piensan en su rol en la gobernanza de la red.

Es importante darnos cuenta que las experiencias de los países han sido experimentos que en muchos casos han resultado en éxitos y en otros

casos, en modelos que no han dado resultado y que no vale la pena replicarlos.

Es importante que la participación de los ciudadanos se tome con mucha cautela para evitar beneficiar a sectores que no necesitan la ayuda para disminuir la brecha digital.

El rol del Estado debe ir más allá de la utilización total de las tecnologías, no se deben olvidar que es necesario acercar las tecnologías de la información a los ciudadanos por diferentes vías, sea mediante páginas web o mediante el uso de medios de comunicación como el teléfono o el servicio eficiente que se puede prestar en la función pública.

Es necesario que los gobiernos tengan claro que todos los proyectos necesitan un funcionamiento y por ende un financiamiento que tiene que surgir de algún sitio y generalmente proviene de los organismos del Estado.

El Estado debe preocuparse por administrar de una manera adecuada la información de los individuos que será manipulada por las tecnologías de la información y que quedará desprotegida en algunas fases de los proyectos de inclusión digital y acceso a las tecnologías de la información.

Los estados continúan involucrándose en el gobierno de Internet, sin embargo se ve que al menos un proyecto fracasa al año, sin que esto se considere una pérdida sino una ventaja frente al resto que les permite aprender de los errores sufridos en el emprendimiento.

El caso chileno se ha mostrado como el de mejor posicionamiento dentro de la región y sus avances son considerados como un buen ejemplo para el resto de países.

Los países deben continuar con el desarrollo de modelos de negocios basados en software libre, sin que esto signifique una posición al respecto, sino que debe tomárselo como una opción válida que puede servir plenamente a los intereses de los países.

Los países se han concentrado en disminuir la brecha digital y mejorar la infraestructura de las telecomunicaciones. Sin embargo, es importante preocuparse por el desarrollo de contenidos locales, indicadores de educación, industria del software y otros que sirvan como referencia para poder hacer un balance del estado real del país.

El interés de los países por resolver los problemas relacionados con la sociedad de la información lleva muchas veces a que se sigan líneas extre-

mas respecto de la tecnología, en lo que se podría considerar como tecnólogos, es decir, la tecnología como la solución a los problemas o el fracaso en caso de no alcanzar las metas propuestas.

Los estados se han estado involucrando en la gobernanza de Internet regionalmente como en el caso de América Latina y a nivel mundial, en las cumbres mundiales que se han llevado a cabo.

### **Acuerdos participativos**

Producto de los acuerdos regionales como el plan de acción E-lac o las recomendaciones de la Cumbre de la sociedad de la información de Túnez, se planteó desarrollar una estrategia nacional de gobierno electrónico para crear un entorno favorable para desarrollar la sociedad de la información y desde ahí cumplir con los objetivos propuestos. Con esto se lograría transparencia para mejorar la sociedad de la información.

Punto de referencia de la participación de los estados en la gobernanza de Internet resulta el financiamiento que se buscaría en organismos internacionales para alcanzar los objetivos planteados. Esto nos da una buena pauta e incentivo para que los gobiernos se compenetren más en la gobernanza de Internet.

En el caso latinoamericano se recomendó como metas de e-lac el intercambio de las experiencias, lo que representa una opción importante para poder participar los países con mejores opciones frente al gobierno de la red.

### **Rol del Estado**

Es necesario tomar en cuenta que el rol creciente de los estados en la gobernanza de Internet proviene de los resultados de la Cumbre Mundial de la sociedad de la información, en su versión Túnez. En esta Cumbre se trataron de forma especial los temas relacionados con gobernanza de Internet y se adquirieron compromisos respecto del desarrollo de esta gobernanza.

Como había indicado anteriormente, la gobernanza no se limita al gobierno, sino que está íntimamente vinculado con la sociedad de la información y la intención de disminuir la brecha digital, sin que esto sea

la totalidad del verdadero sentido que se busca.

Para alcanzar los compromisos adquiridos los gobiernos deben plantearse estrategias nacionales que les faciliten su participación en la sociedad de la información. Estos compromisos no provienen solamente de los países en menor desarrollo tecnológico, sino que son para todos, por lo que el involucramiento es general.

También debemos considerar que los Estados se acercan a la gobernanza de la red desde sus propias necesidades, así los Estados Unidos de América defiende su posesión sobre el sistema de nombres de dominio y la administración de Internet a través de su principal figura, la ICANN. En casos como el ecuatoriano o el colombiano se presenta la gobernanza a través de su propia necesidad de mejorar la sociedad de la información incorporando a la mayor cantidad de gente posible a las tecnologías de la información y las comunicaciones.

La forma de acercarse a la gobernanza de Internet parte de la necesidad de disminuir la brecha digital. Una de las ventajas que tiene la gobernanza de Internet es que comprende visiones multidisciplinares (Gelbstein s/f), lo que ha permitido que los Estados se interesen por participar y de esa forma contribuir para el desarrollo de los países, tanto interno como externo.

Entonces, la forma de lograr que exista un desarrollo con líneas generales, es formar parte de la visión global, sin que esto signifique una renuncia a la soberanía nacional (Grewlich 1999) u otorgue facultades a otros países para intervenir en sus propias decisiones.

El descubrir que la participación global es una forma de entender y de aportar para el desarrollo interno desde una visión externa y global ha permitido que los países aporten con sus ideas desde la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información WSIS.

Un estudio<sup>5</sup> de las Naciones Unidas sobre el e-government muestra la mejora que han tenido los países, en cuanto a los datos registrados de sitios web de gobierno que tienen utilidad o que permiten la participación de los ciudadanos en el gobierno de sus países, sea beneficiándose de sus servicios o sea aportando con ideas sobre el destino de las políticas en los distintos aspectos.

---

5 Global e-government readines report 2005. [www.un.org](http://www.un.org)

La gobernanza de Internet entendida como parte del gobierno electrónico es una estructura fundamental para el desarrollo de los pueblos. Ya se han identificado varias bases sobre las cuales se tiene una mayor atención. En este orden de ideas, podemos mencionar a la infraestructura, la economía, los derechos humanos, la brecha digital, la inclusión digital entre otros.

Si vemos casos como el de la Comunidad Andina dentro del marco latinoamericano podemos notar un esfuerzo por cumplir con los parámetros recomendados en el documento e-Lac que contiene los aportes de los países que participaron en América Latina.

Es así como la gobernanza de Internet ha dejado de ser solamente la ICANN para enfocarse en otros aspectos que tienen relevancia internacional por la importancia que conllevan decisiones como IPV6, el interés público en Internet o los efectos de la propiedad intelectual en la red de redes.

Los Estados se han dado cuenta que a través de estos proyectos que tienen acciones, se pueden obtener beneficios que son generales, pero que a la vez en su aplicación local tienen funcionalidades específicas que ayudan al desarrollo de los países.

La lógica utilizada es bastante sencilla: si la Internet puede abarcar mejores capacidades para la transmisión y uso de datos, entonces el beneficio es para todos los usuarios y si esa capacidad se sigue ampliando, entonces la base de favorecidos es aún mayor.

La gobernanza de Internet es el reflejo internacional del gobierno electrónico, en un nivel técnico respecto del manejo de la red y su utilización como instrumento de desarrollo.

El gran beneficio que obtiene un Estado al participar en la gobernanza de Internet, está en extender la posibilidad de que sus propias redes se desarrollen dentro de las políticas de infraestructura que se adopten.

Por el lado humano tenemos que la gobernanza de Internet apoyará a las políticas de gobierno electrónico para incorporar al ciudadano común que no tiene conocimientos de tecnología y sin embargo se ve beneficiado por las políticas que se adopten gracias a las decisiones internacionales, basadas en las realidades de nuestros pueblos.

Estos antecedentes constituyen la base para identificar una mayor participación de los Estados en la gobernanza de Internet como una realidad



necesaria para alcanzar las metas propuestas dentro de sus políticas públicas de gobierno electrónico, mediante aportes y acciones concretas en las decisiones que se toman sobre el futuro de la red.

Es así como la globalización apunta a la integración de los Estados en sus políticas públicas respecto de la sociedad de la información, para cumplir con sus metas planteadas en los planes de gobierno electrónico, con una visión de futuro y no sólo en beneficio del sector tecnológico, sino de toda la sociedad.

## Bibliografía

- Barzallo, José Luis (2006 a). *La propiedad Intelectual en Internet*. Quito: Editorial Ediciones Legales.
- Barzallo, José Luis (2006 b). “El gobierno electrónico en Ecuador” *Revista Ediciones Legales*. Mayo.
- Gelbstein, Eduardo (s/f). *Internet governance. Issues, actors and divides*. The information society library. [www.diplomacy.edu](http://www.diplomacy.edu)
- Grewlich, Klaus (1999). *Internet governance. Unictny gove rmance. Governance y Cyberspace. Access and Public Interest y Global communi - catios*. Vol. 9. Law and Electronic Commerce. Kluger Law International.
- InfoDev. The World Bank (2002). *Egovernment handbook*. Proyect of InfoDev and The Center for Democracy And Technology. [www.infodev.org](http://www.infodev.org) . November.

**Censura y mecanismos de control  
vs. derechos ciudadanos**

# Censura, mecanismos de control y derechos ciudadanos

Carlos G. Gregorio

## Introducción

Como en otros aspectos que se analizan “después de Internet” es necesario establecer si el concepto clásico de censura se ajusta a la libertad de expresión y la libertad de información en Internet. Tradicionalmente la censura se asocia a la revisión por parte de una autoridad gubernamental de los contenidos de cualquier forma de expresión o comunicación que puede concluir o no con una “orden de silencio”. A partir de allí se han desarrollado muchas formas de censura que no implican necesariamente a los gobiernos, pueden sobrepasar los contenidos y aplicarse para silenciar personas, otras formas son económicas y se relacionan con los costos o las consecuencias de expresarse en medios masivos.

Existe cierta censura admisible —en contadas ocasiones y por orden judicial— pues la libertad de expresión no es siempre un derecho absoluto, pero cualquier restricción o censura previa tienen una fuerte presunción de inconstitucionalidad (Verbitsky y otros, 1989).

En los últimos años, varias corrientes de pensamiento democrático han asignado a Internet una expectativa creciente para la libertad de expresión y una demanda sostenida de conocimientos, pero estos pronósticos están aun muy lejos de ser realidad. Las formas disponibles para expresarse en Internet han borrado alguna de las barreras que suponía difundir ideas en los medios convencionales pero han aparecido nuevas

---

1 Instituto de Investigación para la Justicia

debilidades, que se traducen en que hoy en día Internet no es visto por minorías y disidentes como un medio idóneo para sus luchas y reivindicaciones. También muchos ven con sorpresa la banalización de Internet, que ha sido captada con propósitos comerciales, y en particular por la industria de la pornografía.

Para poder analizar las formas de censura propias en Internet se considerará en este contexto que existe censura también cuando se usa cualquier forma de poder para controlar la libertad de expresión o información.

### Censura en Internet

Internet es un medio de comunicación de características peculiares, o al menos distintas de los medios que le precedieron. La unidad de información son los sitios y es en ellos donde los usuarios encuentran la información, una diferencia está dada en que el usuario debe tener mucha más iniciativa que en los medios convencionales y que además toma decisiones mucho más precisas sobre que tipo de información desea recibir. Estas dimensiones son absolutamente distintas de la prensa, la radio o la televisión en las que el usuario es mucho más pasivo y sólo puede elegir un periódico o señal que él considera afines a su línea de pensamiento, o imparciales, o simplemente en el que se siente más cómodo.<sup>1</sup> Al hablar de Internet no se excluye la comunicación interpersonal que se denomina correo electrónico, en esta modalidad el emisor es quien tiene el control de la iniciativa y si bien los destinatarios pueden ser muchos —situación que se analizará en detalle luego— el conjunto de destinatarios ha quedado cerrado y estático. La concepción de Internet hace que la información —en teoría— siempre esté allí, cuando el usuario la desee y durante todo el tiempo que necesite para procesarla y puede ser guardada o copiada, aun cuando algunos sitios hacen esfuerzos para evitarlo.

Otro aspecto peculiar de Internet es que —en teoría—no importan las fronteras convencionales, aunque si las de conectividad. Una persona que

---

1 Recibir información tiene los costos adicionales del procesamiento de sus estructuras, muchos lectores o espectadores prefieren desarrollar empatía con un medio y dejarse llevar por la selección que sus editores hacen de la información. Más abertura se traduciría en mejor y más diversa información, pero no todos están dispuestos a pagar esos costos.

puede estar conectada a la red, tiene accesibilidad —nuevamente en teoría— a toda la información.

Con esta caracterización se podrían distinguir algunos mecanismos de control y censura específicos de Internet: barreras tecnológicas durante la transmisión ya sea en servidor de origen o en el de destino; y procedimientos para evitar que la información se encuentre o tenga el impacto esperado.

## Barreras tecnológicas durante la transmisión

### *Restricciones en el origen*

Este tipo de restricciones impiden acceder a determinados sitios; algunos filtros son controlables por los usuarios (como el *software* que se ofrece a los padres para que bloqueen los sitios para adultos en sus casas); también son colocados filtros en empresas e instituciones que limitan los sitios accesibles, en algunos casos (generalmente en oficinas de gobierno) se impide consultar sitios extranjeros; las empresas colocan filtros para pornografía, *chat* y otros accesos que supuestamente podrían ser una pérdida de tiempo. Un problema particular representan los filtros en lugares que prestan un servicio público de acceso a Internet (telecentros, locutorios, cibercafés, etc.) y que normalmente no advierten a sus usuarios que tipo de restricciones tienen.<sup>2</sup> Es común también que algunas bibliotecas que ofrecen acceso en Internet intenten evitar usos no académicos.

- 2 En Perú varias ordenanzas municipales (con rango de Ley) establecen control de contenidos en las cabinas públicas de Internet; se prohíbe y sanciona el acceso a páginas pornográficas o sobre violencia, por menores de edad y a pornografía infantil en general. Ver ordenanzas: Municipalidad de San Miguel; Municipalidad de San Juan de Miraflores; Municipalidad de San Martín de Porres; Municipalidad de Bellavista; Municipalidad de Jesús María; Municipalidad de Santa Anita; Municipalidad de Los Olivos y la Ordenanza No. 139 de la Municipalidad de Magdalena del Mar que introduce el uso de “listas positivas” para los niños y adolescentes.
- 3 La Acordada 17.868 del 25 de marzo de 2003 busca “Garantizar el acceso a todos los sitios con contenido jurídico disponibles en Internet, por parte de magistrados, funcionarios y empleados sujeto a las normas de la presente acordada” y facilita a los usuarios que desde su puesto de trabajo no puedan acceder a algún sitio de contenido jurídico, podrán poner en conocimiento de tal situación al área documental de la Dirección de Informática de la dirección de informática del Poder Judicial, a fin que este organismo previa evaluación del contenido del sitio, disponga su accesibilidad.

Al menos una buena práctica es el caso del poder judicial de la Provincia de Mendoza (Argentina), que hace pública y transparente su lista de los sitios accesibles en las terminales instaladas en sus dependencias.<sup>3</sup>

Existen denuncias que afirman que en algunos países por orden del gobierno se aplican filtros a determinados sitios de Internet, por el perfil de las denuncias estas restricciones obedecen a los contenidos de estos sitios. Una de las características de esta forma de censura es que se descubre en la práctica, o incluso puede aparecer como una conexión intermitente o de menor velocidad.<sup>4</sup>

Contrariamente en otros casos el bloqueo de algunos sitios se hace por ley, este es el caso de Italia donde la Legge 23 dicembre 2005, No. 266 ( artículos 535 a 538) protege el monopolio estatal de los juegos de azar, y por tanto ordena inhibir la utilización de Internet para acceder a sitios de juego fuera de Italia.<sup>5</sup> En Australia la Broadcasting Services Amendment (Online Services) Act 1999 para proteger a los niños requiere que los proveedores de servicios de Internet, entre otras cosas, bloqueen el acceso a sitios de contenidos para adultos que estén fuera de Australia.<sup>6</sup> En los EE.UU. la Child Online Protection Act (1998),<sup>7</sup> y la USA Patriot Act (2001),<sup>8</sup> introducen limitaciones o facilitan los procedimientos de identificación de usuarios. En Argentina la Ley 25.690 establece que las empresas ISP (Internet Service Provider) tendrán la obligación de ofrecer software de protección que impida al acceso a sitios específicos.<sup>9</sup>

4 Ver Silenced: an international report on censorship and control of the Internet, Privacy International y The GreenNet Educational Trust (Septiembre de 2003).

5 El artículo 536 dice: "I destinatari delle comunicazioni hanno l'obbligo di inibire l'utilizzazione delle reti, delle quali sono gestori o in relazione alle quali forniscono servizi, per lo svolgimento dei giochi, delle scommesse o dei concorsi pronostici, di cui al comma 535, adottando a tal fine misure tecniche idonee in conformità a quanto stabilito con uno o più provvedimenti del Ministero dell'economia e delle finanze – Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato". Ver: siti soggetti ad inibizione y el Decreto direttoriale n° 2006/4249/GIOCHI/UD

6 También existe legislación en los estados o territorios, ver por ejemplo la Censorship Act 1996 en Western Australia.

7 Esta ley ha sido sucesivamente declarada inaplicable por los tribunales.

8 El nombre formal es Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act

9 Artículo 1. Las empresas ISP (Internet Service Provider) tendrán la obligación de ofrecer software de protección que impida el acceso a sitios específicos al momento de ofrecer los servicios de Internet, independientes de las formas de perfeccionamiento de los contratos de los mismos (Teléfónicos o escritos).

Cuando estos filtros operan para todos los usuarios que estén dentro de las fronteras de un país, resulta relevante si es perceptible, o no, el hecho de la censura. En otras palabras, la diferencia está en el conocimiento por parte del usuario de la existencia de un sitio al que no puede acceder, y en este punto podría ser crítica la complicidad de algunos buscadores (universales) que se avienen a desarrollar versiones nacionales censuradas, a cambio de mantener su negocio en esos países.<sup>10</sup>

### *Restricciones en el destino*

Un ejemplo de este tipo de filtro puede verse —mejor dicho no verse— en el sitio [www.annualcreditreport.com](http://www.annualcreditreport.com) alojado en los EE.UU.<sup>11</sup> En efecto este sitio es sólo visible dentro del territorio de los EE.UU. y cuando se accede desde otro país el sitio emite una pantalla que simula la existencia de un error (equivalente al de sitio inexistente). Supuestamente la información que es posible hallar en ese sitio hace a la historia crediticia personal, que podría ser sensible, sin embargo no se da ninguna explicación pública sobre que tipo de balance de derechos hace necesaria esta restricción.

En definitiva la identificación por parte de un servidor de la dirección IP de quien accede facilita, por ejemplo, seleccionar el idioma del sitio, pero también permite colocar filtros para determinados países y hasta determinados usuarios; y podría ser aun peor, pues permitiría variar los contenidos en función de la dirección IP sin que pueda ser percibido.

---

10 Ver Bambauer, Derek, Deibert, Ronald J., Palfrey, John G., Rohozinski, Rafal, Villeneuve, Nart & Zittrain, Jonathan (2005) "Internet Filtering in China in 2004-2005: A Country Study" (April 15). Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=706681>. Ver también las críticas a Google en la campaña realizada por Amnesty Internacional (Calls on Company to End Its Involvement in Internet Censorship in China) en [www.amnestyusa.org/business/document.do?id=ENGUSA20060511001](http://www.amnestyusa.org/business/document.do?id=ENGUSA20060511001) y [Google does not censor: take action to defend freedom of information](http://www.google.com/censor)

11 El sitio puede verse utilizando <http://proxify.com/> un servicio *proxy* anónimo que permite navegar sin ser identificado e incluso burlando los filtros en origen

## Barreras de accesibilidad

En otro contexto la censura se caracterizaba por una “orden de silencio” pero en Internet es necesario de cierto nivel de silencio para poder acceder a la información. En efecto la saturación de información, mucha de ella de muy pobre calidad, puede constituirse en una barrera y —sin ser excesivamente paranoico— en una forma de censura. La opacidad por saturación opera en dos situaciones: el Spam y los buscadores de Internet.

### *Buscadores*

La gigantesca y creciente cantidad de sitios de Internet hace prácticamente imposible siquiera memorizar un puñado de direcciones, casi todos los usuarios necesitan usar un buscador para poder llegar rápidamente a un sitio en el que esperan encontrar cierta información. Hay buscadores universales (google, yahoo, altavista, lycos, por mencionar sólo los más usados), también hay buscadores temáticos y catálogos de sitios web. Los buscadores temáticos y los catálogos son esfuerzos hoy marginales, generalmente sin fines comerciales, pero los buscadores universales son los que tienen cautivos a los usuarios de Internet. Como estos buscadores hacen un proceso de indexación y guardan una copia de cada sitio (*cache*), un sitio o un contenido sólo podrá encontrarse si está en los índices y si el *cache* ha sido actualizado recientemente.

La segunda limitación se debe al orden en que se presentan los resultados de una búsqueda: si con una secuencia de palabras se recuperan un millón o más sitios web, el usuario desapercibido revisa sólo las primeras páginas de resultados (confiando implícitamente que el buscador trabaja para él). Un ejemplo interesante puede hacerse intentando buscar el sitio web de un hotel colocando el nombre del hotel (y la palabra hotel), búsqueda que devuelve en las primeras páginas de búsqueda cientos de revendedores de habitaciones de hotel. Encontrar el sitio oficial de un hotel puede significar revisar diez o más páginas y discriminar cuál puede ser.

En conclusión, los buscadores son quienes controlan las preferencias; figurar en los primeros lugares evidentemente tiene un costo, pero las



consecuencias son que cualquier sitio puede pasar al lugar número mil y quedar así —en la práctica— censurado.

Todos estos buscadores comerciales carecen de reglas explícitas, afirman estar abiertos a indexar a pedido, pero en la práctica los proveedores de *hosting* deben pagar para que sus clientes sean indexados. Tampoco nada es transparente sobre cómo se indexa, con qué frecuencia se actualiza el *cache*, y en que orden se colocan los resultados.

Esta limitación es aun más crítica en los sitios que pueden crearse en *hosting* gratuito (por ejemplo [www.geocities.com](http://www.geocities.com)) que son precisamente los más relevantes para la libertad de expresión, ya que cualquier persona puede crear, utilizando Internet en una biblioteca pública (o pagando muy poco en un cibercafé), y expresarse o hacer una denuncia (la situación ideal para la libertad de expresión es que no existan barreras económicas). Estos sitios generalmente no son indexados, y como consecuencia estas ideas sólo se difunden en un círculo de amigos.

Otro problema hace al poder que detentan los buscadores: hace muy poco uno de estos buscadores universales castigó a un sitio alemán por “excederse” en la cantidad de palabras destinadas a ser recuperado (y que se incluyen ocultas en el archivo plano del sitio). Si algunos sitios pretenden ser recuperados siempre aumentan la cantidad de descriptores, perturbando así la eficiencia del buscador; pero ¿cuál es la autoridad que detentan los buscadores que definen sus reglas, establecen preferencias y castigan a los trasgresores?<sup>12</sup>

### *Correos masivos y no deseados*

Con el correo electrónico ocurre exactamente la misma dificultad. En teoría quien necesite llamar la atención sobre un hecho o expresarse por única vez podría hacer un correo masivo y llegar así a muchas personas;

---

12 El 17 de marzo de 2006 se ha presentado una “class action” —KinderStart.com et. al. vs. Google— (ver la demanda) por los daños derivados de degradarlos y luego quitarlos de los resultados de las búsquedas. La demanda tiene varias debilidades pues definen a Google como una “función esencial” pero no llegan a demostrar que se asemeja a un “servicio público”, tampoco pueden establecer que Google ostente un monopolio. Ver Eric Goldman, *Google Sued Over Rankings*.

hoy el mecanismo existe pero es necesario competir con los filtros personales de correo basura, y con los procesos de limpieza que es necesario hacer todos los días. Sin querer parece nuevamente paranoico, podría verse el Spam no como una estrategia comercial (¿quién compra réplicas de relojes o medicamentos afrodisíacos por Internet?), sino como una cortina de humo para desprestigiar el uso del correo electrónico como mecanismo de denuncia.<sup>13</sup>

### *Otras barreras y formas de accesos*

Una barrera sutil —y probablemente lejos de toda intención— hace a la confiabilidad de Internet. Para un gobernante o un personaje poderoso no es muy relevante una denuncia en Internet de corrupción, por más seria que sea. Algo absolutamente distinto es una nota periodística en la prensa escrita o en radio o televisión, y esta diferencia no se relaciona sólo con la penetración de los medios. También, mientras algunos gobiernos totalitarios bloquean sitios con contenido ideológico distinto u opuesto, los gobernantes más astutos les restan importancia y los consideran acotados en círculos cerrados. ¿Por qué dos reacciones diferentes?

Una hipótesis para explicar estas actitudes podría fundarse en la opinión de algunos detractores de Internet que afirman que sólo es posible encontrar información de mala calidad y dudosamente cierta, al tiempo que confían más en el impacto las noticias impresas o en los servicios de información por los que se paga una suscripción.

Esta hipótesis podría describirse afirmando que Internet supone una lógica con tres valores de verdad, *viz.* “verdadero”, “falso” y “está en Internet”. En efecto, la información que se toma de Internet requiere un mayor discernimiento, pues generalmente no se conoce la seriedad de la fuente, quien se responsabiliza por la edición, hasta eventualmente si el sitio es verdadero o ha sido alterado por un *hacker*. Eso convierte a la información de Internet en referencial, o sea una pista para encontrar información de mayor calidad o que tenga valor documental. Es así hasta el punto que algunos poderes legislativos que colocan leyes en sus sitios

---

13 Ver Frieder, L. & Zittrain, Jonathan (2006). Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=890422>

oficiales advierten que esa información no tiene valor.<sup>14</sup>

Si Internet es un espacio donde hay mucha copia de información (es común encontrar el mismo texto reproducido en varios sitios y no es posible saber cual es el original), mucha información anónima, de mala calidad; cómo darle credibilidad e impacto social a tanta incertidumbre. También los sitios aparecen y desaparecen, cambian los contenidos sin que pueda advertirse. Una herramienta para hacer este seguimiento son los cementerios de sitios como Way Back Machine pero generan tantas ventajas como desventajas.<sup>15</sup>

Algunos sitios en Internet de minorías o grupos disidentes han tenido mucho éxito, pero son realmente excepciones. En los hechos, el balance final es que muy pocos movimientos políticos y sociales han tomado ventaja de Internet; la experiencia que se considera más exitosa es la del Movimiento Zapatista, que quizás no se ha podido repetir con resultados equivalentes.<sup>16</sup>

## Conflictos de derechos

En el mejor de los casos las limitaciones de la expresión o del derecho de acceso están relacionadas con la protección de otros derechos. Estos conflictos de derechos son resueltos realizando un balance caso-a-caso, pues no existe una regla general. Existirían tres niveles: cuando dos formas de la libertad de expresión entran en conflicto entre sí; cuando la libertad de expresión está en conflicto con otros derechos fundamentales; y, cuando entra en conflicto con otros derechos o intereses.

La *Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos dice:<sup>17</sup>

---

14 Ver: Información sobre los contenidos: “El texto actualizado de las normas no es oficial, por lo que la Biblioteca del Congreso Nacional no se responsabiliza de las omisiones que eventualmente contengan los textos legales”.

15 Estos sitios permiten establecer los contenidos anteriores que ya han sido discontinuados, pero vulneran el derecho al olvido del que gozan los datos personales.

16 Ver Centro de Documentación Mapuche Ñuke Mapu y piquetes virtuales (los piquetes o escarques virtuales son formas de denuncia en uso en Argentina).

17. Ver [www.cidh.oas.org/relatoria/spanish/Declaracion.htm](http://www.cidh.oas.org/relatoria/spanish/Declaracion.htm)

10. “Las leyes de privacidad no deben inhibir ni restringir la investigación y difusión de información de interés público. La protección a la reputación debe estar garantizada sólo a través de sanciones civiles, en los casos en que la persona ofendida sea un funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público. Además, en estos casos, debe probarse que en la difusión de las noticias el comunicador tuvo intención de infligir daño o pleno conocimiento de que se estaba difundiendo noticias falsas o se condujo con manifiesta negligencia en la búsqueda de la verdad o falsedad de las mismas.”

Introduce dos aspectos muy interesantes. En primer lugar da la sensación de un conflicto o tensión entre la libertad de expresión —y el correlativo derecho de acceso a la información— y la protección de los datos personales. Sin embargo, ciertos aspectos de la protección de datos personales han sido encuadrados dentro del derecho de autodeterminación informativa (mencionado por primera vez por la Corte Constitucional de Alemania).

La referencia —entonces— a la libertad de expresión (y no a un derecho de expresión) supone la existencia de dos derechos, el derecho a expresarse y el derecho a no expresarse, y precisamente este último —en realidad ambos— está íntimamente relacionado con la autodeterminación informativa, en el sentido que una persona no podría ser obligada a expresar ciertos datos personales. En la medida que sea posible establecer esta vinculación, y en esa medida, no podrá hablarse de un conflicto entre derechos, que generalmente tienden a resolverse prefiriendo la libertad de expresión.

En este sentido muchas personas portadoras del virus HIV están siendo obligadas a expresar esa condición —íntima, personal y motivo frecuente de discriminación— por los poderes judiciales de la región que publican sentencias (accesibles y recuperables por un buscador por el nombre y apellido) cuando se ven obligados a litigar para obtener tratamiento gratuito.<sup>18</sup>

---

18 Luego de muchas sentencias con decenas de nombres, apellidos y documento de identidad de portadores de HIV el Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela atinó a extender su protección a todos los afiliados al seguro social. Ver R. A. C. y otros vs. Instituto Venezolano de los Seguros Sociales, 8 de mayo de 2002.

Si se analizan las políticas judiciales de la región se podrá ver que muchos jueces piensan que eliminar los datos personales en la publicación de las sentencias judiciales (cuando el caso es materia sensible o involucra a niños o adolescentes) sería censura previa. Puede verse que se está siguiendo un procedimiento equivalente al seguido en los EE.UU. donde las partes deben solicitar —en estos casos— litigar bajo pseudónimo. Puede verse que los nombres se quitan cuando existe un pedido expreso de los involucrados, como en *N. A. y otros vs. Ministerio de Sanidad y Asistencia Social*,<sup>19</sup> y aun así, no siempre es concedida la publicación anonimizada, véase por ejemplo la decisión de la Corte Suprema de Argentina en *In re Kook Weskott, Matías*.<sup>20</sup>

El segundo aspecto que introduce la Declaración de principios sobre libertad de expresión es la categoría de “funcionario público o persona pública o particular que se haya involucrado voluntariamente en asuntos de interés público”. Este concepto extensamente desarrollado en la jurisprudencia norteamericana (y la de California en particular) no tiene prácticamente ningún desarrollo legislativo ni jurisprudencial en América Latina (Williams 2004: 325-338). En el Caribe sí existen leyes como la de Guyana, *Integrity Comisión Act* (24 de septiembre de 1997) y Trinidad & Tobago, *Integrity in the Public Life Act* (1999) en las que se enumeran los funcionarios públicos cuyos datos personales tienen una menor protección.<sup>21</sup>

El conflicto más frecuente con otros derechos humanos o fundamentales se presenta con los derechos del niño —en particular en casos de pornografía infantil. Varios casos judiciales están relacionados con la por-

---

19 Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela, 14 de agosto de 1998.

20 “... la regla republicana es la publicación de las sentencias con los nombres completos, y las excepciones son solamente las que se establecen en la Constitución Nacional, los tratados internacionales y las leyes nacionales”, Corte Suprema de Justicia, K.131.XXXIX, 28 de julio de 2005.

21 La Corte Suprema de Argentina ha dicho que tratándose de informaciones referidas a funcionarios públicos, figuras públicas o particulares involucrados en cuestiones de esa índole, aun si la noticia tuviere expresiones falsas e inexactas, los que se consideran afectados deberán demostrar que quién emitió la expresión o imputación conocía la falsedad y obró con real malicia, esto es, con el exclusivo propósito de injuriar o calumniar y no con el de informar, criticar, o incluso, de generar una conciencia política opuesta a aquél a quien afectan los dichos. Ver *Ramos vs. LR3 Radio Belgrano*, 27 de diciembre de 1996.

nografía infantil, en uno de ellos se cuestionaba la constitucionalidad de una ley en los EE.UU. que prohibía los sitios de esta temática con imágenes creadas por computadora, y que en consecuencia no había un niño que pueda ser considerado víctima. La ley se fundaba en que estos sitios son un aliciente para desarrollar actitudes de búsqueda de pornografía infantil, y que indirectamente estimularía otros sitios en los que sí habría víctimas. La ley fue cuestionada por la Free Speech Coalition y finalmente la Suprema Corte de Justicia de los EE.UU. declaró la inconstitucionalidad de la ley.<sup>22</sup> Otros conflictos de este tipo podrían estar marcados por la protección de la intimidad, el honor, o la presunción de inocencia.

Los *blogs* han traído a consideración el derecho a expresarse en forma anónima. La cuestión ha sido debatida judicialmente en John Doe No. 1 v. Cahill et. ux.<sup>23</sup> y se ha reconocido el derecho a permanecer anónimo (al negarse una acción para que se revelen los nombres). Sin embargo existen diferencias sobre la atribución de responsabilidad civil en caso de injurias, que puede recaer sobre el sitio, como ha sido decidido en S. M. y L. E. M. vs. Jujuy Digital, Jujuy.com y Omar Lozano,<sup>24</sup> por injurias difundidas a través del “libro de visitas” de una página Web. En Brasil en el caso Eduardo Sérgio da Silva vs. TELESC Brasil Telecom,<sup>25</sup> los jueces fundan su decisión en el Artículo 5 punto IV de la Constitución que dice “é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”.

---

22 Ver Ashcroft vs. Free Speech Coalition, 535 U.S. 234 (2002).

23 Supreme Court of Delaware, 5 de octubre de 2005

24 Cámara Civil y Comercial de Jujuy (Argentina), Sala I, 30 de junio de 2004. “El paralelismo con la problemática de los delitos cometidos por medio de la prensa escrita u oral, por televisión, etc., es evidente. Aquí también existe, por lo menos, un autor de la opinión o del mensaje y un editor o difusor”. Pero para afirmar la responsabilidad de un servidor por la difusión de contenidos penalmente ilícitos, debe probarse una conducta positiva, que participó activamente de otro (colaboró en la conformación de contenido) o que omitió hacer lo que debía hacer (conociendo el carácter ilícito de los contenidos y pudiendo evitar difusión, no lo hizo). En el caso de autos al ingresar a la página Web de www.jujuy.com se observa un leyenda que reza: “Pedimos moderación en las expresiones vertidas ya que no es nuestra política censurar ningún mensaje, pero si su contenido es inconveniente para otras personas que visiten esta sección nos veremos obligados a borrarlos. Muchas Gracias”. Ello delata la omisión incurrida, toda vez que los mensajes no fueron retirados hasta la recepción de la demanda”, “Por lo tanto acreditado el hecho ilícito, la responsabilidad de los accionados resulta incuestionable”.

25 Segunda Cámara de Direito Civil, Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina, 13 de octubre de 2005.

Otro caso relevante se generó por la inclusión en el sitio Web del diario *La Nación* de Costa Rica de un enlace a un sitio Web en Bélgica que daba detalles de la vida privada de un embajador costarricense (o sea una figura pública).<sup>26</sup> Como consecuencia del proceso judicial iniciado por el presunto damnificado, la justicia de Costa Rica ordenó al diario *La Nación* quitar el enlace y publicar el texto íntegro de la sentencia en una edición del diario. El caso fue llevado a la Corte Interamericana de Derechos Humanos quien anuló la sentencia y reconoció el derecho de libertad de expresión. El punto relevante es que no se discute la veracidad o falsedad de la información contenida en el sitio belga, si se discute la censura de informar que existe un sitio en Bélgica que cada lector deberá apreciar en su veracidad.

En el tercer tipo de conflictos pueden ejemplificarse —como ya se ha visto— en la protección del monopolio estatal de los juegos de azar en Italia o la seguridad nacional en la *Patriot Act* (2002) en los EE.UU.

### **Análisis de algunos casos judiciales contra los buscadores**

En varios casos judiciales se ha analizado la censura en relación con Internet; las decisiones judiciales son importantes en este tipo de casos porque son los jueces quienes deben determinar los equilibrios entre derechos —caso a caso— y así poder delimitar el derecho. En particular —y al carecer muchos sitios de un responsable— los damnificados demandan a los buscadores, que son quienes facilitan el acceso.

En fallos judiciales recientes en Argentina se ordenó a yahoo y google quitar de sus índices las referencias a sitios pornográficos que podían recuperarse por el nombre y apellido de varias modelos que habían formulado una demanda. Entre los argumentos del juez figuran: “La inclusión del nombre en los sitios, sin autorización, constituye un uso indebido del nombre, que su titular tiene derecho a preservar pues hace a su intimidad” y “el uso indebido del nombre en las circunstancias reseñadas genera un

---

26 Félix Przedborski vs. Mauricio Herrera Ulloa y La Nación, Sala Tercera de la Suprema Corte de Justicia, 24 de enero de 2001 y Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Corte Interamericana de Derechos Humanos, 2 de junio de 2004.

perjuicio inminente, cuya gravedad no admite dilaciones”. En otra demanda *E., M. vs. Yahoo y otros* por la inclusión de fotos pornográficas trucadas, se ordena a Yahoo “la inmediata supresión de la página denunciada, así como la inmediata cesación de la reproducción, publicación, información, divulgación y anuncio de cualquier manifestación escrita o fotográfica de igual tenor proveída en dicho portal en detrimento de la actora”.<sup>27</sup>

Es interesante comparar el caso *La Nación* y el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos con estas decisiones de los tribunales argentinos frente a personas que se quejan porque los buscadores facilitan el acceso a sitios con contenidos falsos y pornográficos que los mencionan por sus nombres. Podría decirse que es diferente en cuanto a sí son figuras públicas o no, pero también debería valorarse si los buscadores tienen la finalidad de informar.

En los EE.UU. en el proceso *Alberto González (Attorney General) vs. Google* el gobierno pretende que se le informe sobre todas las búsquedas en relación con la Child Online Protection Act.<sup>28</sup>

En otra causa *La Ligue Contre Le Racisme et l'Antisemitisme vs. Yahoo! Inc.*<sup>29</sup> Que se inició en 2002 como resultado de un requerimiento interpuesto por diversas organizaciones de derechos humanos, que deseaban que Yahoo! Francia no permitiera las subastas de artículos alusivos a la ideología nazi. Inicialmente el tribunal francés impuso a Yahoo! la obligación de bloquear tales subastas, habida cuenta que la legislación francesa proscribe el uso público de los citados artículos. Inicialmente la decisión francesa no fue reconocida por los tribunales americanos pero luego en *Yahoo vs. LICRA*,<sup>30</sup> la que anuló la decisión del 7 de noviembre de 2001 en el sentido que la decisión francesa no era aplicable en suelo americano.

---

27 Cámara Federal de Rosario (Santa Fe), Sala Civil B, 12 de junio de 2001.

28 La información pedida consiste en “All URL’s that are available to be located through a query on your company’s search engine as of July 31, 2005” y “All queries that have been entered on your company’s search engine between June 1, 2005 and July 31, 2005, inclusive”. La decisión del juez consistiría en limitar las respuestas a 50.000 consultas (según el acuerdo realizado con Google).

29 Tribunal de grande instance de Paris, 20 de Noviembre de 2000. La sentencia ordena a Yahoo “prendre toutes les mesures de nature à dissuader et à rendre impossible toute consultation sur Yahoo.com du service de ventes aux enchères d’objets nazis et de tout autre site ou service qui constituent une apologie du nazisme ou une contestation des crimes nazis”.

30 U.S Appeal Court 9th Circuit, 24 de Marzo de 2005



## Conclusiones

Como se ha visto la censura en Internet se presenta en varias formas, algunas totalmente nuevas. En primer lugar para garantizar una efectiva libertad de expresión e información los protocolos de Internet deberían tener en consideración estos derechos, y en consecuencia, deberían minimizar la información sobre el servidor de origen. Hoy el servidor de destino recibe información sobre el IP de origen, pero en realidad bastaría que reciba sólo información sobre el servidor que le precedió en la cadena. Sin entrar en discusiones técnicas los esfuerzos actuales para actualizar el protocolo de Internet deberían minimizar la información sobre de donde procede la conexión, y así facilitar el anonimato.<sup>31</sup> Sin alguna forma de anonimato nunca estará garantizada la libertad de expresión, y sin descentralización Internet será siempre vulnerable a ser atacada o bloqueada.<sup>32</sup>

Por otra parte, la existencia de leyes que han establecido bloqueos de ciertas direcciones muestran que la libertad de expresión es un derecho en evolución. Nadie pretende —en su sano juicio— libertad de expresión para promover la pornografía infantil ni otros delitos, por eso el problema es como lograr garantizar todos los derechos sin bloquear sitios ni contenidos.

Un punto que parece fundamental se relaciona con los buscadores. Como se ha visto los motores de búsqueda universales son el blanco de las demandas por su capacidad de hacer accesibles ciertos sitios. Además están en el centro de la discusión sobre la protección de la privacidad y la propiedad intelectual.<sup>33</sup> Son además una actividad comercial no regulada y su responsabilidad civil —como se ha visto— está en discusión. Desde

---

31 Siempre los filtros tecnológicos pueden ser burlados con más tecnología, ver por ejemplo <http://fishswimfast.com>; [www.stupidcensorship.com](http://www.stupidcensorship.com); [www.pureprivacy.com/](http://www.pureprivacy.com/) o <http://proxify.com/>. De todas formas cualquier filtro deja fuera una importante cantidad de usuarios desapercibidos o que no conocen estos recursos.

32 El tipo de anonimato del que se habla no excluye la responsabilidad, o sea la identidad debería ser accesible cuando una decisión judicial determine la existencia de un delito o daño.

33 Esta afirmación no sólo incluye a los buscadores universales sino también a los que son propios de cada sitio. Muy poco se ha regulado en este sentido, por ejemplo la *Ley relativa al marco jurídico de las tecnologías de la información* (de Québec, Canadá), Artículo 24, dice que “La utilización de funciones de investigación extensiva en un documento tecnológico que contiene informaciones personales y que, por una finalidad particular, se rinde público, debe ser restringida a esta finalidad.”

el momento que prestan un servicio fundamental para la libertad de expresión e información deberían ser transparentes en su funcionamiento y ajustarse a estándares de imparcialidad. El problema es como regular esta actividad.<sup>34</sup>

## Bibliografía

- Bambauer, Derek, Deibert, Ronald J., Palfrey, John G., Rohozinski, Rafal, Villeneuve, Nart & Zittrain, Jonathan (2005). "Internet Filtering in China in 2004-2005: A Country Study" (April 15). *Berkman Center for Internet & Society at Harvard Law School Research* Publication No. 2005-10. Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=706681>.
- Frieder, L. & Zittrain, Jonathan (2006). *Does Spam Work? Evidence from Spammed Stock Touts* (March 13). Disponible en: <http://ssrn.com/abstract=890422>
- Verbisky, Horacio y otros (1989). Corte Suprema de Justicia, Argentina, 13 de junio.
- Williams, Garry (2004). "¿El derecho constitucional a la privacidad en California, protege a las figuras públicas de la publicación de información confidencial personal?", en *Internet y Sistema Judicial en América Latina — Reglas de Heredia*. Buenos Aires: Editorial Ad-Hoc.

---

34 El 6 de Julio de 2006, el Parlamento Europeo ha propuesto un código voluntario de conducta que incluiría también a los buscadores universales. Ver: Resolución B6-0401/06 del 4 de julio de 2006

# **Políticas públicas de Internet**

# Migración y uso de TIC en Ecuador: el caso de los telecentros de la red de la pastoral social\*

Jacques P. Ramírez G<sup>1</sup>

## Introducción

A finales de la década de los años 90, se produce en el Ecuador una ola migratoria hacia el exterior de proporciones nunca antes vistas. Si bien los flujos migratorios existen desde la década de los años cincuenta, sobre todo desde la sierra sur del país, en la última oleada migratoria se han triplicado y cuádruplicado los porcentajes de ecuatorianos que salen de varias zonas del territorio hacia algunas ciudades y países del *primer mundo* principalmente a Estados Unidos, España e Italia.

Varios estudios señalan diferencias notorias entre este *boom* migratorio y los anteriores entre las que se puede nombrar: nuevos lugares de destino, mayor nivel educativo, feminización de la migración, incremento de envío de remesas y uso de TIC como un medio que facilita el tejido de las redes migratorias y potencializa la formación de comunidades virtuales transnacionales en el contexto de globalización y del capitalismo informático. Es justamente este último aspecto que se analizará en el presente ensayo a través de la descripción de la experiencia de los telecentros de la Red de la Pastoral Social, ubicados en la zona austral del Ecuador.

---

\* Este ensayo es parte de la tesis de Maestría titulada "Aunque se fue tan lejos nos vemos todos los días: migración y uso de NTICs", realizada en FLACSO-ECUADOR gracias a una beca del IDRC

1 Maestro en Comunicación, Internet y Políticas Públicas (FLACSO-ECUADOR, Doctorando en Antropología Social (Universidad Iberoamericana-México), Mail: papodelalife1@yahoo.es

Si bien una de las consecuencias de la migración es la dispersión provocada por la salida de uno o más miembros del hogar, este ensayo parte de la hipótesis que el progresivo uso de nuevas TIC altera las relaciones interpersonales entre el lugar de origen y el país de destino ya que a través de la comunicación mediada por computadora se puede establecer un contacto en tiempo real entre familiares, amigos, etc., contrarrestando la ausencia física por medio de una interacción multimedia continua y posibilitando la formación de comunidades virtuales de migrantes y cotidianidades *on line*.

### ¿Qué son los telecentros?

Existe gran confusión al momento de definir qué es un telecentro. Se tiende a dar definiciones más instrumentales, confundir con ciber cafés, locutorios o nombrar a ciertos lugares que tienen algunas tecnologías de comunicación ya como telecentros.

Como señala Delgadillo, et. al. (2002) los telecentros comunitarios son experiencias que utilizan las tecnologías digitales como herramientas para el desarrollo humano en una comunidad. Su énfasis es el uso social, y la apropiación de las herramientas tecnológicas en función de un proyecto de transformación social para mejorar las condiciones de vida de las personas. La tecnología y la conectividad son importantes pero no suficientes para la buena marcha de los telecentros comunitarios y la consecución de sus objetivos de desarrollo.

En este sentido se puede señalar que un telecentro es un punto de acceso a la red, patrocinado primordialmente por un organismo civil o una alianza local encabezada por el mismo que ofrece capacitación, crea conciencia social sobre la base de diversas aplicaciones de la información disponibles en la Red relacionadas con la problemática del lugar y posee lo que Robinson (2000, 2001) denomina un *corazón local*. De igual manera, dicho autor nos recuerda que:

“Un telecentro que pierda su vocación social y local puede revertir a ser un simple ciber café, pero la inversa no es tan factible o frecuente porque implica un cambio radical en su visión estratégica para que el empresario

de un ciber café lo transforme en telecentro con los costos asociados y los enlaces obligados a grupos comunitarios. Un telecentro es un compromiso para ofrecer información y un adiestramiento en el manejo de la misma, más allá de los intereses mercantiles”.

Es por esto que hay que entender a los telecentros desde una visión social, como espacios comunitarios que pueden situarse en cualquier lugar, y que sirven para que las NTIC, especialmente Internet, sean puestas al servicio de las personas para incidir estratégicamente en el mejoramiento de sus condiciones de vida y acceso a oportunidades de desarrollo personal y colectivo.

En ese sentido, los telecentros, tal como señalan algunos autores<sup>2</sup>, son espacios que promueven el acceso equitativo, uso con sentido y apropiación social de las NTIC, sobre todo de Internet, sin costo o costos bajos para el usuario final, por considerar que esta medida es estratégica para achicar las brechas social, tecnológica y económica que apuntalan la situación de pobreza y marginalidad en que viven los sectores más vulnerables de la sociedad.

Por acceso equitativo comprendemos la posibilidad de que todas las personas accedan a los beneficios que brindan las nuevas tecnologías de información y comunicación. Se incorpora dentro de esta categoría tanto el acceso a la tecnología como el desarrollo de las capacidades técnicas y metodológicas para poder hacer un uso efectivo de las potencialidades que ella ofrece.

Este acceso implica la búsqueda de alternativas de conexión y capacitación gratuitas o a bajos costos y de las políticas, toma de decisiones y la gobernanza de las nuevas tecnologías de comunicación e información. En este sentido, las estrategias con miras a una incorporación social implica necesariamente involucrarse en la definición de políticas que tiene que ver con los dominios, los costos de los espacios en la red y los aspectos legales que giran al rededor de estas tecnologías, de tal forma que las visiones e intereses de la comunidad sean tomados en cuenta.

De igual manera, hay que hacer una distinción entre el *uso* de los telecentros y el *uso con sentido* de los mismos. En esta línea es necesario

---

2 Ver: AA.VV (2002). Se extraen las principales líneas de este texto.

impulsar acciones que promuevan el uso que relacione las necesidades de los diferentes grupos sociales y la búsqueda de alternativas para resolverlas a través de las nuevas tecnologías. Aquí se apunta a procesos participativos y desde abajo en la incorporación de las NTIC.

Si bien esta diferenciación entre *uso y uso con sentido* puede entrar en el campo normativo (buen uso / mal uso) es utilizada sobre todo por aquellos que promueven el fomento de telecentros para criticar el libre uso de las tecnologías que no contribuyen al desarrollo individual y/o comunitario<sup>3</sup>.

Así, la meta es conseguir una apropiación social de los telecentros, de tal manera que esta herramienta adquiera un significado en la cotidianidad de los grupos sociales y se constituya en un instrumento para la generación de nuevos conocimientos que les permita transformar las realidades en las cuales se encuentran insertos. En otras palabras, crear un habitus en las personas, formas de percibir, actuar y pensar, en donde la conexión con el ámbito local y global a través de aplicaciones en Red forme parte de la vida cotidiana (Schiavo, et. al, 2001).

De esta manera, acercando el mundo de la Red a la cotidianidad, incorporándola en sus prácticas para que la gente se percate de las ventajas de la implementación del telecentro, por ejemplo, impulsando e-gobierno para ser partícipe de las decisiones locales, utilizando la plataforma virtual como nuevo mecanismo de comunicación entre migrantes y sus familiares a través de la red, o potencializando las actividades productivas locales rurales, constituyen algunos de los mecanismos que se podría impulsar, si es de interés comunitario, como estrategia para incorporar el uso social de las nuevas tecnologías de comunicación e información en el espacio local.

Visto de esta manera, difiere de los ciber cafés, entre otras cosas, porque los telecentros permiten y fomentan la construcción del dominio público y la oferta de cursos de capacitación en los oficios digitales, además de la educación a distancia con apoyo de tutores en los respectivos

---

3 Como es de conocimiento general mucho tiempo de navegación en Internet está destinado a consumo de pornografía. "Cada día los principales motores de búsqueda en Internet registran 68 millones de pedimentos relacionados con contenido sexual, lo cual significa el 25% del total de búsquedas a escala mundial" (Ver Popular Mechanics, No. 58, 2005).

temas<sup>4</sup>. Es por esto que los telecentros tienen como característica principal su uso social, local y por lo general,

“...el telecentro puede sobrevivir como tal, solamente si se considera que es un valor agregado a la condición actual de acceso limitado, costoso y direccional. Si la información en sentido genérico abarca o refiere a las distintas actividades de la gestión pública y cultural se considera como “un bien público que debe estar en dominio público para el aprovechamiento público y cuyo acceso tiene un costo compartido para todos los actores sociales. Sólo en esta medida se puede afianzar el futuro de implementaciones exitosas de telecentros” (Robinson 2001: 495).

En otras palabras, el futuro de los telecentros depende, en gran medida, de la revaloración de la información y el acceso a la misma por parte de las agencias del Estado, poderes locales, la empresa privada y sobre todo de un apoderamiento de las NTIC para las necesidades de los beneficiarios.

### **Los telecentros de la Red de Comunicación de la Pastoral Social (REDPAS) del Austro**

La Pastoral Social trabaja hace cinco años la problemática migratoria, tanto con inmigrantes como con sus familiares que se quedaron en el país, en temas relacionados con la violación de derechos humanos, desaparecidos en el camino y comunicación.

Es dentro de este último componente que surgen los telecentros, como uno de los objetivos del proyecto “Migración, organización y comunicación”, con el fin de dar el servicio de Internet, videoconferencia, y llamadas internacionales, ya que, según el coordinador:

---

4 En los telecentros comunitarios se forman facilitadores/as y promotores/as comunitarios/as, no solamente en aspectos técnicos de información y comunicación sino también en los usos estratégicos de las tecnologías digitales para el cambio social. Los locales de los telecentros comunitarios son lugares de encuentro e intercambio, espacios de aprendizaje, crecimiento personal, y movilización para resolver problemas y necesidades de la comunidad (Delgadillo, et. al, 2002). De ahí que estos facilitadores o promotores a cargo de los telecentros tienen que cumplir un papel de traductores socio/tecnológicos para el resto de la comunidad.



“una de las causas de la separación de parejas en las cuales uno de los dos ha tenido que migrar, pasa por la falta de comunicación. Cuando la migración se ha prolongado ya por varios años sin retornar al país se va perdiendo cada vez más el contacto lo cual provoca la separaciones no sólo entre parejas sino también distanciamientos entre padres e hijos” (J. A)

Ligados a estos motivos la Pastoral Social decidió impulsar los telecentros comunitarios no con fines lucrativos, sino para crear un nexo de comunicación entre el inmigrante y su familia a través del uso del Internet y la videoconferencia:

“...Entonces, el hecho de poner los telecentros no es para competir con los ciber cafés sino para *acercar distancias* (subrayado mío). Ese fue el objetivo fundamental: acercar distancias afectivas entre esposos, entre padres, entre amigos, acercar distancias de tiempo ya que había casos de padres que no hablaban por mucho tiempo con sus hijos...” (J.A)

Los telecentros se instalaron en cinco cantones de las Provincias del Azuay y Cañar en el sur del Ecuador: Cuenca, Girón, Santa Isabel, Pucará y Azoguez, y uno en Estados Unidos, Nueva York (Queens), donde residen muchos ecuatorianos, con la intención de buscar nuevas formas de mantener relación entre los que se quedaron y las personas que decidieron migrar.

Aparte del acceso a Internet que brindan los telecentros, con costos menores a los que ofrecen los ciber cafés del austro<sup>5</sup>, en estos lugares se hace un acompañamiento al proceso comunicativo, sobre todo un asesoramiento psicológico, dado el impacto y los efectos que puede causar el encuentro entre familiares mediados por un ordenador.

“...También, mas allá de brindar servicio tecnológico, se busca acompañar el proceso comunicativo de los familiares de migrantes que es más complicado y algo que no da los ciber cafés. Por ejemplo, brindar un asesoramiento psicológico para ver los efectos que estos nuevos medios están provocando. Porque no podemos saber hasta que punto es bueno o es malo” (ML, Cuenca).

5 Un promedio de USD 1 la hora de Internet. Cabe señalar que en algunos de los cantones señalados son los únicos lugares de acceso al ciber espacio.

De igual manera en estos lugares se ofrece capacitación a las personas que no saben usar el Internet, así como también se capacita en otros programas que tienen interés en aprender tales como Word o Excel. A decir de los propios usuarios que han empezado a utilizar Internet como medio de comunicación con sus parientes en el exterior, “es mejor porque no sólo le escucho sino también le veo” como se observa en los gráficos adjuntos.

Uso de video conferencia en telecentros de REDPAS



Fotos: Telecentro Cuenca

Del trabajo realizado con personas que utilizan el Internet, específicamente video conferencia, esta herramienta les produce unos efectos emocionales y afectivos más fuerte que otros medios. La posibilidad de ver a su “ser querido” a través de la pantalla hace que por un momento las familias se vuelvan a reencontrar y observarse mutuamente pese a la distancia. Se produce una suerte de ruptura del sentido de distancia; la simultaneidad y la proximidad que permite el Internet a través del chat o la video conferencia (tener la posibilidad de ver, escuchar y escribir) hace que aflo-

ren sensaciones de acercamiento que no se logra a través del teléfono o del correo.

“da más seguridad y estabilidad emocional al verse a través de la cámara” (M. M, Cuenca).

“sí hubo cambios cuando se fue, se siente, porque de pronto fue algo que había ese vacío y todo, pero a raíz de que ya empezamos a comunicarnos por Internet, de pronto la persona no está físicamente, pero tenemos ese contacto y es como que sigue aquí, porque hablamos de todos los temas: de la familia, de economía, de cosas triviales, de farras. Entonces sí, del otro lado hay una pantalla, pero sí se siente lo que te transmite” (G. S, Quito).

“en mi caso a veces coincidimos con mis hermanos y sobrinos... los encuentro ahí, y como pones la voz, a veces hablas con más facilidad, o mensaje va mensaje viene [...] por ejemplo con mis hermanos mandamos fotografías, ellos me envían, me es bastante útil” (VP, Madrid).

“en lo familiar está bien, porque a veces uno no se puede decir por teléfono, mejor uno se sienta y además se puede mandar alguna imagen, por teléfono sólo se puede hablar y no le sientes”(AE, Madrid).

“estar viendo a tu niña es espectacular. Te asustas cuando no los ves. Pero si lo ves más seguido te permite que no se pierda esa conexión de verlo crecer, me parece buenísimo tener la video-conferencia” (BP, Madrid).

Como se señaló anteriormente, el proyecto se complementó con la instalación en el 2002 del telecentro “Mitad del Mundo” en Estados Unidos. Si bien este cumple los mismos objetivos que sus pares en el Austro, como se definió anteriormente, cada telecentro tiene que poner atención en el contexto en el cual se encuentra a fin de mantener ese “corazón local” que señala Robinson. Así, el telecentro comunitario en Nueva York tiene como objetivo:

“acoger y acompañar al migrante en sus diferentes necesidades en su proceso de adaptación a esta sociedad. Porque venimos de otra cultura, hasta el idioma es diferente” (M.O, encargada del telecentro en New York).

A decir de la encargada del centro, al uso de este medio hay que acompañarlo de una ayuda psicológica durante y después de la comunicación, ya que si bien en el momento mismo de la comunicación florecen sentimientos alegres al ver a sus parientes, *off line* es un momento de emociones encontradas:

“Con esto de la videoconferencia he podido percibir en la gente nervios, se cogen las manos porque van a ver a los años a la familia. En algunos casos la gente sale llorando. Cuando están haciendo la videoconferencia se ríen porque comparten en ese momento lo que han hecho en esos días. Bromean bastante para que se sientan bien los que están aquí y los que están allá, para que se sientan bien ese rato. Pero salen de la video conferencia y es una tristeza de la gente sobre todo de las madres que dicen “mi hija tiene 15 años ya es todo una señorita” o otra decía “pero si mi hija sólo tiene 30 años y está acabada”, o cuando les dicen “papá ven, mamá ven... Por un lado, da mucha alegría ponerles en contacto, mucha satisfacción que se puedan comunicar, pero por otro yo siento esa tristeza...” (M.O, New York).

### **Conclusiones: telecentros más allá de la comunicación**

Se ha querido demostrar aquí que la comunicación –para el caso del análisis de las nuevas tecnologías de comunicación- es un pilar indispensable para el mantenimiento y fortalecimiento de las relaciones sociales transnacionales tanto a nivel familiar, organizacional y comunal.

Todos los informantes que habían usado Internet mejoraron la comunicación con sus parientes. “Aunque se fue tan lejos, nos vemos todos los días” es una frase en la cual se deja leer que el uso de NITC acorta la percepción de la distancia y permite mayor fluidez comunicativa entre los miembros de la familia. Incentivar el uso para migrantes y familiares, como una política pública, permitirá que la figura de la familia transnacional tenga mayor interactividad comunicativa y se mantenga pese a la distancia y al tiempo transcurrido por la ausencia de uno o más miembros del hogar. La posibilidad de usar herramientas multimedia (escuchar, ver, escribir, enviar imágenes, etc.) hace que las personas tiendan a

estar mayor tiempo conectados tratando de vivir cotidianamente en ambos lados.

El proyecto llevado por REDPAS constituye una de las experiencias más innovadoras en el país sobre uso de NTIC y migración el cual no sólo modifica las formas tradicionales de comunicación<sup>6</sup> sino que posibilita que los lazos familiares y comunitarios se mantengan latentes pese a la distancia.

Sin embargo, es necesario pensar en las diversas potencialidades que ofrece las nuevas tecnologías más allá de la comunicación mediada por computadora, que hoy por hoy es el principal uso que se hace de Internet.

En efecto, es necesario pensar en las potencialidades de las NTIC, las cuales deben ser aprovechadas y/o explotadas para que se logre pasar de un uso exclusivo y único como herramienta de comunicación (correo electrónico, chat, video-conferencia) a una vinculación de la conectividad para el *desarrollo comunitario* para lo cual se requiere impulsar el fomento de telecentros o telecentrizar a los ciber cafés en zonas con alta y densa migración<sup>7</sup>.

Como se vio anteriormente, los telecentros comunitarios son espacios comunitarios que pueden situarse en cualquier lugar y que sirven para que las NTIC, especialmente Internet, sean puestas al servicio público para incidir estratégicamente en el mejoramiento de las condiciones de vida de individuos y poblaciones. Una política pública en esta área requiere no sólo de la implementación de dichos lugares, sino de mecanismos de apropiación, uso social y con sentido de estos espacios por parte de las comunidades locales.

De esta manera considero que hay que fomentar el uso de las NTIC para mejorar la comunicación, pero a su vez pensar en otros campos en los cuales se puede y debe fortalecer el uso de Internet tal como lo están haciendo algunas instituciones en el campo educativo, económico y político.

En el campo de la educación, tomando en cuenta las dificultades que pueden enfrentar los ecuatorianos y ecuatorianas que desean ingresar a la

---

6 Ya que se logra “borrar” los límites tempo-espaciales que genera la ausencia de uno de los miembros del hogar.

7 E incluir en el Plan (y difundir la existencia) “Internet para todos” que lleva adelante el Conatel como política de masificación de uso de Internet a familiares y organizaciones de migrantes dentro de los beneficiarios.

universidad en países extranjeros ya sea por cuestiones económicas o por el asunto de su condición de legalidad o ilegalidad, el Internet es una herramienta-instrumento que brinda soluciones a estas limitaciones, a través de la educación virtual. Un ejemplo de este uso es el impulsado por la Universidad Técnica de Loja, institución que ha abierto esta modalidad de educación virtual para estudiantes que viven en el extranjero. En España ya son más de 300 ecuatorianos/as que estudian por esta vía, en Estados Unidos el número es similar, y en otros países de Europa está en aumento<sup>8</sup>.

En cuanto a lo económico, hay interesantes propuestas encaminadas a atender la demanda de cientos de familias que giran en torno a los flujos de dinero enviados desde el exterior. En este sentido, Internet puede ser aprovechado para el envío de remesas a través de telecentros comunitarios. El grupo somos@telecentros está trabajando en esta dirección tratando que el dinero no pase por tantos intermediarios y llegue a los familiares y a sus comunidades de manera directa evitando barreras, con los costos que esto implica, ya sea en términos de impuestos, cobros de envío, tasas de cambio etc. El objetivo es que no sólo se canalice el envío de remesas sino el intercambio de múltiples productos necesarios para los miembros de la familia y la comunidad.

En términos políticos es necesario impulsar el e-gobierno, específicamente se puede plantear el voto electrónico para los migrantes ecuatorianos<sup>9</sup>. En esta línea existen ya algunas experiencias exitosas que se pueden llevar a cabo a bajos costos. Sólo falta la voluntad política para que esto se pueda llevar a la práctica. Así, en las próximas elecciones presidenciales del 2006 (que permitirá el voto de ecuatorianos en el extranjero) se podría instalar la tecnología necesaria para brindar la posibilidad de voto electrónico en las embajadas del Ecuador.

Como se puede observar, existe un gran potencial en las NTIC que pueden ser aprovechadas en beneficio de la comunidad de migrantes. Estos antecedentes “tecnológicos” conllevan consecuencias “políticas”.

---

8 “Universidad de Loja impulsará educación a distancia para emigrantes”. Loja, Diario El Comercio, Viernes 12 de noviembre de 2004, Sección Migrantes en Línea (versión electrónica).

9 El e-gobierno va más allá de esta propuesta de voto electrónico y se refiere a formas de participación, veeduría y diálogo entre la ciudadanía y las autoridades (locales/nacionales) apoyadas en las NTIC.

Frente a la realidad migratoria, urge tomar acciones que redunden en un fortalecimiento de las relaciones comunitarias y familiares, que a su vez abran nuevas puertas para una mejor calidad de vida. En este sentido, es necesario elaborar y aplicar políticas públicas a nivel local, nacional, y transnacional con participación ciudadana, que promuevan el uso y acceso a las NTIC, de tal manera que estas nuevas tecnologías estén al alcance de todas y todos los ecuatorianos.

## Bibliografía

- AA.VV (2002). *Trabajando la Internet con una visión social*. Comunidad Virtual Mística, Agosto.
- Delgadillo Karin, Ricardo Gómez y Klaus Stoll (2002). *Telecentros... ¿Para qué? Lecciones sobre telecentros comunitarios en América Latina y el caribe*. Quito: Chasque Net-IDRC.
- Ramírez, Jacques (2006). *Aunque se fue tan lejos nos vemos todos los días: migración transnacional y uso de NTICs*. Tesis de maestría. Ecuador: FLACSO (inédito).
- Revista Popular Mechanics (2005). No. 58.
- Robinson, Scott (2000) “Telecentros en México: desafíos y posibilidades”, en Finkelievich (comp.) *¿Ciudadanos a la Red! Los vínculos sociales en el ciberespacio*. Buenos Aires: Ediciones la Crujía.
- Robinson, Scott (2001). “Hacia un modelo de franquicias para telecentros comunitarios en América Latina”, en Bonilla y Cliche (comp.) *Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO – IDRC.
- Schiavo, Ester, Sol Quiroga, Daniel Carceglia, Leandro Coppelochio, Daniel Cravacuore (2001). “Internet y gestión local: hacia la creación del habitus en el ciudadano”, en Bonilla y Cliche (comp.) *Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe*. Quito: FLACSO– IDRC.

# Políticas públicas e Internet

Sandra Milena Concha Roldán

## A modo de esbozo inicial

Hoy más que hablar de una posibilidad de construir políticas públicas para el Internet, se debe evidenciar este espacio como la oportunidad para que las instituciones (públicas y privadas) interactúen con los ciudadanos, y se fortalezca la red como espacio colectivo para generar políticas públicas que entre otras cosas, permitan el reconocimiento de los ciudadanos como personajes activos dentro de la construcción de ésta.

Por otro lado, la primera presencia gubernamental en la red está en los portales gubernamentales que instituciones estatales tienen “al aire”, y en la que los ciudadanos, tienen una oportunidad de “poner su voz” a través de los servicios que ellos entregan, los cuales en la mayoría de los casos están limitados al nivel informativo y para el caso de Colombia, tienen un giro estructural y de contenido, cada vez que existe un cambio de administración.

Así que para limitarnos en el desarrollo del tema de esta mesa de trabajo, la cual tiene varias aristas, hablaremos de la oportunidad para construir políticas públicas y por lo tanto, el ejercer la ciudadanía a través de las posibilidades que entregan los portales gubernamentales en la red.



## Para entrar en materia

En primera instancia es importante abordar la relación política pública e Internet desde un concepto. Para el caso de esta mesa de trabajo utilizaré al que se refiere Juliana Martínez, en el documento, “Ver para creer la información pública ciudadana en América Central: un estudio desde la sociedad civil”:

“Las políticas públicas son las medidas que toma el Estado frente a un determinado problema con el fin de buscarle una solución (Atezana: 2001). Se caracterizan porque son: Las líneas de acción, el conjunto de programas, proyectos y actividades de las instituciones públicas. Son tanto lo que las instituciones hacen como lo que no hacen; hay políticas por acción y por omisión. Pueden llevarse a cabo directamente por las instituciones o indirectamente por terceros. Conllevan ciertos resultados, ciertos productos, pueden ser regulaciones, servicios y bienes”.

En este sentido, lo primero, es que se deben establecer los actores que participan dentro de la construcción de la política pública en el Internet, lo segundo, es aclarar el nivel transaccional en el que participan y se relacionan estos actores y lo tercero definir los productos que son consecuencia de la interrelación.

En un primer nivel lo transaccional se establece en el ámbito informativo y la participación entre Estado, ciudadano y proveedores<sup>1</sup> (ONG; sociedad civil) está dada por la necesidad de información que tienen los ciudadanos y la necesidad estatal de que los ciudadanos conozcan esta información, lo cual tendría una relación directa en el concepto de eficiencia y modernización estatal que en la actualidad se está desarrollando en países como Colombia.

La participación de los ciudadanos respondería a un rol pasivo y en este primer nivel, el tema de la incidencia de los ciudadanos en la construcción de una política pública no respondería a ningún tipo de interacción. Si bien, se estaría hablando de información que es pública y es el

---

1 Dentro del concepto de proveedores encierro en una categoría a otros actores que no son ni los ciudadanos, ni el Estado, pero que pueden tomar diversos roles activos y pasivos de acuerdo con la participación en el tema.

Estado el que la lanza a la Web, el contenido es puesto por un solo actor y debe ser aceptado por el que está al otro lado mirándola.

Aunque no estoy diciendo que este nivel informativo sea “malo”, lo ideal es que la Internet no se convierta en sólo el medio para poner al aire portales con información, sino la oportunidad de reconocer a los ciudadanos de un país como sujetos activos y participativos dentro de los temas de incidencia pública.

En un estudio hecho en Colombia durante el 2003, el cual buscaba determinar cuales son los conocimientos, expectativas y situación actual de algunos colombianos<sup>2</sup> con respecto al manejo del concepto del ejercicio de la ciudadanía, se evidenciaron resultados que dejan claras varias premisas sobre el tema en cuestión:

- Sí existe un interés por establecer interacción con los portales gubernamentales (En este caso es el Estado en la red).
- Los ciudadanos esperan encontrar más que un nivel informativo en los portales gubernamentales.
- Los ciudadanos sí quieren participar en proyectos públicos y el Internet es una posibilidad para fomentar esta participación.

No expondré todos los resultados pero sí existen varios puntos que nos pueden generar herramientas para la discusión en cuestión.

---

2 El tamaño de la muestra, es decir la cantidad de encuestados fue equivalente a 70 personas. El segmento de ciudadanos seleccionados correspondía a personas mayores de edad, con un nivel educativo mínimo de estudios secundarios, y otros con estudios de pre-grado (profesional o tecnología), algunos de ellos con un nivel de especialización profesional o postgrado. Estas personas de alguna forma pueden tener conciencia acerca del criterio que debe tener un ciudadano y además son personas que han utilizado la red Internet, bien sea como herramienta de información, o para el desarrollo de sus actividades diarias. Igualmente son las personas que objetivamente tendrían la capacidad cognitiva de poder participar activamente en el ejercicio de la participación ciudadana para el desarrollo de las políticas gubernamentales. El promedio de edad de las personas encuestadas está entre los 28 y 29 años, que son personas que han participado en el apogeo de Internet en los 10 últimos años. Igualmente como se verá a continuación el sitio usual de conexión a Internet de las personas encuestadas corresponde a el trabajo. En Colombia la lengua oficial es el español y en este caso el 100% de los encuestados correspondían a personas nacidas en el país y su lengua nativa correspondía a la ya mencionada. Estudio realizado para optar al título de Maestría en Comunicación y Sociedad en FLACSO-Quito.

## Como materia de estudio

Cuando les fue preguntado a los encuestados sobre si conocían qué era un portal gubernamental, el 59% de las personas afirmaron conocer lo que significaba, y a su vez, coincidieron en sus explicaciones en que tales portales contenían información y servicios, noticias, foros y espacios para opinar.

Por otro lado, a la pregunta: “¿Realizaría usted conexión a la página de Internet de la Agenda de conectividad o de Gobierno en Línea?”<sup>3</sup>, el 71% de los encuestados respondieron afirmativamente estar interesados, lo cual abre una puerta interesante, ya que demuestra un interés de las personas hacia establecer un medio de interacción entre los entes gubernamentales y los ciudadanos. Aquí se debe dejar claro que el Internet es una herramienta que sirve de puente y mecanismo de participación ciudadana, ya que buen porcentaje de los encuestados estarían dispuestos a utilizar los portales gubernamentales para participar activamente en el ejercicio de la ciudadanía.

Dentro del análisis de la motivación del por qué establecerían una conexión con tales portales, los encuestados respondieron que por: información y servicios (66%), sugerencias (9%), trámites y pagos de impuestos (4%) y participación (4%).

Dentro del estudio se debe resaltar que las personas encuestadas encontraron bastantes aspectos que definirían en conjunto el ejercicio de la ciudadanía. Sin embargo, se encuentra que pocas personas conocen todo lo que implica plenamente el ejercicio de la ciudadanía, aunque ciertamente sí coinciden en tres aspectos principales: Las personas quieren tener una participación más activa en el desarrollo de las políticas y proyectos del gobierno e igualmente se determinó que las personas desean opinar y decidir sobre lo que son las políticas del gobierno, es decir, se quiere borrar la línea que hay entre los gobernantes y sus electores, para pasar a una instancia superior, donde se pretende ayudar al desarrollo de las actividades del gobierno.

También se estableció que los mecanismos para ejercer la ciudadanía a través de Internet son bastantes parecidos a lo que éstas comprenden como concepto: opinar (49%), sugerir (29%), decidir (19%) y controlar (3%).

---

3 Son los dos portales gubernamentales que se referirían en ese momento al tema de Internet.

Además, el estudio mostró que los encuestados estiman que Internet puede ser una herramienta útil para fomentar el ejercicio de la ciudadanía, aunque el 68% de las personas confían en la información que eventualmente aparezca en un portal gubernamental, el 32% de ese porcentaje condiciona su creencia, ya que se crean desconfianzas hacia el gobierno y el ejercicio que él ejerce sobre sus gobernados, y de la información que publica en sus portales de Internet.

Cuando le fue consultado a las personas acerca de si las nuevas tecnologías impactaban en el desarrollo de su papel como ciudadanos, la totalidad de ellas establecieron que afirmativamente a través del advenimiento de la Internet, estas inciden y determinan dentro de su papel, es decir, de alguna forma cambiarán la forma tradicional de cómo las personas ejercen la ciudadanía a un largo plazo.

En otras palabras, las personas están dispuestas a utilizar estos medios como vehículo para participar en las directrices gubernamentales, a cambio de otros mecanismos que usualmente están más llenos de formalismos, como una consulta popular a través de sufragios en las urnas o consejos comunitarios.

Finalmente, es importante anotar que los ciudadanos se muestran cautelosos al momento de cifrar su aprobación a este medio, en este sentido evidencian la necesidad de dejar usos de condición definidos para ejercer la participación.

## Y en qué pensar

Las respuestas a las preguntas y el análisis de éstas, conllevan a pensar que efectivamente a través de los portales gubernamentales se pueden crear mecanismos que permitan al gobierno a hablar con sus ciudadanos, de una forma más directa y abierta para los actores involucrados.

También se evidencia que la información es un recurso importante en la relación de los actores, pero que el nivel de utilización de ésta debe evolucionar según las necesidades que tengan los involucrados.

Es así como se hacen necesarias condiciones, las cuales y según los resultados del estudio, son importantes para que los ciudadanos ejerzan su participación.

La transparencia y el acceso a Internet, se conciben como primeras condiciones para generar el primer acercamiento a la Internet como herramienta para la construcción de una política pública.

Si bien es necesario dejar claro que la Internet ni tiene límites visibles, ni tiene un dueño evidente, se deben por lo menos, garantizar por parte del Estado condiciones mínimas para su uso y por lo tanto, se puedan generar las acciones pertinentes para constituirlos.

Sobre esta premisa es importante anotar la interacción y la articulación que debe existir entre todos los actores involucrados y en consecuencia la apertura de posiciones para la construcción de estas herramientas en países como los nuestros.

Tal como lo han hecho expreso en sus artículos autores como José Joaquín Brunner, la participación es un proceso que requiere de comprender su dinámica constante y más allá la importancia que tiene la función activa de la sociedad civil en las decisiones consideradas como públicas.

A la vez, cabe anotar que la participación no es cuestión de un voto, sino que debe ser el resultado de la generación de espacios que conciban a los actores del proceso de la construcción de una política pública como vitales para buscar equidad, y a la vez respuestas a las necesidades comunes más evidentes.

En este sentido, la participación del ciudadano en la política pública en la red permite entablar una serie de precisiones:

- Debe ser vista como una intervención activa de un actor que permite el desarrollo de un estado.
- No por el sólo hecho de participar se convierte en benefactor del gobierno, sino que entra a formar parte de una estructura en la que intereses en común, son el sustrato básico para la gestión de políticas.
- La tecnología provoca cambios en la forma de percibir lo político y en consecuencia, *en* el ejercicio de la participación.

En este sentido, hay que anotar que si se hace una relación entre la participación y la Internet, no hay que dejar el carácter de decisión que tienen estos dos espacios. “A mí no me obligan a participar, y si tengo las herramientas utilizo Internet para conseguir una necesidad”.

El Internet, y los portales de Internet se constituyen en herramientas para lograr fines. Sin embargo, para un ejercicio “transparente” de participación en políticas públicas se deberían evaluar aspectos como: la importancia que tiene para el gobierno de turno el desarrollo de este instrumento; el momento socioeconómico del país y la prioridad para la población de acceder a Internet.

Por otro lado, cuando se observa esa interacción, en el que ya hay un espacio ganado, los conceptos de equilibrio y sostenibilidad también conforman una serie de mapas que caracterizan cierto tipo de participación común y activa. El equilibrio y la sostenibilidad estarían dadas después de que un portal de gobierno se encuentre en la red, tenga divulgación, pero sobre todo tenga respuestas oportunas para las preguntas de los ciudadanos.

Ahora la pregunta se enfoca a evidenciar los mecanismos sobre los cuáles se ejerce este tipo de participación, ¿las nuevas tecnologías se están convirtiendo en este canal?

La participación es un modo de acción, que hace parte del ejercicio de la ciudadanía activa, por esta razón, está dotada de significado, sentido y propósito y de esta manea se convierte no sólo en la manera de representar, sino de hacer que las acciones se conviertan más efectivas para las necesidades humanas.

Por otro lado, no se puede negar que el tema de la participación ciudadana y de los portales de Internet ahora forman parte de la agenda de los gobiernos.

Proveer de contenidos útiles, funcionales y que puedan usar los usuarios para que también se convierta en uno de las variables norte para el ejercicio de la participación en la red.

### **Un ciudadano, un sujeto activo**

Es importante anotar, que es necesario tener una visión social del tema y sobre todo determinar las competencias que un ciudadano de un país latinoamericano debe construir y en consecuencia, el Estado generar. Sin tener una posición paternalista este último, un portal gubernamental tiene que evaluar las características básicas para entregarle a una persona,

las herramientas vitales para que establezca un vínculo entre su necesidad y el impacto de esta misma.

En primera instancia, hay que dejar claro que el Internet es un medio y no la razón o la forma de construir ciudadanía. “La tecnología en sí misma no es buena, ni es mala, así como automáticamente no genera mayor participación ciudadana, ni superación de la pobreza. Tampoco puede decirse que Internet sea intrínsecamente una herramienta democrática. Más bien se trata de una construcción social que, como toda obra humana, contiene al mismo tiempo promesas y amenazas” (Orrego, Araya s/f: 8).

Por otro lado, la utilización del Internet como una herramienta permite que el gobierno mejore la calidad de la información y de los servicios que tienen a través de la red y por lo tanto, optimice su gestión a través de este medio. De esta manera, la relación va más allá de construir un espacio, se trata de responsabilizarse de lo que esto significa para el fortalecimiento del vínculo ciudadano - Estado.

En este sentido y teniendo en cuenta que Internet puede convertirse en uno de los instrumentos para disminuir la brecha digital, hay que destacar si bien no puede esperar un resultado a corto plazo, es importante poner el tema en la agenda pública, pero sobre todo entregarles a los ciudadanos más vulnerables las competencias necesarias para entender la relevancia de este medio.

Además de tener una política pública en el papel, se deben consolidar los portales gubernamentales como ejemplos para los mecanismos de la participación ciudadana y colocar como un caldo de cultivo proyectos para el fortalecimiento de habilidades entre los diferentes grupos de la población.

Esto sugiere que el “ciudadano virtual” adicionalmente de ejercer sus derechos, sea un sujeto activo, y que en la construcción de su deber se preocupe por hacer más transparente los proyectos y las decisiones que involucren el interés general de una comunidad determinada.

También, este ciudadano está más dispuesto a hacer uso de la tecnología para tomar decisiones para acercarse más a un Estado que no se encuentra en un edificio imponente, grande y viejo, sino a un minuto de conexión en Internet. Esta tecnología es un medio de retroalimentación y acción dentro de una dinámica que involucra más allá que la moderni-

zación del estado, un espacio de comunicación entre gobierno y ciudadano.

Finalmente, y para abrir el debate cabe anotar que son varias las aristas y las preguntas sobre las cuales pensar el tema de políticas públicas e Internet:

- ¿Cómo se visibilizan los ciudadanos a través de la red? ¿Anónimo o nominado?
- ¿Qué significa transparencia para los actores involucrados?
- ¿Cómo garantizar que el nivel transaccional de la relación entre Estado y ciudadano a través de la red sea oportuno para los actores involucrados?
- ¿Cómo fomentar el uso del Internet en los ciudadanos de países en los que no es masivo su acceso?
- ¿Cómo priorizar la Internet como mecanismo para la construcción de una política pública?
- ¿Se puede hablar de un ciudadano virtual?

## Bibliografía

Orrego, Claudio y Araya Rodrigo (s/f). *Internet en Chile, oportunidad para la participación ciudadana*. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.



**Ausencia de políticas como  
política pública de Internet**

# ¿Políticas ajenas y verticales?\*

Consuelo Albornoz Tinajero

## Introducción

Revisaré, brevemente, el valor que los estudiosos de las políticas públicas asignan a los momentos que se pueden identificar para que estos procesos sean exitosos, y me detendré, de modo particular, en el que corresponde a la generación y adopción de políticas, con énfasis en las de carácter regulatorio. ¿Por qué? Porque considero que se ubican entre las de este tipo las políticas públicas de Internet, problema que estamos tratando en este seminario.

Luego de ello examinaré el marco regulatorio que Ecuador ha formulado en torno al desarrollo de la Internet y, en general de las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC), y compararé los rasgos de estas iniciativas con las condiciones que los estudios sobre políticas públicas y la teoría de la gobernanza caracterizan como necesarias para alcanzar resultados efectivos, al menos parcialmente.

Finalmente, analizaré el papel que para construir políticas públicas de Internet pueden cumplir importantes actores públicos, como instituciones del Ejecutivo, el Congreso Nacional y los legisladores, así como organizaciones de la sociedad civil.

---

\* Ponencia preparada para el seminario internacional "Gobernanza, políticas públicas y aplicaciones de Internet". Flasco-Ecuador/IDRC, Quito, 5 y 6 de julio de 2006.

## El sentido de las políticas públicas

Las políticas públicas son concebidas por Aguilar Villanueva<sup>1</sup> como un conjunto de decisiones y estrategias adoptadas por una autoridad legítima, y que están encaminadas a enfrentar problemas de cierta complejidad. Son, entonces, procesos deliberadamente diseñados y planificados, esto es con objetivos, cursos de acción y estrategias establecidos, que demandan una variedad de recursos, y la interacción entre actores políticos y sociales. Por ello, son actividades que requieren de una permanente y efectiva gestión comunicacional.

Como “una arena de conflicto y negociación entre grupos de poder”, en la cual pueden surgir “afectados y beneficiados” caracteriza Aguilar Villanueva a las políticas regulatorias, dados los impactos que su formulación e implementación pueden generar entre los actores intervinientes.

Las políticas regulatorias, como lo sugieren Sabatier y Mazmanian (1993:336), establecen “las variables legales y políticas de nivel macro que estructuran el proceso en su totalidad”, en la medida en la que una norma “indica el o los problemas a enfrentar y estipula el o los objetivos a alcanzar”, además de que selecciona a las instituciones responsables y define su orientación política.

A partir de este enfoque, los autores reconocen que el proceso de implementación de una política pública (que arranca, por lo demás, desde la formulación de las regulaciones) estará potenciado si además de contar con objetivos “claros y consistentes”, incorpora una teoría y una tecnología capaces de propiciar su cumplimiento. A estos contenidos podrían sumarse otros como los incentivos, financiamiento adecuado, espacios de evaluación y rendición de cuentas y mecanismos de exigibilidad, todo lo cual supone reconocer la necesidad de contar con la participación ciudadana y social y promover el pluralismo y la inclusión.

A este respecto, Martin Rein y Francine Rabinovitz sostienen que “la tarea de legislar incluye un proceso de negociación” y alertan que cuando “la voz de los grupos políticamente débiles” no es escuchada o “cuando

---

1 Básicamente revisaré los estudios introductorios de Aguilar Villanueva, Luis y algunos textos que son parte de las antologías compiladas por este autor, referidas a las políticas públicas en lo concerniente a su hechura e implementación, específicamente.

ciertos grupos de interés son excluidos sistemáticamente del proceso de discusión, se debilita la creencia de que la legislación resultante sea producto de la inteligencia inherente a la democracia<sup>2</sup>, lo cual incrementa, por otro lado, los obstáculos que se pudieran presentar en los siguientes pasos de la implementación. De modo que la forma como se implementa la legislación no se circunscribe al proceso legislativo, sino que está cruzado por factores<sup>3</sup> como el poder, prestigio, conocimiento y experiencia de quien o quienes tuvieron la iniciativa; y la calidad del debate, en especial para aclarar y consensuar sobre los puntos en desacuerdo, así como el apoyo conseguido, tanto entre los demás legisladores y las comunidades afectadas.

La difusión del proceso legislativo, efectivizada por la atención que a él le den los medios de información, es decisiva, entonces, tanto para profundizar los debates, como para abrir la posibilidad de que reciba apoyo ciudadano y social. Desde esta perspectiva, y a decir de Sabatier y Mazmanian (1993:350) no cabe ignorar las “variables no normativas que condicionan la implementación” de una política regulatoria y que son “efectos de la interacción entre la estructura legal y el proceso político”. En cómo estas variables condicionen la implementación de una normativa, el aporte de los medios es clave en tanto pueden afectar la agenda política, por tanto influir en los contenidos de los debates que serán discutidos por los congresos y sus legisladores, y, así mismo, en la calificación de la importancia o irrelevancia del problema frente a la opinión pública.

### **El marco normativo en Ecuador<sup>4</sup>**

Ecuador, salvo alguna excepción, carece de una legislación expresa sobre ámbitos relativos a la Internet, y a las nuevas tecnologías de información y comunicación (NTIC). Carece también de una agenda que promueva el uso y apropiación de las NTIC por parte de la población como un

---

2 Ver Rein y Rabinovitz (1993:150).

3 Esta “lista de factores” es señalada por Rein y Rabinovitz (1993:151).

4 Este texto es parte del acápite que con el mismo título integra el tercer capítulo de la tesis de mi autoría, para la maestría de la FLACSO en Comunicación y Sociedad con mención en Políticas Públicas para Internet.

asunto de interés público, y que constituya el primer paso hacia el diseño, formulación e implementación de políticas públicas sobre esta materia. No hay normas que impulsen el uso del software libre ni la utilización de tecnologías de información y comunicación en la educación.

De modo muy general, la Constitución compromete al Estado a fomentar la ciencia y la tecnología<sup>5</sup> y declara como su obligación la provisión de servicios públicos de telecomunicaciones<sup>6</sup>.

Existen ciertas normas regulatorias como la Ley de comercio electrónico, firmas y mensajes de datos<sup>7</sup>; la Ley de propiedad intelectual<sup>8</sup>; la Ley de transparencia y acceso a la información pública<sup>9</sup> y el Marco legal para cibercafés<sup>10</sup>. E instrumentos como el programa Internet para Todos, la Agenda Nacional de Conectividad y un documento sobre gobierno electrónico en Ecuador, que se proponen ser la base de políticas públicas en estas materias; por ello me detendré brevemente en ellos.

El programa Internet para Todos, formulado en junio de 2002, busca masificar la utilización de la Internet, por medio del uso gratuito en una

---

5 En el artículo 80.

6 En el artículo 249.

7 La Ley de comercio electrónico, firmas y mensajes de datos, vigente desde 2002, reconoce la importancia del uso de sistemas de información y de redes electrónicas, incluida la Internet, tanto para el sector público como para el sector privado, desde luego en el ámbito comercial y de los negocios. En sus consideraciones preliminares recomienda impulsar el acceso de la población a los servicios electrónicos así como la utilización de servicios de redes de información e Internet, para lo cual sugiere generalizar su utilización, como medios para el desarrollo del comercio, la educación y la cultura. En el cuerpo de la ley, sin embargo, solo hay un artículo, el 36, que se refiere a la promoción y difusión de los servicios electrónicos, incluido el comercio electrónico.

8 La Ley de Propiedad Intelectual no aborda los derechos de autor en el ciberespacio. Sí establece cierta protección a la información digital, productos digitales y programas de ordenador.

9 Conforme la ley, las instituciones del Estado están obligadas a publicar cierta información en un sitio web y a promover el derecho al acceso a la información pública, por medio de programas de difusión y capacitación dirigidos tanto a los servidores públicos, como a las organizaciones de la sociedad civil.

Los partidos y organizaciones políticas, por recibir fondos públicos, también están obligados a publicar anualmente y en forma electrónica, los informes sobre el uso de tales fondos.

La ley dispone, en una de las disposiciones transitorias, que en el plazo de un año de haber sido publicada en el Registro Oficial, las instituciones de la administración pública deberán habilitar sus sitios Web. La ley fue promulgada en mayo de 2004.

10 Fue expedido en julio de 2002 y se propone regular la comercialización de los servicios de acceso a la Internet en los cibercafés, controlar la prestación de esos servicios y su promoción para asegurar el Internet para todos.

red de cibercafés afiliados, hasta por cuatro horas diarias, de alumnos de básica, secundaria y universitaria; profesores de instituciones educativas; médicos colegiados y miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

A más de difundir el listado de los cibercafés que inauguraron el programa y ciertas condiciones para aprovechar el acceso gratuito, no hubo ninguna otra iniciativa gubernamental para que este programa se mantuviera y consolidara.

El antecedente de la Agenda Nacional de Conectividad (ANC) fue la creación, mediante decreto ejecutivo, de la Comisión Nacional de Conectividad en agosto de 2001. Este organismo fue el encargado de formular y desarrollar la indicada agenda que debía sustentarse en “la participación activa y permanente de los actores fundamentales en la sociedad: la sociedad civil, el sector privado y el sector público”.

La ANC, presentada por la Comisión Nacional de Conectividad, en junio de 2002, se auto denomina “política del Estado ecuatoriano” y se define como “un instrumento dinámico que articula políticas, estrategias, programas y proyectos dirigidos a dotar de capacidad de comunicación al interior de la sociedad ecuatoriana y con su entorno subregional y global, utilizando tecnologías de información y comunicación”. Y asegura que “la conectividad es el antídoto de la brecha digital y tiene como fin garantizar la inclusión digital a las personas, para lo cual se requiere de la generación de planes estratégicos e inversiones, sobre la guía de un eje de Infraestructura para el Acceso. Ello involucra el diseño de políticas, el desarrollo de redes de telecomunicaciones, el fortalecimiento del mercado de los computadores, y los aspectos necesarios para utilizar la tecnología como un medio de acceso”.

La agenda incluye los programas nacionales de infraestructura, teleducación, telesalud, gobierno en línea y comercio electrónico. El programa de gobierno en línea se restringe al ámbito del Ejecutivo.

El documento denominado gobierno electrónico en Ecuador, cuyo lanzamiento se produjo en setiembre de 2003, define al gobierno electrónico como el “conjunto de políticas públicas, y procesos de comunicación e interacción plena entre gobierno y ciudadanos empleando las TIC con seguridad y privacidad”. Conceptúa al gobierno en línea como el “conjunto de relaciones (información, trámites y transacciones) que establece el Estado con los ciudadanos a través de portales y redes electrónicas de

acuerdo con las políticas y estándares de gobierno electrónico”. Y se propone como objetivos: volver más productivo y transparentar el gasto público; facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios públicos por medio de instrumentar servicios en línea; aumentar la competitividad a partir de desvirtualizar la economía del conocimiento; combatir la corrupción con el uso de las TIC; fortalecer la interacción entre ciudadanos y representantes públicos con los servicios y trámites en línea; generar ambientes de responsabilidad compartida, y procesos de gobernabilidad apoyados en democracia electrónica.

En su presentación formuló un cronograma que no ha sido ejecutado. Estaba previsto que la red de conectividad del Estado fuera instalada hasta noviembre de 2003, que las reformas legales necesarias para implementar el gobierno electrónico estuvieran listas hasta diciembre de 2003, y que a partir de enero de 2004 comenzara la prestación de servicios en línea, con la entrega de partidas de nacimiento. El documento consideraba que entre enero y marzo de 2004 estaría instalado el “centro de comando electrónico del Gobierno para que el presidente Gutiérrez tome decisiones informadas” y que hasta diciembre de 2004 el gobierno electrónico se ampliaría a las instituciones estatales y municipios.

¿Qué tuvieron en común los procesos llevados adelante para sostener y fortalecer estas iniciativas? ¿Por qué estos tres instrumentos de políticas públicas no han podido, sino muy tangencialmente, cumplir sus objetivos?

Un primer problema puede ser visualizado con la ayuda del concepto de gobernanza, entendido como una “forma de gobierno ... cuyo resultado, siempre incierto, depende de la capacidad de los actores públicos y privados para definir un espacio común” (Ruano de la Fuente 2002). Desde esta mirada, la gobernanza, entonces, se puede constituir en un espejo para evaluar si las políticas públicas se condujeron como “un proceso que depende del adecuado desarrollo de la sociedad civil, y no solamente de la acción del gobierno” (Ruano de la Fuente 2002). Más aún si es una teoría “que no sitúa las demandas (necesidades) en la sociedad, y las capacidades en los gobiernos” sino que “necesidades y capacidades, en sus tensiones (dinámica de interacciones), pautas (complejidades e interdependencias) y actores (diversidad de significados e interpretaciones) pueden contemplarse al mismo tiempo como elementos sociales y políti-

cos, públicos y privados, sociales y estatales en sus mutuas interdependencias” (Ruano de la Fuente 2002).

Problema común de la ANC y del documento sobre gobierno electrónico es que sus propósitos y estrategias no pasan de lo declarativo, que seguramente es una de las causas por las cuales no han tenido ninguna concreción más allá de su presentación. El primer paso que hubiera correspondido emprender, si se hubiese aspirado a convertirlos en instrumentos de políticas públicas, hubiera sido la definición de los ámbitos de su intervención y buscar alianzas con quienes, se afirma, son sus interlocutores prioritarios: los ciudadanos. También les hubiera correspondido incorporar a otros actores públicos como el Congreso Nacional, en cuyo seno, por cierto, existen instancias de gobernación. Al parecer sus gestores fallaron en establecer una interacción tanto con la legislatura como con la comunidad. Por tanto, habría que preguntarse, adicionalmente, sobre el alcance del debate público, si lo hubo, y sobre la posición de los medios de información en su difusión.

El enfoque que subyace en tales instrumentos configura la visión dominante en el país sobre las NTIC, no sólo en el sector público, sino en el privado. Es una visión, enfocada en el mercado, que prioriza la infraestructura y el cableado, por lo cual encasilla a las NTIC como artefactos, por tanto instrumentos cuyos usos no tienen capacidad alguna de provocar transformaciones culturales. No advierten como relevantes las aplicaciones que los consumidores hacen de tales instrumentos, y como de modo dialéctico, esas formas de utilización transforman a los usuarios quienes, al apropiarse, así de los instrumentos, visualizan otras posibilidades, distintos usos y nuevos campos de aplicación que los convencionales y preestablecidos.

Si bien la ANC enuncia como obstáculos para el logro de sus objetivos las barreras educacionales, culturales, idiomáticas y la falta de contenidos propios, y declara que para superarlos se requiere de personal entrenado, entiende la capacitación reducida al conocimiento de sistemas e informática. Y enfatiza en medidas como la dotación de equipos de computación, infraestructura de redes y acceso a la Internet en el sector público.

El Documento sobre gobierno electrónico en Ecuador, en tanto, imagina que la sola incorporación de tecnologías va a ser suficiente para conseguir los objetivos que se plantea. Tampoco visualiza la necesidad de la



apropiación social de las NTIC por parte de los ciudadanos, lo cual supone poder identificar qué usos favorarán la resolución de sus problemas. Ignora que las NTIC sólo pueden brindar utilidad a quien sepa qué hacer con ellas y cómo utilizar “el acceso electrónico a la información para mejorar su vida”. Tampoco explicita como entiende conceptos tales como el de gobernabilidad o democracia electrónica, para citar sólo dos de ellos.

Otra inquietud tiene que ver con la falencia, que advierto en estos instrumentos, de un enfoque teórico y tecnológico que sustente sus objetivos y señale vías para alcanzarlos. La ANC es una variación de otras tantas agendas similares, elaboradas por influencia externa; por tanto, no necesariamente da respuesta a los específicos problemas del país que no son exactos a los de otros estados.

### **El papel del Congreso Nacional<sup>11</sup>**

Como institución representativa de una importante función del Estado, el Congreso Nacional no puede estar ausente de la formulación, hechura e implementación de políticas públicas. Más aún si sus responsabilidades son las de legislar y fiscalizar a las instituciones del Ejecutivo.

Si bien, la investigación que realicé con diputados del Congreso Nacional<sup>12</sup>, sugiere un desconocimiento teórico sobre lo que son las NTIC, los usos y la valoración que de ellas tienen los diputados insinúan un conocimiento práctico y una noción de su utilidad e importancia.

Destaca, en este sentido, que la mayoría de legisladores (84,2%) declaró ser usuario de las NTIC. Sólo un 15,7% dijo que no lo era. Respecto de los usos, los más mencionados fueron los relacionados con las actividades de “difusión, obtención e intercambio de información” (46,9%), y de “comunicación y contactos” (20,2%).

Un similar 84,3% de diputados se declaró partidario de fomentar el uso de las NTIC en la actividad legislativa para, principalmente, mejorar

---

11 Algunos de los datos consignados en esta parte han sido tomados del acápite titulado “Percepciones de los diputados sobre las NTIC”, del tercer capítulo de la tesis de maestría citada.

12 Algunos de los datos consignados en esta parte han sido tomados del acápite titulado “Percepciones de los diputados sobre las NTIC”, del tercer capítulo de la tesis de maestría citada.

la gestión y rendimiento legislativos (35%), incrementar el contacto e intercomunicación con electores y grupos políticos (25%), y facilitar la difusión (25%).

Y, aunque el interés por fomentar el uso de las NTIC lo condicionaron, en un 45%, a aspectos tecnológicos y financieros, referidos a la “disposición de equipos y tecnologías”; a la “existencia de recursos económicos” y a “contar con técnicos y programadores”, un mayoritario 50,8% lo supeditó a otros requisitos que sugieren una predisposición a encontrar “el valor de uso” de las NTIC, y que incluyen rasgos propios de la llamada visión social<sup>13</sup>. En este punto mencionaron el “entrenamiento de sus colaboradores”, un “mayor conocimiento sobre las NTIC” y la “constitución de políticas públicas que pongan a estas nuevas tecnologías al servicio de la gente”.

Si bien los primeros criterios se inscriben en aquella mirada “de mercado” que principaliza el acceso y la conectividad como los elementos clave para promover el uso de las NTIC; los segundos, aparentemente, reflejan una comprensión distinta al abordaje meramente instrumental de las NTIC, que habían manifestado inicialmente los legisladores.

En contraste con los altos porcentajes de valoración positiva respecto de las NTIC expresados por los legisladores, en el transcurso de la investigación encontré evidencias de desinterés e indiferencia para recuperar el acceso y la conectividad, luego del incendio que afectó las instalaciones del Congreso Nacional del Ecuador. Desde que aconteció el siniestro, en marzo de 2003, y la recuperación de tales servicios, en octubre de 2004, mediaron 19 meses. Este retardo es atribuido a la despreocupación de los diputados, que nunca presionaron a la presidencia del Congreso para que tal restitución se acelerara.

Este desfase podría sugerir la falta de una demanda interna, que fuera producto de la determinación de la legislatura (y de cada uno de sus integrantes) para enfrentar sus problemas, a través del uso de las NTIC, y modificar su realidad. La irrupción de las tecnologías de información y comunicación en el parlamento fue consecuencia de un interés exógeno por modernizarlo. Faltó, entonces, como lo expresa Camacho (s/f), ubicar qué problemas legislativos eran (y son) relevan-

---

13 La visión social está centrada en los usos con sentido y en la apropiación social de las NTIC.

tes para los actores políticos y preguntarse como podían las NTIC contribuir a encararlos.

Como un elemento adicional cabe indicar que en el Congreso no hay ninguna comisión legislativa especializada para legislar sobre el campo de las tecnologías de información y comunicación.

### **La posición de la sociedad civil**

Siendo los actores privados figuras clave para la construcción de políticas públicas sus posiciones son relevantes en estos procesos. Sus percepciones sobre determinados actores políticos, sus comprensiones sobre las NTIC e incluso sus posturas ideológicas definen sus actuaciones.

En la investigación que desarrollé<sup>14</sup> entre responsables de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el ámbito de las NTIC encontré una cierta prevalencia de la noción que advierte a las NTIC como instrumentos, incluso artefactos, con lo cual niegan, de entrada, los impactos de ellas, en virtud de los cambios que acarrearán en las percepciones del tiempo y del espacio, así como por su incidencia en lo cultural, relacional, comunicacional y social. Al asumir esta noción limitan su mirada sobre las posibilidades de las NTIC, lo cual termina por restringir posibles usos creativos de ellas.

Incluso entre los que se dicen signatarios de la perspectiva “social” o “alternativa” de las NTIC, que no desconocen el valor de la tecnología, y colocan su acento en los usos con sentido y en su apropiación social, hay quienes incurrirán en esas visiones restringidas, de advertirlas exclusivamente como instrumentos. En efecto, las NTIC tienen el carácter de instrumentos y herramientas tecnológicos pero, dado el sello comunicacional que les es consubstancial, adquieren una naturaleza distinta, en la cual lo comunicacional actúa como diferenciador clave de otros instrumentos o medios que carecen de tal dimensión, dados los recursos simbólicos y relacionales que les son propios, así como su potencial de contribuir a la interacción.

---

14 Utilizo en esta parte datos de la tesis de mi autoría, ya citada.

La postura crítica de los ciudadanos también se alimenta del rechazo - bastante extendido- que expresan frente a cualquier cambio que no sea “estructural” y, por tanto, radical, casi absoluto. Quienes se identifican con ella, demandan resolver primero la brecha social y superar las inequidades sociales y económicas inherentes a ella, para luego preocuparse por la brecha digital. Con esta pretensión aspiran a desentenderse del cambio tecnológico, desconocer la necesidad de la innovación y minimizar las reformas parciales que se circunscriban a lo fenoménico o a determinados aspectos solamente. Es una posición maximalista, que lleva consigo el peligro de conducirles a la inacción y favorecer el mantenimiento del statu quo, del cual se erigen como sus mayores opositores.

## Conclusiones

Los procesos que pretenden desembocar en políticas públicas no recogen la complejidad de sociedades como la ecuatoriana, caracterizada por la diversidad cultural, étnica, regional (incluso fragmentación) a lo cual se suman la dificultad de llegar a acuerdos, la exclusión, pobreza y una insuficiente democratización. Estos desarrollos tampoco reconocen la necesidad de lo que se propone desde la gobernanza: la “coherencia de la acción pública -a partir de- la definición de problemas”. Lucen, por tanto, ajenas, pues no reflejan las realidades, limitaciones y falencias nacionales.

Las políticas públicas de Internet, si se espera que tengan una concreción, deben ser construidas con apertura, sin excluir a ningún actor concernido, independientemente de sus posiciones. Pero las sospechas y recelos existentes entre actores privados y públicos se erigen en un obstáculo que limita su interacción y por tanto la posibilidad de construcción de políticas, aunque precisamente las NTIC pueden ser medios que faciliten tal interacción entre actores.

Las políticas públicas de Internet, para que puedan concretarse y sostenerse no pueden enfocar exclusivamente lo tecnológico y lo económico, y acentuar solamente en el acceso y la conectividad. Deben privilegiar el factor humano, es decir enfatizar en la capacitación, para que las personas y los colectivos identifiquen para qué les pueden servir las NTIC y puedan generar sus propios usos, apropiarse de ellas y crear aplicaciones y contenidos.

La “ausencia de políticas” convertida en una política pública es una constante no sólo en el campo de las NTIC, en el caso de Ecuador. Su persistencia insinúa la prevalencia de prácticas verticales e impositivas, y sugiere la ausencia de mecanismos que efectivamente conduzcan al diálogo y al debate, por tanto que no se limiten a ejercicios rituales, formales y burocráticos.

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1993). *La implementación de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial.
- Albornoz Tinajero, Consuelo (2005). *Las NTIC en la participación para la legislación*. Tesis de maestría. Quito: FLACSO, Sede Ecuador.
- Camacho, Kemly (s/f). *Internet, ¿una herramienta para el cambio social? Elementos para una discusión necesaria*, Fundación Acceso, San José, «[www.acceso.or.cr/publica/telecom/](http://www.acceso.or.cr/publica/telecom/)»
- Rein Martin y Rabinovitz Francine (1993). “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en Aguilar Villanueva, Luis, *La implementación de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial.
- Ruano de la Fuente, José Manuel (2002). “La gobernanza como forma de acción pública y como concepto analítico”. Ponencia presentada en el VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, octubre.
- Sabatier, Paul y Mazmanian, Daniel (1993). “La implementación de la política pública: un marco de análisis” en Aguilar Villanueva, Luis, *La implementación de las políticas*. México DF: Miguel Ángel Porrúa, Grupo Editorial.

**Identificación de políticas públicas  
de Internet desarrolladas por los  
Estados de la Región**

# Experiencias de gobierno electrónico en la Región Andina: una visión de conjunto

Belén Albornoz

## Surgimiento del gobierno electrónico en la subregión

El uso de la Web como herramienta de gobernabilidad se inaugura en la subregión andina a fines de los años noventa. En principio, como una tendencia de apropiación del espacio virtual por parte de las autoridades de turno, tanto de los gobiernos locales como de organismos autónomos del gobierno central. Pero también en gran medida como una continuación del proceso de digitalización de la gestión administrativa pública.

Portales como el del Distrito Metropolitano de Quito se crean a partir del pedido del Alcalde de la ciudad, y del mismo modo se desarrollan sitios Web gubernamentales de otros gobiernos seccionales como prefecturas y municipios de provincia. Los cuales desarrollan la arquitectura del portal en función de la información que la autoridad desea difundir a la ciudadanía, y poco a poco, para incorporar los servicios que la administración pública está en capacidad de ofrecer en línea.

De este modo el surgimiento de gran parte de gobiernos electrónicos se inicia de manera dispersa, no referenciada, siguiendo en muchos casos el formato de un periódico digital con discursos unidireccionales y difusión de propaganda y, la mayoría de las veces como dípticos informativos.

Sin embargo, esta primera oleada de gobiernos electrónicos empieza a verse enmarcada por la aparición de las agendas de conectividad y de desarrollo de la sociedad de la información. En abril del 2001 se lleva a cabo en Québec la III Cumbre de las Américas de la OEA cuya finalidad es

aprobar la “Declaración de Conectividad” para apoyar una Agenda de Conectividad para las Américas.

En agosto del 2002, se realiza la Agenda de Conectividad para las Américas<sup>1</sup>, basada en el Plan de Acción de Quito (diciembre 2001). En la cual se proponen tres lineamientos generales: infraestructura/acceso, utilización de la infraestructura y contenido. Aprobando que el acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación es un medio para reducir la brecha digital en las siguientes áreas: gobierno, educación, salud, trabajo, derechos humanos, cultura, medio ambiente, agricultura, negocios, infraestructura, información, economía y turismo.

Considerando que los elementos vitales para el desarrollo de las agendas de conectividad nacionales son: coordinación de la legislación de los sectores de información y comunicaciones; equidad y universalidad en el acceso a la información; transparencia, participación efectiva de la sociedad civil en el desarrollo del marco regulatorio; protección de la propiedad intelectual de la información de la nueva sociedad digital; mecanismos de protección de la información; una industria de TIC competitiva y; capacitación y entrenamiento en el uso de servicios TIC.

Sin lograr que las experiencias de gobierno en línea hasta el momento implementadas se alineen a las políticas públicas producidas por las agendas digitales. Continuando con el diseño y desarrollo de iniciativas de e-gobierno aisladas unas de otras y caracterizadas por la entrega de información y servicios que no llegan al nivel transaccional.

En cambio, la primera y segunda fase de la Cumbre Mundial sobre la sociedad de la información realizadas en Ginebra 2003 y Túnez 2005, producen una dinámica que da soporte no sólo a planificaciones regionales sino también al desarrollo y aplicación de políticas públicas donde los gobiernos electrónicos son tratados con especial atención.

En este contexto surge el Plan de acción sobre la sociedad de la información de América Latina y el Caribe eLAC2007, en el cual se proponen algunas metas con respecto a los gobiernos locales y digitales:

---

1 <http://www.oas.org/enzine/enzine11/436,9,Diapositiva9>



*Sección A. Acceso e inclusión digital, meta gobiernos locales*

- “Conectar a Internet por lo menos a la mitad de los gobiernos locales urbanos y a un tercio de los gobiernos rurales, asegurando la capacidad del personal en materia de TIC en los gobiernos locales. Para mediados de 2007.
- Alentar la sinergia en la provisión de servicios, incluyendo la provisión de servicios digitales o analógicos, apoyando a proveedores nacionales de TIC, aplicaciones y contenidos entre los gobiernos locales y nacionales. Para mediados de 2007.
- Promover programas de capacitación en TIC para funcionarios públicos locales. Para mediados de 2007.
- Estimular el desarrollo de información local y el acceso a ésta, considerando lenguas locales e indígenas y las necesidades de la población con discapacidades. Para mediados de 2007.
- Difundir modelos de acceso a las TIC en zonas alejadas o rurales, con la finalidad de impulsar su adopción para optimizar la gestión de los gobiernos locales, así como la mejora competitiva de la oferta productiva local.”<sup>2</sup>

*Sección C. Transparencia y eficiencia públicas*

- “Crear y/o fortalecer medios de intercambio sobre servicios de gobierno electrónico, tales como la Red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe (REDGEALC), desarrollando cooperación regional para la transferencia de tecnologías, plataformas, aplicaciones y programas informáticos, así como sus correspondientes conocimientos, habilidades y mejores prácticas. Para mediados de 2007.
- Construir un grupo de trabajo para elaborar una agenda de prioridades para la implementación de estándares de interope-

---

2 Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. eLAC 2007

rabilidad de servicios gubernamentales electrónicos. Para mediados de 2007

- Promover la integración electrónica de los sistemas de administración pública a través de ventanillas únicas para mejorar la gestión de los trámites y procesos intragubernamentales. Para mediados de 2007.
- Coadyuvar al uso de la firma electrónica/firma digital en las gestiones gubernamentales, tanto por parte de los funcionarios y servidores públicos como por los ciudadanos. Para mediados de 2007.
- Promover la adopción de modelos de seguridad y preservación de la información en todas las instancias del gobierno con el objetivo de generar confianza en la información digital administrada o brindada por el Estado. Para mediados de 2007.
- Promover la adopción o desarrollo de medios de pago electrónico con la finalidad de incentivar el uso de las transacciones electrónicas con el Estado. Para mediados de 2007.
- Fomentar mecanismos de contratación electrónica en el gobierno. Para mediados de 2007.
- Promover la creación de mecanismos de estandarización y consolidación de la información georeferenciada, con el objeto de que el gobierno y el sector privado cuenten con herramientas para la toma de decisiones. Para mediados de 2007.”<sup>3</sup>

En términos generales, la creación de gobiernos electrónicos en la región responde, por una parte, a una tendencia global de desarrollar una presencia en línea de las instituciones del Estado y; por otro lado, son el producto de una serie de declaraciones mundiales y regionales sobre

---

3 Plan de acción sobre la sociedad de la información de América Latina y el Caribe eLAC 2007.

cómo incorporar a los gobiernos y sus ciudadanos a la sociedad de la información, donde los gobiernos electrónicos juegan un rol importante en el desarrollo de experiencias de e-participación, e-democracia y e-inclusión.

En el caso ecuatoriano, tanto la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información como el eLAC 2007 han constituido las bases para la actual planificación del programa de gobierno en línea. En el sitio Web del CONATEL (Consejo Nacional de Telecomunicaciones) el programa de gobierno en línea se describe en los siguientes términos:

“El Plan de Acción de la Primera Fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información, CMSI, establece que los gobiernos deben dirigir la formulación y aplicación de las ciber-estrategias nacionales, orientadas al futuro y sostenibles. El sector privado y la sociedad civil en diálogo con los gobiernos, tienen una importante función consultiva en la formulación de esas ciber-estrategias nacionales”<sup>4</sup>.

Y propone como proyecto desarrollar la estrategia de gobierno electrónico que tiene como objetivo “Establecer criterios y parámetros bajo los cuales se llevará a cabo el desarrollo de una política de gobierno electrónico (e- Gov) que transformará la visión del Estado y de su relación con los ciudadanos. Este documento servirá para orientar todos los esfuerzos de transformación y de acción estatal a servir cada vez mejor al ciudadano”.<sup>5</sup>

El rol “consultivo” de sociedad civil y empresa privada en la construcción de las ciber-estrategias y no de co-participación y de posibilidad real de toma de decisiones, explica de alguna manera qué tipos de gobiernos electrónicos se están privilegiando en la región, quiénes son los actores y los decisores públicos y por qué estos modelos no están generando experiencias de participación ciudadana. La visión regional sobre GE se filtra a nivel nacional manteniendo una estructura vertical de construcción de lo público.

4 Sitio Web del CONATEL – Agenda de Conectividad  
[http://www.conatel.gov.ec/website/conectividad/gobierno.php?nomb\\_grupo=conectividad&cod\\_nivel=n1&cod\\_cont=49](http://www.conatel.gov.ec/website/conectividad/gobierno.php?nomb_grupo=conectividad&cod_nivel=n1&cod_cont=49)

5 Sitio Web del CONATEL – Agenda de Conectividad  
[http://www.conatel.gov.ec/website/conectividad/gobierno.php?nomb\\_grupo=conectividad&cod\\_nivel=n1&cod\\_cont=49](http://www.conatel.gov.ec/website/conectividad/gobierno.php?nomb_grupo=conectividad&cod_nivel=n1&cod_cont=49)

Sin embargo, esperamos que procesos como la Nueva Estrategia de la Sociedad de la Información en el Ecuador, se conviertan en nuevos modelos de construcción de la cosa pública, donde se pueda pasar del rol “consultivo” a la facultad de tomar decisiones e incidir en el diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas.

De estos consensos también hemos heredado que los estados asuman el acceso y la conectividad como responsabilidades gubernamentales. Así en términos nacionales, el Estado busca alianzas con la empresa privada para ofrecer acceso y conexión a las poblaciones más alejadas y desprotegidas, a través de sistemas de subsidios y/o préstamos que incentiven a los operadores de telecomunicaciones a invertir en zonas poco (o no) rentables.

Pero a nivel local, en el momento de diseñar el proyecto de gobierno electrónico, no se toman en cuenta factores de acceso, conectividad y alfabetización informacional de la población a la que se quiere ofrecer el GE, marginando a la mayoría de los ciudadanos como beneficiarios finales. No existen campañas de capacitación y promoción de GE que incluyan, por una parte las posibilidades de acceder a las tecnologías y a la conectividad y, por otro lado, a formarse en el uso de la tecnología y de los servicios e información en línea que se les ofrece.

### **¿Cuál es el papel del ciudadano dentro de este nuevo espacio de gobernabilidad?**

Primero es necesario conocer si el sujeto es tratado como ciudadano o como usuario en el contexto de los proyectos de gobierno electrónico.

Los niveles de presencia consolidada e interactiva logrados por los casos analizados de GE nos indican que se trata de una visión todavía basada en el sistema comunicacional, donde la Web es tratada como un medio de comunicación más y no como un espacio de interacción de dos vías, y donde los sujetos apenas producen contenidos.

A pesar de incorporarse servicios en línea, es importante cuestionarse de qué manera estos servicios colaboran al fortalecimiento de la democracia, a la participación ciudadana. Parece ser que la visión implementada por el gobierno electrónico incorpora a las personas más a las lógicas de las audiencias que a las lógicas de ciudadanos como beneficiarios de ser-

vicios públicos, puesto que la comunicación no es identificada como un derecho y un recurso de construcción de ciudadanía.

De hecho, es válido preguntarnos cómo está siendo utilizado el espacio virtual por las autoridades, qué papel juega la comunicación gubernamental en el proceso de gestión política del GE.

Como hemos visto, el sitio Web tiene dos objetivos primordiales: informar y ofrecer servicios. Si analizamos qué se informa y de qué modo está diseñada la exposición de la información en la pantalla, podremos determinar qué tipo de comunicación gubernamental se está produciendo.

En el caso de la investigación de Venezuela, de los 29 sitios Web analizados se encontró que los contenidos dominantes son de carácter informativo y se publica la información más importante de la institución a modo de *cartelera* (Gonzalo 2006).

El estudio de Bolivia indica que se incluyen planes y programas del gobierno municipal, información sobre trámites e información sobre las características del Municipio (Ugarte 2006).

En el caso de Colombia se ofrece información sobre el Municipio, dependencias, programas, normativas, hojas de vida de funcionarios y directivos, información relativa a rendición de cuentas (que según los Veedores no es completa ni actualizada) y existen espacios para recibir sugerencias y reclamos que son respondidos con eficiencia (Paz 2006).

El sitio Web investigado en Ecuador se produce en el sitio Web que se refiere al Alcalde, al Municipio, a la ciudad, al turismo, a noticias, enlaces y banners (Albornoz 2006).

En términos generales, la información desplegada en estos casos de gobierno electrónico se limita a informar unidireccionalmente sin reconocer la importancia de la comunicación como recurso de empoderamiento de ciudadanía. Pero la existencia de los sitios Web con información actualizada veraz y oportuna, para una de las investigadoras, puede enviar el mensaje al ciudadano de que se trata de un gobierno abierto, transparente que ofrece información y rinde cuentas.

Así, informar adecuadamente implicará:

“ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de participar en el proceso de formulación de las políticas públicas y ampliar sus oportunidades de esco-

gencia política [...] El acceso a la información pública desde la óptica democrática también implica que las autoridades electas y las instituciones representativas estén al alcance de los ciudadanos y rindan cuentas” (Chamorro, 2005).

Si lo que se informa puede delinear estas posibilidades de participación ciudadana, el “modo” en que se informa también puede inhibir dichas posibilidades. El diseño de la interfaz al no utilizar herramientas interactivas de doble vía excluye al ciudadano de los espacios en dónde participar de manera pública socializando sus contenidos con una comunidad de personas; configurando la relación entre el usuario y la interfaz (en este caso el GE), destinándolo a actuar en solitario frente a la pantalla, bien para informarse o para interactuar en los servicios que utiliza, y no permitiéndole agruparse virtualmente con otros usuarios en torno a temas o inquietudes de interés ciudadano.

### Niveles de e-participación en la Subregión

El auge de gobiernos electrónicos de los últimos años ha permitido a Naciones Unidas en su Reporte global de preparación para gobierno electrónico (2005) desarrollar el índice de e-participación.

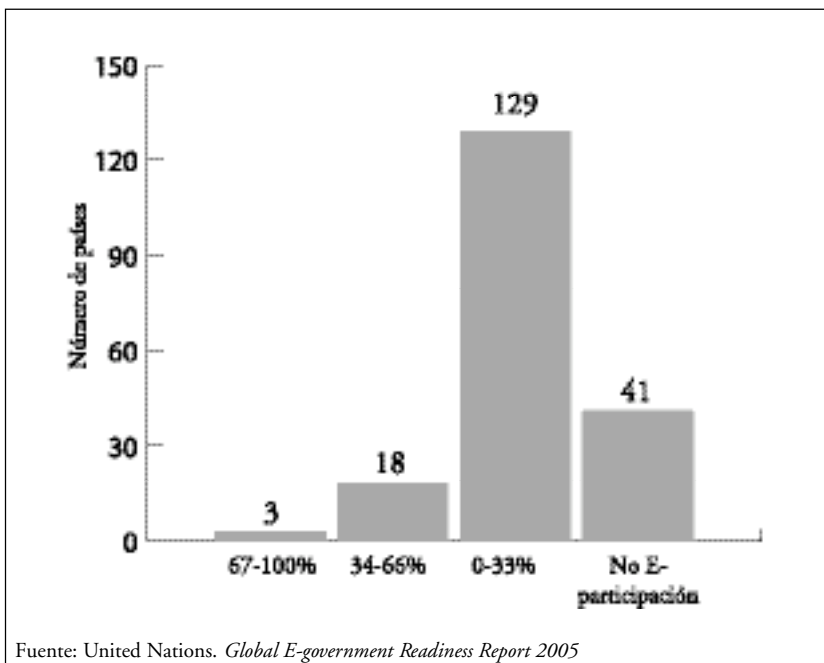
Los parámetros para poder evaluar la e-participación se basan en iniciativas de calidad sobre e-información, e-consulta y e-toma de decisiones. Y sobre cada una de estas pautas Colombia y Venezuela constan entre los primeros 36 países del mundo.

*E-información* se refiere a la relevancia y calidad de la información desplegada en los Web sites, tales como políticas, programas, leyes, mandatos y documentación pública. Igualmente trata sobre las herramientas y espacios destinados a promocionar la participación de los ciudadanos, como uso del correo electrónico, notificaciones vía e-mail, uso de la información pública en temas clave, foros de ciudadanos y grupos de noticias.

*E-consulta* constituye el uso de las TIC para promover acceso e inclusión, bien a través de informar a los ciudadanos cómo utilizar las nuevas tecnologías para proporcionar al gobierno sus propias opiniones, deseos o necesidades; bien para proveer de espacios donde los ciudadanos puedan expresarse frente a las autoridades. Los servicios más frecuentes son: pro-

mover la participación ciudadana en la discusión de temas claves para la comunidad, invitar a la ciudadanía a conocer la agenda de gobierno, solicitar la participación en encuestas y votaciones sobre temas de interés, habilitar las herramientas tecnológicas en línea para votar en línea y los link a la documentación pertinente, e informar a los ciudadanos las posibilidades de participación en línea.

*E-toma de decisiones* consiste en el uso maduro de las TIC y del gobierno electrónico hacia una verdadera e-democracia, generando una apropiación del espacio público por parte de todos los sectores de la sociedad, llegando a la toma de decisiones por parte de todos los actores involucrados. Esta es la herramienta clave del GE para promover la inclusión. Los servicios más utilizados son: peticiones en línea, indicadores de cómo el gobierno incorpora las opiniones de los ciudadanos, aplicaciones electrónicas que permitan acusar recibo de las comunicaciones enviadas por los ciudadanos y una copia de qué comunicación se recibió, por quién, el día y la hora de recibo y el tiempo estimado de respuesta.



Belén Albornoz

|                       | E-information | E-consultation | E-decision-making | Total |
|-----------------------|---------------|----------------|-------------------|-------|
| <b>67-100 percent</b> |               |                |                   |       |
| United Kingdom        | 85            | 75             | 67                | 75    |
| Singapore             | 90            | 75             | 58                | 74    |
| United States         | 80            | 70             | 54                | 68    |
| <b>34-68 per cent</b> |               |                |                   |       |
| Canada                | 80            | 65             | 54                | 65    |
| Rep. of Korea         | 85            | 60             | 58                | 65    |
| Mexico                | 70            | 60             | 42                | 57    |
| Australia             | 75            | 45             | 50                | 54    |
| Estonia               | 75            | 43             | 29                | 46    |
| Chile                 | 75            | 30             | 42                | 44    |
| Colombia              | 65            | 40             | 33                | 44    |
| Sweden                | 80            | 30             | 33                | 44    |
| Belgium               | 60            | 33             | 29                | 38    |
| Brazil                | 75            | 28             | 21                | 37    |
| Malta                 | 60            | 20             | 42                | 36    |
| Norway                | 65            | 13             | 29                | 30    |
| Hungary               | 50            | 25             | 17                | 29    |
| Ukraine               | 50            | 18             | 25                | 27    |
| Poland                | 45            | 20             | 21                | 26    |
| Mozambique            | 35            | 30             | 8                 | 25    |
| Indonesia             | 35            | 18             | 17                | 21    |
| Turkey                | 40            | 15             | 17                | 21    |
| Guatemala             | 30            | 18             | 17                | 20    |
| Honduras              | 40            | 18             | 8                 | 20    |
| Panama                | 50            | 13             | 8                 | 20    |
| Mongolia              | 30            | 18             | 13                | 19    |
| Kazakhstan            | 25            | 15             | 8                 | 15    |
| China                 | 35            | 8              | 8                 | 14    |
| Slovakia              | 30            | 10             | 4                 | 13    |
| El Salvador           | 40            | 0              | 8                 | 12    |
| Greece                | 25            | 8              | 8                 | 12    |
| India                 | 30            | 3              | 13                | 12    |
| Kyrgyzstan            | 15            | 10             | 13                | 12    |
| Russian Fed.          | 25            | 0              | 17                | 11    |

Fuente: United Nations. *Global E-government Readiness Report*



A nivel mundial sólo 3 países se encuentran entre el 67 y 100 por ciento de e-participación, y tan sólo Colombia y Venezuela se encuentran entre el 34 y 66%.

Por tanto, los niveles de e-participación son muy bajos a nivel regional, Ecuador, Perú y Bolivia ni siquiera alcanzan el 34 %. De modo que a pesar de la tendencia a desarrollar gobiernos electrónicos en la Comunidad Andina en los últimos años, estos no están produciendo mejoras relevantes en la información que ofrecen, las consultas que realizan, ni como herramientas de toma de decisiones.

## Conclusiones

Los gobiernos electrónicos en la subregión Andina han superado el nivel de presencia emergente (difusión de información institucional) y de presencia consolidada (difusión de información ampliada: regulación, trámites en línea y otros). Se encuentran en la fase de presencia interactiva (se puede realizar consultas, contactar a los funcionarios públicos), pero no han alcanzado la presencia transaccional ni la participativa.

Consideramos que todavía existe un modelo vertical de la construcción de la “cosa pública”, las políticas públicas todavía están concentradas en el acceso y la conectividad. Las alianzas entre sectores para mejorar los niveles de penetración de acceso aún se limitan al gobierno y a la empresa privada, por ejemplo, proyectos de conectividad en zonas no rentables a través de subsidios o préstamos estatales. Caso PROMEC en Ecuador.

Existe una ausencia masiva de campañas de promoción y capacitación de los proyectos de gobierno electrónico y de las políticas públicas existentes -caso Internet para Todos/ Ecuador-. (Puntos de acceso a la información, usos y apropiaciones de la aplicación). Se maneja un enfoque del ciudadano como usuario, se trabaja todavía bajo la lógica de las audiencias y no desde prácticas de construcción de ciudadanía. Y la comunicación se entiende como un servicio y no como un derecho (como un recurso de empoderamiento de ciudadanía), como consecuencia, los espacios de comunicación todavía son mediados (bien por las autoridades, bien por los medios de comunicación).

Los públicos de la e-política y de la e-participación todavía son los propios gobiernos, los medios de comunicación, los grupos de interés y, *al final*, el público en general. Puesto que la e-participación se inicia condicionada por el nivel de alfabetización (tradicional e informacional), por los recursos económicos (costos de acceso), por el desconocimiento de la existencia del GE, por el miedo a la tecnología (problema generacional).

A nivel regional los cambios institucionales están siendo menos analizados que las innovaciones tecnológicas como componentes determinantes de la sociedad de la información.

### **La participación en los estudios de caso**

#### *Caso colombiano*

“Para lograr el impacto positivo de proyectos de gobierno-e, también es necesaria la existencia previa de un proceso maduro de participación real y efectiva y una experiencia de interlocución, deliberación y participación activa en la toma de decisiones públicas” (Paz 2006).

#### *Caso boliviano*

Se enfoca más bien a la oferta de servicios y a la mejora de la gestión administrativa. “El Municipio de la Paz tiene como estrategia comunicacional al sitio Web, que sienta las bases para organizar un gobierno electrónico, con lo que se aumenta la eficiencia en la administración y se mejora la realización de trámites para el ciudadano” (Ugarte 2006).

#### *Caso venezolano*

“El gobierno electrónico venezolano no propicia la democracia participativa y democrática, puesto que sus contenidos y niveles de participación no viabilizan la propuesta, no facilitan los canales, no establecen los puentes necesarios entre el gobierno electrónico y las comunidades, no lo divulga lo suficiente entre sus espacios, como por ejemplo los Infocentros, considerados la primera piedra del gobierno electrónico” (Gonzalo 2006).

*Caso ecuatoriano*

“Es necesario estudiar por qué los mecanismos de participación desarrollados por el Municipio no son apropiados por la ciudadanía. Hace falta analizar si estos mecanismos no son de conocimiento popular o no han sido validados por la propia comunidad. O, si efectivamente no funcionan porque no se ha desarrollado una ciudadanía articulada capaz de interlocutar con el decisor público” (Albornoz 2006).

## Bibliografía

- Albornoz, María Belén (2006) “Versiones de Gobierno Electrónico implementadas por el Municipio de Quito”. Informe ganador de Ecuador en el concurso de investigación Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana, organizado por FLACSO Ecuador y financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC-CDRI) Ottawa, Canadá.
- Agenda de Conectividad para las Américas  
<http://www.oas.org/enzine/enzine11/436,9,Diapositiva9>
- Agenda de Conectividad del Ecuador  
<http://www.conectividad.gov.ec/>
- CONATEL – Agenda de Conectividad  
[http://www.conatel.gov.ec/website/conectividad/gobierno.php?nomb\\_grupo=conectividad&cod\\_nivel=n1&cod\\_cont=49](http://www.conatel.gov.ec/website/conectividad/gobierno.php?nomb_grupo=conectividad&cod_nivel=n1&cod_cont=49)
- Chamorro, Carlos, 2005. *Poder legislativo y medios de comunicación*. Citado por Vega, Hannia en *La comunicación de gobierno e Internet*. Buenos Aires: La Crujía.
- Gonzalo, Morelis (2006) “El gobierno electrónico venezolano ¿en busca de una democracia participativa y protagónica?” Informe ganador de Venezuela en el concurso de investigación Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana, organizado por FLACSO Ecuador y financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC-CDRI) Ottawa, Canadá.

Paz Martínez, Olga (2006) “Uso Social, apropiación e impacto de Internet para la rendición de cuentas en el Municipio de Pasto, Nariño, al Suroccidente de Colombia” Informe ganador de Colombia en el concurso de investigación Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana, organizado por FLACSO Ecuador y financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC-CDRI) Ottawa, Canadá.

Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe eLAC 2007

[http://www.eclac.cl/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/8/21678/eLAC\\_2007\\_Espanol.pdf](http://www.eclac.cl/socinfo/noticias/documentosdetrabajo/8/21678/eLAC_2007_Espanol.pdf)

Plan de Acción Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información

<http://www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/poa-es.html>

Ugarte Borja, Gabriela (2006) “Gobierno electrónico en el municipio de La Paz. Tendiendo puentes del e-gobierno a la e-gobernanza municipal” Informe ganador de Bolivia en el concurso de investigación Experiencias andinas de gobierno electrónico: la problemática de la participación ciudadana, organizado por FLACSO Ecuador y financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC-CDRI) Ottawa, Canadá.

**Construcción de políticas  
de Internet diseñadas desde prácticas  
de participación ciudadana**

# Participación ciudadana, deliberación y compromiso cívico

Rodrigo Araya Dujisin

## Introducción: las promesas

Internet no genera ciudadanía donde no la hay previamente. Tampoco aumenta la participación ciudadana de manera automática. Una sociedad que no es participativa no tendría porqué comenzar a serlo por la sola incorporación de herramientas tecnológicas. Lo que sí es efectivo es que presenta muchas potencialidades y promesas para facilitar los procesos participativos, especialmente para el acercamiento entre autoridades, funcionarios y ciudadanos. Además de ahorrar tiempo y recursos, es un canal de comunicación de ida y vuelta. Cada ciudadano puede interactuar con la autoridad o institución correspondiente y, de este modo, transmitir los requerimientos, demandas o sugerencias respecto de su situación particular, organización o comunidad. Desde la perspectiva de la autoridad pública también presenta un gran potencial, en tanto dispone de una herramienta para retroalimentar sus acciones con los usuarios reales a quienes están destinadas.

Otra arista de este ámbito se relaciona con la posibilidad cada vez más cierta del voto por Internet, como uno de los grandes avances que ayudarán a resolver problemas prácticos en la realización de elecciones o consultas ciudadanas. Algunos incluso postulan una democracia deliberativa superando los modelos unidireccionales de relación con las autoridades y representantes políticos. El gobierno de ida y vuelta (Coleman 2001) o una administración pública relacional (Petruzzo 2005).

Desde el punto de vista del gobierno, las promesas asociadas a la incorporación de Internet en la gestión pública se pueden resumir en tres: mayor eficiencia, transparencia en la gestión y cercanía con los ciudadanos. Desde la perspectiva del gobierno se asume que las tecnologías de información tienen un potencial para establecer una nueva relación política con los ciudadanos. Esto se expresa en la posibilidad de participar en el diseño de políticas públicas, generar reclamos, recibir retroalimentación y mejorar fiscalización.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, las promesas asociadas a la incorporación de tecnologías de información en la gestión pública se pueden resumir en tres.

En primer lugar, acceso a más y mejor información. La sola presencia en Internet de información sobre los servicios públicos significa un avance sustantivo, en tanto hace efectiva la promesa de la transparencia en la gestión pública y, eventualmente, mejora la calidad del servicio prestado a la ciudadanía.

En segundo lugar está la promesa de mayor control y espacios de influencia, en tanto el acceso a mayor información se puede expresar en la posibilidad de usarla para fiscalizar la gestión pública. Las áreas sombrías de la gestión, como las compras públicas, ven reducido su ámbito de discrecionalidad por el simple hecho de que son procesos que pueden ser observados por ciudadanos, medios de comunicación o partidos políticos. Aumentan las herramientas de uso público para detectar y dar seguimiento a fraudes, ineficiencias o irregularidades.

En tercer lugar está la promesa de aumentar la calidad de vida y el desarrollo humano. Los informes sobre los factores que promueven o limitan el desarrollo humano que ha realizado el PNUD destacan la importante vinculación entre acceso a información, capital social y calidad de vida. La promesa, en este caso, se fundamenta en la mayor eficiencia del tiempo y los recursos a la cual se puede aspirar, el incremento de la confianza en las instituciones, la posibilidad de ampliar las redes sociales, entre otras. Otro aspecto de las promesas de Internet, menos obvia y visible, se refiere al empoderamiento de grupos, comunidades o movimientos sociales a partir de la disposición de canales de comunicación “entre” ciudadanos.

## Tipos y niveles de participación

Por participación ciudadana se entienden muchas cosas, por lo que resulta oportuno establecer un marco básico para acotar la reflexión. En primer lugar, la participación ciudadana puede ser entendida como el proceso mediante el cual se integra al ciudadano en forma individual o colectiva en la toma de decisiones, fiscalización, control y/o ejecución de las acciones que afectan algún ámbito de la esfera pública, sea en lo político, económico, social o ambiental.

Una primera distinción nos indica que hay formas pasivas y activas de participación ciudadana. Las formas pasivas básicamente se refieren al acceso a información sobre asuntos públicos (derecho a solicitar información), lo que incluye ciertamente la labor de los funcionarios y autoridades para informar a la población de los problemas y planes para resolverlos, así como la posibilidad de incorporar las opiniones que tienen los ciudadanos respecto de los distintos escenarios y opciones.

Aquí son muy útiles las asambleas comunitarias, encuestas, grupos focales o las nuevas modalidades basadas en plataformas electrónicas de comunicación. Las formas activas de participación son aquellas en las que la ciudadanía participa de manera directa en una determinada iniciativa de la administración pública. Dicha participación se puede expresar de manera individual (optar a cargos públicos, fiscalizar alguna actividad, etc.) y de manera colectiva a través grupos de interés, gremios, organizaciones sociales, partidos políticos, entre otros.

También se puede plantear un tipo de participación directa y una indirecta. Dentro de los principales mecanismos de participación directa están el referéndum, el plebiscito y la elaboración de leyes por iniciativa de los ciudadanos. Lo decisivo, en este caso, es la posibilidad de influir, para lo cual es necesario tener poder sobre el mecanismo de decisión colectiva.

Otra distinción establece que la participación puede ser instrumental o como un fin en sí misma. La participación instrumental tiene que ver con hacer más eficientes las políticas públicas y, en este caso, es el Estado el que invita a la ciudadanía a ser parte de una determinada iniciativa. La participación como un fin en sí mismo, en cambio, apunta a una forma de ejercer la democracia donde los ciudadanos tienen un rol central y una importante capacidad de iniciativa.



La participación ciudadana se desarrolla en diversos ámbitos y niveles. Dentro de los más reconocibles están la participación en los procesos decisorios, siendo la elección de autoridades su principal expresión. También se da en la ejecución de las políticas y programas gubernamentales (educación, salud, vivienda o seguridad social). Otro ámbito reconocible es la participación en resguardo de derechos e intereses ciudadanos (servicios del consumidor, defensoría del ciudadano, etc.). En esta misma línea está la participación en los sistemas regulatorios para garantizar la calidad de ciertos servicios y la satisfacción de los intereses de la comunidad (telecomunicaciones, electricidad).

También podemos establecer distinciones respecto al nivel en que ocurre la participación ciudadana. De este modo, puede ocurrir a nivel local, esto es, a nivel de organizaciones de base y gobiernos locales o municipios. También puede ocurrir a nivel nacional, donde los actores sociales expresan sus opiniones o forman parte de los mecanismos de toma de decisiones a nivel de los gobiernos nacionales. En los últimos años también hemos visto una floreciente participación a nivel internacional, donde las organizaciones ciudadanas agrupadas en redes temáticas o ideológicas se plantean como interlocutores desde la perspectiva de las sociedades civiles afectadas por acuerdos internacionales, tratados de libre comercio o como un proceso paralelo a la integración política y comercial entre países. Incluso hemos observado episodios de participación ciudadana a escala global, en relación a temáticas de gran impacto como el medioambiente, el comercio o las guerras.

En términos de los contenidos que se ponen en juego en el ejercicio de la participación ciudadana podemos establecer tres tipos generales de participación:

- *Participación gestión*: se refiere a la administración compartida, complementaria o alternativa de determinadas políticas públicas. Es el caso de las iniciativas organizadas por asociaciones voluntarias con apoyo del Estado o de políticas públicas apoyadas por organizaciones de la sociedad civil, tal como las guarderías solidarias, la asistencia social, actividades deportivas o culturales, entre otras.

- *Participación control*: como las asociaciones de contribuyentes, vecinos, usuarios, consumidores, etc., que demandan un mejor control o mayor transparencia del gasto público por parte de las administraciones.
- *Participación reivindicación*: se refiere a las iniciativas ciudadanas por la conquista de derechos sociales, políticos o económicos. Los ciudadanos se organizan para presionar y manifestar sus posiciones.

### ¿Qué es lo nuevo que aportan las tecnologías de información?

Desde la irrupción de Internet se han generado altas expectativas respecto a su impacto en el ejercicio de la política y la democracia. Las potencialidades se pueden agrupar en tres tipos: ahorro y mayor eficiencia en la gestión pública, mediante la automatización de procesos, la eliminación del papel, y la integración informática de distintos servicios públicos; expansión del giro tradicional de los servicios públicos, generando nuevas posibilidades operacionales y nuevos servicios; y una nueva relación política con los ciudadanos, tal como la posibilidad de participar en el diseño de políticas públicas, comunicarse con autoridades, generar reclamos, ejercer fiscalización, entre otros. Es el paso de un esquema de comunicación unidireccional a uno de ida y vuelta.

En forma paulatina, las instituciones públicas y políticas están siendo presionadas por una ciudadanía que ya ha comenzado a cuestionar la forma tradicional de hacer las cosas. Antes que Internet lo permitiera, nadie habría imaginado acceder a todos los archivos con la votación de cada parlamentario, o hacer trámites en línea, reclamar por un mal servicio desde la casa u oficina.

Esta creciente comunicación entre Estado y ciudadanía por medios electrónicos ha sido un componente novedoso del proceso de modernización del Estado. Lo nuevo, sin embargo, no es el uso de la tecnología en sí, sino la posibilidad de abrir canales de comunicación cada día más directos para acercar las instituciones, autoridades y ciudadanos. Es una nueva forma de mediación que afecta, sin duda alguna, los esquemas tradicionales de representación. No obstante, en las democracias representativas la participación no reemplaza las funciones del parlamento ni del

ejecutivo. Es un complemento para dar voz a distintos actores.

Dentro de los ámbitos de interés para la participación ciudadana cabe destacar tres canales de comunicación donde las tecnologías están produciendo un impacto significativo:

- *La comunicación dentro del gobierno*, vale decir la coordinación de los servicios públicos para mejorar la gestión. Se refiere a aquellos procesos y procedimientos al interior del gobierno involucrados en el desarrollo de un proyecto o política pública determinada. Dentro de las principales componentes de esta dimensión están el diseño organizacional, la gestión de compras públicas, la administración financiera del Estado y los recursos humanos dentro del gobierno.
- *La comunicación entre gobierno y ciudadanía*, es decir, la participación ciudadana en proyectos y políticas públicas, fiscalización y control de la gestión, transparencia del sector público, entre otros. Este es el ámbito con mayores potencialidades, promesas y expectativas. También podemos ubicar en este nivel la comunicación de la ciudadanía con otros poderes del Estado, particularmente con el parlamento.
- *La comunicación entre ciudadanos*, esto es, el empoderamiento de grupos, comunidades o movimientos sociales, en tanto aumentan sus capacidades operativas, ya sea para difundir información, compartir recursos, reclutar voluntarios, etc. Por otro lado, se observa como una de las tendencias globales el fenómeno de la globalización de los ciudadanos. Se globalizan las causas como el medioambiente y los derechos humanos, así como los adversarios (ciertas instituciones del capitalismo global, la pobreza).

### **Niveles de intensidad de la participación a través de medios electrónicos**

Como hemos observado, la participación ciudadana se expresa en diversos ámbitos de interés público. Del mismo modo, es fundamental establecer los distintos niveles de intensidad de la participación que posibilitan

las herramientas tecnológicas. Esta puede ir desde el simple hecho de utilizar las tecnologías para escuchar a los ciudadanos, hasta la deliberación política.

- *Nivel consultivo*: democracia electrónica de opinión pública, donde se somete a consultas a la población a través de testeos de opinión, sin ningún compromiso resolutivo. Es utilizar Internet para escuchar a la gente.
- *Nivel resolutivo*: democracia directa o plesbicitaria, donde se procede a consultar por diversas materias de interés público a través de Internet pero, a diferencia de los levantamientos de opinión, tiene un carácter resolutivo.
- *Nivel deliberativo*: democracia electrónica de compromiso cívico *online* en la deliberación política. Este es el modelo que presentan como más complejo y el más democrático. El énfasis está en los elementos deliberativos de la democracia.

Las herramientas para retroalimentación y participación son diversas. Pueden ir desde las tradicionales encuestas y focus group, hasta modalidades más deliberativas, como los foros electrónicos pasando por modalidades más personalizadas, como responder a los e-mails que los ciudadanos eventualmente envían a una institución, ya sea para preguntar, dar una idea, hacer un reclamo o fiscalizar la labor pública.

El esquema que proponen Coleman y Gotze (2001) para la participación ciudadana considera las distintas herramientas y tecnologías disponibles. Establecen dos ejes para su valoración. Por un lado la “voz”, esto es la capacidad de diálogo y, por otro, el “voto” y su mayor capacidad de influencia.



### La participación deliberativa

La deliberación pública posee ciertos requerimientos básicos para que se pueda dar el modelo de e-democracia deliberativa. Por ejemplo, que exista acceso a información balanceada. Los ciudadanos deben estar debidamente informados antes de ser consultados o involucrados en ejercicios deliberativos. Del mismo modo la existencia de una agenda abierta, de modo de evitar que se planteen opciones cerradas y no negociables. Es esencial que la participación sea inclusiva y representativa. No pueden quedar fuera los pobres sin acceso a Internet, por ejemplo. De allí la importancia de la existencia de dispositivos públicos de acceso a Internet, como los telecentros.

Otro requerimiento fundamental es la existencia de un marco regulatorio para la discusión deliberativa, donde se establezca, por ejemplo, un marco para la libertad de interacción y así sea posible tanto la comunicación entre ciudadano y gobierno como entre ciudadanos. Aquí lo fundamental es la existencia de canales de ida y vuelta con la autoridad y canales para las relaciones horizontales ciudadano-ciudadano.

Un desafío que plantean Coleman y Gotze para las instituciones de gobierno se refiere a la consideración cuidadosa del impacto del compromiso público *online* en sus propias prácticas. Adaptar sus prácticas a un ambiente político más comprometido y conectado. La democracia electrónica no es una discusión tecnológica, en esta argumentación, sino una discusión fundamentalmente política sobre los fundamentos de la democracia. El compromiso *online* no sustituye a los representantes electos. Es una forma de abrirles canales con otras voces que no siempre son escuchadas en los debates políticos y para ello resulta imprescindible pasar de un modelo informativo a uno opinable y deliberativo.

El modelo de compromiso público informativo establece una relación unidireccional en la cual el gobierno produce y distribuye información para uso de los ciudadanos. El modelo consultivo establece una relación bidireccional incompleta, donde los ciudadanos proveen *feedback* al gobierno. En este modelo de participación están las encuestas de opinión, los estudios cualitativos de opinión ciudadana (*focus group*, entrevistas con informantes claves, etc.) o los procesos participativos para el comentario de un proyecto de ley.

El modelo de compromiso público deliberativo, en cambio, establece relaciones de participación activa basada en la alianza de los ciudadanos con el gobierno y se comparte la responsabilidad en el proceso de toma de decisiones. Para ello, las tecnologías de información ofrecen nuevas oportunidades de conectar a los ciudadanos con sus representantes y se favorece la comprensión mutua y la idea de gobierno de ida y vuelta.

La posibilidad tecnológica de una democracia directa y deliberativa, como una gran conversación, plantea un nuevo espacio a explorar y documentar. En paralelo a las discusiones optimistas se levantan interrogantes básicas respecto a la posibilidad de pensar en el mediano plazo un sistema político inclusivo basado en el uso de las tecnologías de información. Concebir una democracia mediatizada por computadores aún presenta

muchas dificultades e interrogantes, incluso más allá de la barrera del acceso. ¿Qué tipo de participación política posibilitan las tecnologías de información?

Para Sartori (1990), una de las preguntas inquietantes se refiere a la intensidad de la participación que posibilitan las tecnologías. Putnam (2000) lo plantea como banalización del compromiso cívico. Otros autores (Rheingold 1994; Coleman 2001; Wellman y otros 2001) han puesto el foco en las potencialidades que ofrecen las tecnologías de información en los dilemas políticos contemporáneos.

### **El caso de los ciudadanos Pérez, González y Errázuriz**

Las promesas y expectativas a veces se enfrentan con realidades muy distintas. Desde las perspectivas más críticas se señala que las promesas y discursos optimistas sobrepasan a las aplicaciones y resultados concretos. Se critica la subutilización de las herramientas tecnológicas en el ámbito público, en tanto hay muchas páginas Web corporativas donde lo que más se destaca son las fotos de las autoridades, excesos en la gráfica y muy pocos servicios útiles para los ciudadanos. Las voces menos críticas plantean que se trata de un problema de etapas y evolución de la incorporación de tecnologías de información en el ámbito público.

Sin embargo, a veces la vivencia concreta de un ciudadano está alejada de los discursos optimistas y de las potencialidades que ofrece el dispositivo tecnológico. Este es el caso del experimento del ciudadano Juan Pérez realizado por el Pnud en Chile en dos ocasiones 2001 y 2005 (Araya, Orrego 2002).

El objetivo de este experimento fue explorar y analizar cómo son los usos ciudadanos de Internet. Con el objeto de aproximar una respuesta a estas preguntas, se quiso observar el nivel de preparación y de reciprocidad de las instituciones para el uso ciudadano de Internet. Para ello se elaboró un sencillo test en línea y se creó un personaje virtual que podría ser cualquier ciudadano de clase pobre o media con acceso a Internet, ya sea desde un telecentro comunitario, trabajo u hogar. Se trata de un ciudadano que adquirió las herramientas básicas para administrar sus comunicaciones y, motivado por su sensibilidad social y ciudadana, decide escribir-

le a algunas instituciones y parlamentarios para presentarse, ofrecer su ayuda voluntaria e indagar por mecanismos de participación a través de Internet

En el experimento del 2001 se seleccionaron 27 instituciones que en principio tienen a Juan Pérez dentro de su público objetivo, principalmente ministerios y servicios del sector social. Los resultados fueron bastante decepcionantes. Sólo 3 de las 27 instituciones dieron una respuesta satisfactoria al requerimiento de Juan Pérez.

El test del ciudadano Pérez pone en evidencia que el acercamiento de las instituciones con la ciudadanía, al menos en el nivel individual, es más una ilusión que una realidad constatable. Los niveles de respuesta fueron tan bajos que es posible afirmar que existe una diferencia notable entre los discursos públicos, optimistas y participativos, con la vivencia concreta de un ciudadano ordinario.

Un segundo ámbito de este ejercicio se realizó con los parlamentarios. La proximidad de elecciones parlamentarias daba un adecuado marco para testear como se relacionan los representantes con sus representados. En este caso el mensaje fue construido de manera que el parlamentario presumiera que se trata de un elector de su distrito. Los tres componentes del mensaje fueron una presentación en primer lugar, para darle alguna noción de quién es el solicitante de información. Un segundo componente es el requerimiento por conocer las prioridades del parlamentario en las votaciones que realizarían desde ese momento hasta las elecciones. Le pide que le de cuenta de su gestión. El tercer componente del mensaje es una sugerente invitación a ser seducido para votar por él / ella en las elecciones.

Los resultados de esta parte del test fueron aún más sorprendentes que en el caso anterior. De los 120 parlamentarios respondieron sólo 9. Esto se puede leer de distintas maneras. Una posibilidad es pensar que la labor parlamentaria ocupa mucho tiempo para mantener comunicaciones personalizadas. Se podría contra-argumentar que los diputados tienen asistentes para esas labores. Además es poco sólido el argumento, ya que en períodos electorales los candidatos incluso golpean las puertas de las casas para presentarse e invitar a que voten por ellos. La lectura que más parece adecuada en este caso es que en términos generales los diputados aún no se dan cuenta de que Internet es una herramienta para el trabajo político y la participación ciudadana.



En el caso de los diputados, se produjo una transversalidad notable. Si bien el 100% de los parlamentarios tiene correo electrónico, sólo un 3,3% lo usa para relacionarse en forma seria con ciudadanos como Juan Pérez. Lo interesante fue constatar que, entre quienes lo ocupan y quienes no, no existe distinción de partido, ni tampoco generacional. Si es que existe algún sesgo relevante, éste es el de género, ya que proporcionalmente más mujeres diputadas respondieron a la comunicación de Juan Pérez.

Es sabido que en períodos de campaña electoral los diputados recorren hasta el último rincón de su distrito, hacen puerta a puerta, van a la radio, a la televisión, a la junta de vecinos y a cada lugar público que les permita escuchar y, principalmente, ser escuchados por la ciudadanía. Para sorpresa de Juan Pérez hubo (en el 2001) 111 diputados (de 120) que no le respondieron a su mensaje.

El Informe del PNUD sobre Desarrollo Humano en Chile 2006, titulado “Las nuevas tecnologías: ¿un salto al futuro?”, repitió la experiencia del 2001 e intentó ir más allá para comprender este fenómeno. Se realizó nuevamente el experimento de un ciudadano común, Pedro González (Juan Pérez en el 2001), quien utilizó el correo electrónico para hacerle una consulta a su Diputado semanas unos meses antes de una elección parlamentaria. Si bien los resultados fueron ligeramente mejores en el 2005 que en el 2001, la tasa de respuesta fue igualmente baja. Sólo 21 de 120 diputados en ejercicio le contestó el e-mail al ciudadano González.

Posteriormente se profundizó el ejercicio, para analizar si un ciudadano con un apellido asociado al grupo socioeconómico alto de Chile (José Errázuriz), encontraría el mismo tipo de respuesta. En ese caso los diputados no sólo respondieron más y en menos tiempo al ciudadano Errázuriz que al ciudadano González, sino que también lo hicieron de mejor manera. Las respuestas al ciudadano con apellido asociado a la clase alta fueron más extensas, directas, llegando incluso a enviar su número celular y ofrecer una reunión personal (PNUD 2006).

Nuevamente se constató que en este campo existe una distancia notable entre los discursos optimistas y la vivencia concreta de un ciudadano. Para un ciudadano común todavía no es fácil contactarse directamente con sus representantes, ni siquiera quienes tienen acceso a Internet. Este sencillo ejercicio deja en evidencia que más allá de la tecnología, las características culturales tradicionales, en este caso las consideraciones de clase

social, siguen jugando un papel relevante. A pesar de las promesas igualitarias asociadas a las tecnologías de información.

El impacto de las tecnologías de información en lo público sigue estando en el plano de las promesas y expectativas. Desde la perspectiva del Informe 2006 del PNUD esa promesa aún no se ha cumplido cabalmente.

Una legítima pregunta que surge de esta experiencia es ¿cuál es el costo de oportunidad para un parlamentario acoger los requerimientos de un ciudadano por Internet? Antes de intentar una aproximación a esta pregunta habría que señalar que esta pregunta también es válida para las técnicas de campaña que realizan “puerta a puerta” conversando con las personas para buscar su preferencia en las urnas.

Desde la perspectiva de la participación ciudadana el costo de oportunidad es relativamente bajo, especialmente porque el ciudadano tuvo la iniciativa. En segundo lugar, los parlamentarios cuentan con recursos asignados (dieta parlamentaria) para tener un pequeño staff de asistentes para este tipo de labores. De hecho, la mayoría de los diputados contesta, a través de sus asistentes, cartas en papel que les llegan con todo tipo de solicitudes y requerimientos. Si consideramos que los costos de administrar las comunicaciones por vía electrónica son sustantivamente menores que el correo postal, se reafirma la idea de que los costos de oportunidad son relativamente bajos. En tercer lugar, los diputados en períodos de campaña tienen folletos explicativos de sus plataformas políticas o, a veces, de rendición de cuentas de su gestión cuando buscan la reelección. Por lo tanto se trata de simplemente replicar los contenidos previamente desarrollados en la campaña.

El factor que sí podría tener una incidencia es que los niveles de acceso a Internet son demasiado bajos todavía como para considerarlo un mecanismo eficiente para hacer campaña. Los diputados candidatos buscan audiencias masivas para lograr economías de escala, de ahí que los medios predilectos en las campañas políticas modernas sean la radio y, especialmente, la televisión.

De todos modos este experimento nos revela tendencias interesantes. En la medida en que Internet se masifique, irá cobrando mayor atractivo para el trabajo político. Los parlamentarios podrían pensar en un futuro próximo en tener sus propias bases de datos con sus electores para man-

tenerlos informados de sus actividades y, en tiempos de campaña, movilizar recursos y preferencias a través de mensajes por correo electrónico o sms. De hecho, esta es la razón que explica que, a pesar de la brecha digital, hubo unos pocos diputados que acogieron el requerimiento del ciudadano Pérez (2001) y González (2005). Esto podría ser considerado al menos como una señal.

### **Algunas lecciones aprendidas en torno a la participación ciudadana**

Es políticamente correcto apoyar la participación ciudadana, aunque es un proceso muy complejo de asumir. Es difícil encontrar un discurso público que señale explícitamente no estar de acuerdo con que la democracia se fortalece mediante la participación ciudadana.

La participación ciudadana tiene dos caras, se trata de una relación entre Estado y ciudadanía. Por un lado requiere que las instituciones públicas se abran, generen información y establezcan mecanismos que acojan las preocupaciones, necesidades y propuestas de la ciudadanía. Por otra parte, se requiere de una ciudadanía que se interese e involucre en los asuntos públicos, ya sea a nivel individual o a nivel organizado. Entendida así, la participación tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y confianza entre instituciones, autoridades y ciudadanos. Genera legitimidad a la acción del Estado, aunque siempre existe el riesgo de que sea instrumentalizada.

Para finalizar esta reflexión se proponen algunas lecciones aprendidas en esta materia:

#### *La tecnología no genera automáticamente participación ciudadana*

La participación ciudadana es un proceso social y político, antes que nada. La utilización de herramientas tecnológicas y canales de comunicación basados en tecnologías de información ciertamente facilitan el proceso. Es fundamental tener claro que no es un resultado automático.

La participación ciudadana puede ser observada como parte un proceso más amplio de profundización democrática y modernización del Estado, cuyos ámbitos prioritarios de acción son mejorar la eficiencia de la gestión pública, aumentar la transparencia, así como orientar la acción del Estado hacia la ciudadanía.

*Modernizar y transparentar el Estado al servicio de los ciudadanos*

Modernizar el Estado y ponerlo al servicio de los ciudadanos significa, entre otras cosas, la introducción de nuevas formas y procesos internos en la administración del Estado, permitiendo la integración de los sistemas de información de diferentes servicios mejorando, de esta forma, la gestión y la transparencia. También significa establecer mecanismos de interacción más eficientes, con independencia del lugar físico, entre instituciones, autoridades, ciudadanos y empresas.

En este ámbito las tecnologías de información presentan sus principales potencialidades, particularmente para la creación de mecanismos basados en tecnologías de información que permitan al ciudadano jugar un rol activo en el quehacer del país, permitiendo abrir nuevos espacios y formas de participación.

*Informar no es promocionar, informar no es participar*

Una lección importante en esta materia nos indica que informar no es promocionar. Muchas veces los portales de instituciones públicas privilegian contenidos de autopromoción como fotos de la autoridad, inauguración de proyectos, comunicados de prensa, entre otros. El contenido debe ser efectivo y pensado en quienes lo utilizan.

Los servicios de gobierno tienen múltiples públicos usuarios, por lo tanto esta diversidad debe ser tomada en consideración tanto en términos gráficos, como de lenguaje y pertinencia de la información. Segmentar es un aporte, pero se debe velar por que la segmentación no signifique fragmentación. Los portales de entrada han demostrado ser una herramienta muy valorada por los ciudadanos. Las modalidades más efectivas de seg-

mentación de públicos se realizan a partir de variables sociodemográficas (edad, ocupación, etnia, etc.) o sectoriales (educación, salud, deporte, etc.)

En términos generales existe claridad respecto a que el acceso a la información facilita la participación ciudadana en la toma de decisiones y proporciona a los individuos y comunidades herramientas para proteger el interés público. Sin embargo, informar no es participar. Una confusión habitual se produce cuando se trata de hacer parecer como participación la información que se entrega a la ciudadanía. Muchas veces se realizan campañas informativas para cumplir las normativas que resguardan este proceso. Resulta esencial establecer con nitidez la diferencia entre la disposición de información con la participación propiamente tal. Se trata de dos componentes distintos, aunque estrechamente ligados, en el proceso de toma de decisiones.

### *Corregir asimetrías de información y conocimiento*

Se argumenta que muchas veces las comunidades no están capacitadas para comprender las complejidades técnicas de un proyecto. Aquí cobra una relevancia central la discusión que plantea Eduardo Gudynas (2000) respecto al conocimiento experto como privativo para científicos. La apelación a la ciencia como fuente de conocimiento objetivo y el papel del experto como mediador para acceder a ese conocimiento muchas veces se convierte en un argumento para obstaculizar y limitar la participación ciudadana, a pesar de las incertidumbres de la propia ciencia. Campos como la economía, medioambiente y educación tienden a quedar en discusiones de expertos a puertas cerradas, dadas las complejidades de la materia.

Dentro de las principales desventajas o costos asociados a la participación ciudadana se señala habitualmente que los ciudadanos carecen de los conocimientos necesarios para comprender información técnica, que la información puede ser mal interpretada y crear alarma injustificada; que la revelación de información puede conferir ventajas comerciales a empresas privadas o que se elevan los costos administrativos al tener que mantener a la opinión pública informada y, en algunos casos, dar cabida a consultas. Se teme a que la participación se traduzca en demandas de los

ciudadanos para la realización de estudios adicionales, en casos de impacto ambiental, por ejemplo. Abrir esta posibilidad puede demorar la ejecución y aumentar los costos de los planes de gobierno o de una empresa.

Aquí es fundamental realizar acciones que permitan corregir tales asimetrías y así favorecer la participación ciudadana. En el largo plazo, la legitimidad democrática de acción gubernamental es más importante que consideraciones de corto plazo.

### *Ser cuidadosos con las expectativas y evitar la manipulación*

Una lección que nos dejó el “crush de las puntocom” o de la llamada nueva economía, es que hay que ser cuidadosos de las expectativas que se generan con la incorporación de tecnologías modernas, en este caso a la gestión pública. Evitar mitos y falsas expectativas es una clara lección que nos dejaron el centenar de empresas que duraron tanto como duró el mito. Esto es muy importante a la hora de comunicar los proyectos, puesto que las falsas expectativas terminan por dañar la legitimidad de las instituciones.

En términos específicos del gobierno electrónico esto se expresa, por ejemplo, en evitar ofrecer canales de participación y dejarlos sin atender. Es mucho mejor usar la estrategia inversa, es decir, partir con modestia e ir sorprendiendo a los ciudadanos en el camino.

### **La participación ciudadana es rentable económica y políticamente**

Ante la constatación de los costos políticos y económicos que supone un conflicto social, gobiernos y empresas están considerando la rentabilidad de las prácticas participativas.

Dentro de las ventajas ampliamente reconocidas que proporciona ofrecer acceso a la información y canales de participación ciudadana está el efecto de confianza que genera en los ciudadanos sobre las decisiones adoptadas por los gobiernos.

Los programas de gobierno usualmente afectan de manera directa las vidas de los ciudadanos, por lo que las instituciones deben estar atentas a

identificar y resolver los problemas que los grupos de ciudadanos perciben como serios. Por su parte, los ciudadanos pueden hacer valiosos aportes a los procesos de planificación y ejecución sobre la base de su conocimiento detallado de las condiciones, necesidades y deseos locales.

De algún modo la participación ciudadana favorece la cooperación y el establecimiento de metas comunes. Desde la perspectiva de los gobiernos, el hecho de que los ciudadanos puedan compartir con los funcionarios públicos la responsabilidad de la toma de decisiones tiene la ventaja de facilitar la ejecución de los planes y programas, en la medida de que los ciudadanos estarán mejor dispuestos para aceptar y trabajar en la realización de los proyectos si ellos mismos han contribuido a planearlos, puesto que comprenderán mejor las razones que los justifican.

La participación de los ciudadanos tiene un valor democrático, pues les facilita exigir sus responsabilidades a los funcionarios. Contribuye a una mayor transparencia en la administración pública. Aumentará la confianza de la ciudadanía en el sistema político y aumentará la credibilidad en la rendición de cuentas. En suma, los actos gubernamentales se verán legitimados.

Los proyectos participativos tienen más posibilidades de éxito que aquellos que se diseñan entre cuatro paredes y sólo entre “expertos”. La experiencia indica que los proyectos participativos cobran mayor legitimidad democrática, puesto que incorpora visiones complementarias en las distintas etapas, ya sea en el diseño, ejecución, evaluación y difusión del mismo. Además de que la participación ciudadana se pueda dar en las distintas etapas, ésta se puede dar con diferentes grados de intensidad. Puede haber una participación consultiva, resolutive o deliberativa. Las posibilidades de su aplicación dependerán del tipo de iniciativa en cuestión y del contexto específico del país o institución. No obstante lo anterior, el nivel “consultivo” (al menos) es inexcusable de ser aplicado en cualquier sistema democrático. A mayor amplitud de actores involucrados, mayores dificultades habrán para lograr consensos, pero mayores también serán las posibilidades de apropiación del proyecto y, ciertamente, su legitimidad democrática.

## Bibliografía

- Araya, Rodrigo; Orrego, Claudio (2002). "Internet en Chile: Oportunidad para la Participación Ciudadana". Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. PNUD-Chile.
- Coleman, Stephen; Gotze, John (2001). *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*. Londres: Hansard Society.
- Gudynas, Eduardo (2001). "Incertidumbre, Riesgo y Conocimiento Experto: Implicaciones para las Políticas Ambientales" en *Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación ciudadana en asuntos ambientales*. Flacso-Chile – Nueva Sociedad, Caracas.
- PNUD (2006). Informe sobre Desarrollo Humano en Chile. "Las nuevas tecnologías: ¿un salto al futuro?" Santiago.
- Petrizzo, María Ángela (2005). "Participación ciudadana y tecnologías de la información y la comunicación: hacia una administración pública relacional". *Revista Nueva Sociedad*, No. 195. Caracas: Nueva Sociedad.
- Rheingold, Howard (2004). *Multitudes inteligentes: la próxima revolución social*. Barcelona: Gedisa.
- Wellman, Barry; Quan-Haase Anabel; Witte, James y Hampton, Keith (2001). *Does the Internet Increase, Decrease or Supplement Social Capital? Social Networks, Participation and Community Commitment*. American Behavioral Scientist.



# Gobierno electrónico en el Municipio de La Paz. Tendiendo puentes del e-gobierno a la e-gobernanza municipal

Gabriela L. Ugarte Borja\*

## Introducción

La investigación se centró en el estudio de caso del Municipio de La Paz, el primero en importancia a nivel nacional, que por ser la sede de los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado nacional, concentra el poder político y social de Bolivia.

Este estudio de caso estableció el desarrollo del uso de las TIC por el gobierno municipal de La Paz y la respuesta ciudadana a la información emitida; determina la calidad de la participación ciudadana a través del espacio virtual del GMLP; finalmente, identifica cuáles son las mejores condiciones para construir la transición de la información a la participación del ciudadano a través de las TIC (de e-gobierno a e-gobernanza).

## Objetivos de la investigación

- *Objetivo 1:* Establecer el desarrollo del uso de las TIC por el Gobierno Municipal de La Paz y la respuesta ciudadana a la información emitida.
- *Objetivo 2:* Determinar la calidad de la participación ciudadana a través del espacio virtual del GMLP.

---

\* Con el apoyo de Shirley Urioste Villarcorta y Martín Guerrero Medrano.

- *Objetivo 3:* Identificar cuáles son las mejores condiciones para construir la transición de la información a la participación del ciudadano a través de las TIC (de e-gobierno a e-gobernanza)”.

### Metodología de la investigación

La metodología de la investigación ha procurado conjuncionar los aspectos teóricos y prácticos. Puesto que los objetivos a lograr son tanto teóricos (información documental) como prácticos con la participación del gobierno municipal de La Paz como nuestro estudio de caso y la percepción que tiene la ciudadanía sobre el tema.

Las actividades desarrolladas fueron las siguientes:

- Recopilación de la información: documentos (digitales e impresos) existentes en el tema a nivel internacional como local, visitas a las instituciones como: gobierno municipal de La Paz, Superintendencia de Telecomunicaciones (SITTEL) y el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) , y otras entidades.
- Revisión y análisis de la información: en forma conjunta los aspectos teóricos y prácticos.
- Elaboración del marco conceptual: integrando los aspectos teóricos y prácticos.
- Entrevistas con instituciones y actores: que tiene que ver con la temática de gobierno electrónico: gobierno municipal de La Paz y funcionarios considerados clave.
- Grupos focales con los usuarios de los servicios ofrecidos por el gobierno municipal de La Paz.
- Elaboración del informe final con las conclusiones y recomendaciones.

## Antecedentes

En Bolivia, desde 1995, y a partir de la introducción de Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) paulatinamente se han establecido diversidad de usos y apropiaciones de las TIC por parte de diferentes sectores como gobierno, empresa privada y especialmente en la sociedad civil.

Después de diez años el sector gobierno resulta el menos desarrollado, debido a que los avances se registran en la constitución de sitios Web estáticos cuyos contenidos se limitan a información institucional básica; las condiciones de conectividad son mínimas así como la normativa todavía resulta insuficiente. En este marco, a continuación presentamos una síntesis del contexto de las TIC a nivel nacional, que es también el reflejo de la situación en que se encuentra el gobierno electrónico boliviano.

Los datos muestran que el 75.7% de la población cuenta con un equipo de sonido o radio, en cambio sólo un 3.4% tiene conexión a Internet. Este dato es significativo y muestra las condiciones contradictorias que tiene nuestra realidad nacional, dos caras de una misma moneda. Porque, por un lado indica una situación negativa ya que por cada 100 ciudadanos bolivianos sólo 3 tienen acceso a conectividad en NTIC. Por otro lado, es importante observar un crecimiento exponencial de usuarios de Internet en 18 veces más en un periodo de seis años, los datos de la Superintendencia de Telecomunicaciones (SITTEL) indican que mientras en 1996 se registraron 15.000 usuarios conectados a Internet, en 2002 se alcanzaron a 270.000 conexiones

## Marco normativo

A mediados de los años 90, el Gobierno boliviano inicia acciones concretas sobre el fomento a la utilización de TIC que se traducen en varios decretos supremos y la creación de una instancia rectora de esta actividad. Paralelamente las condiciones de mejora de la infraestructura también se dan a partir de la reestructuración del sector de telecomunicaciones de 1995 y de la apertura de mercados en el año 2001, creando condiciones para atraer inversiones en el sector; sobre todo se observan mejoras subs-

tanciales en la infraestructura, en especial para el uso de tecnologías de Internet, a través de la red de fibra óptica en las capitales del país.

Por otro lado, la normativa específica respecto al gobierno electrónico todavía no existe, en la actualidad hay un anteproyecto de Ley, presentado por la Agencia Boliviana para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (ADSIB), que tiene que ser considerado y aprobado en el Poder Legislativo.

### **El estudio de caso: el Gobierno municipal de La Paz**

El municipio de La Paz es la principal ciudad de Bolivia y sede de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de Bolivia, por lo que es el centro de la actividad política y administrativa del país.

Tiene una población de más de un millón de habitantes y es la capital latinoamericana con mayor porcentaje de población indígena. El 38% de su población es económicamente activa y el 21% es menor a 18 años.

La mayor parte de sus actividades económicas se encuentran en torno al comercio informal y a los servicios, aunque tiene una importante actividad industrial.

La incidencia de pobreza es de 44.72%. Los indicadores que mayor peso aportan a esta incidencia es la calidad de la vivienda y los ingresos. Lo que muestra un municipio que todavía tiene que otorgar una serie de servicios a su población. Sin embargo, comparado con la media nacional (62%) es uno de los municipios que mayor desarrollo humano ha logrado.

El gobierno municipal de La Paz, no sólo es uno de los pocos gobiernos locales del país que cuenta con un sitio Web, si no que utiliza para informar a sus ciudadanos, para que estos realicen sus trámites y para recibir las inquietudes de la población.

#### *Las características del Municipio de La Paz*

La ciudad de La Paz se levanta en un valle de 18.724 hectáreas urbanizadas, con pendientes variables bajas y medias y accidentes geográficos típicos de una cuenca. La ciudad tiene una excepcional configuración mor-

fológica, ubicada en una altitud que oscila entre los 3.200 y 4.000 metros sobre el nivel del mar. Esta ubicación la convierte en una de las pocas ciudades asentadas sobre tal desnivel y de allí se derivan sus particularidades climatológicas y topográficas. Uno de los principales elementos naturales que se destacan en torno a la ciudad son los cerros nevados y, en particular, el Monte Illimani (6.402 msnm), ubicado a 50 kilómetros de la urbe y que es parte de la Cordillera de Los Andes, que flanquea el valle de la ciudad por el oriente.

La cuenca del río de La Paz cuenta con 6 subcuencas hidrográficas importantes: Choqueyapu, Orkojahuira, Irpavi, Achumani, Huayñajahuira y Achocalla, que confluyen en el sur dando lugar al río la Paz, que es uno de los principales afluyentes del río Beni. Esta configuración se da, por lo tanto, a través de un valle central y corredores tentaculares, cuyos brazos tienen como ejes los cursos de los indicados ríos, los mismos que en su conjunto cuentan con más de 300 ríos y riachuelos tributarios. La topografía en las áreas circundantes al municipio es sumamente variada, desde la Cumbre de la Cordillera de Los Andes con alturas superiores a los 6.000 msnm a los valles profundos de Los Yungas y Zongo, donde se desciende a 900 msnm<sup>1</sup>.

La ciudad posee características morfológicas que responden a cuencas y planicies abiertas, valles bajos, valles altos, mesetas, corredores y serranías.

El Municipio de La Paz limita al norte con la provincia Larecaja, al noreste con la provincia Caranavi, al este con la provincia Nor Yungas, al sureste con el municipio de Palca, al su con los municipios de Achocalla y Mecapaca y al oeste con la ciudad de El Alto.

### *Las TIC en el Gobierno municipal de La Paz*

La actual gestión del alcalde de La Paz, electo por dos periodos consecutivos 2000-2005 y 2005-2010, se inicia el 6 de febrero del año 2000. Desde entonces, se han desarrollado varias políticas municipales que pretenden implementar un nuevo modelo de administración pública muni-

---

1 Elaborado en base al estudio "Diagnóstico y Estrategias para el Programa de Revitalización y Desarrollo Urbano de La Paz". HAM La Paz, 2004.

cipal basado en cuatro procesos de viabilización de la ciudad, sus habitantes y su gobierno.

Las llamadas viabilidades involucran el nivel físico estructural de la ciudad, de la viabilidad económico-financiera, la viabilidad urbana y, la viabilidad institucional del Gobierno municipal.

En este último ámbito se encuentran las acciones enmarcadas en el gobierno electrónico local. Sin duda, uno de los gobiernos (entre el nacional, regional o local) que más ha usado las TIC es el municipio de La Paz, con una visión convergente y progresiva, pues ha incorporado como un objetivo estratégico la relación entre el gobierno local y el ciudadano una estrategia de información. En principio a través de microespacios difundidos por las principales radioemisoras locales (FIDES Y ERBOL) y a partir del año 2002, por medio del sitio Web ([www.ci-lapaz.gov.bo](http://www.ci-lapaz.gov.bo)) como una herramienta de relacionamiento.

En el año 2004 se han realizado modificaciones tanto de forma como de fondo (tanto así que cambiaron de dominio a [www.lapaz.bo](http://www.lapaz.bo)). En este marco, la información constante brindada por el gobierno municipal al ciudadano sobre los proyectos, eventos, disposiciones (entre otros) utilizando la convergencia tecnológica entre tradicionales y nuevas tecnologías marcan la diferencia en cuanto a cómo un gobierno local asume la gobernabilidad a través de una estrategia de información y comunicación que integra radio, televisión e Internet.

### *Sitr@m, primer paso para el gobierno electrónico paceño*

El sistema de trámites municipales (Sitr@m) funciona desde el 2 de mayo de 2002, luego de una amplia etapa de creación y desarrollo desde inicios de la gestión 2001, como una herramienta electrónica digital que operativiza y sistematiza los trámites municipales que se efectúan cada día en los diferentes niveles, buscando la transparencia, eficacia y eficiencia. “Este proyecto no se creó recién fue validado y probado ampliamente en la Alcaldía y ahora la experiencia se replica en el Concejo” explicó el jefe de gabinete del Concejo Municipal, Juan Pablo Revollo y responsable, en pasadas gestiones, de generar un marco normativo suficiente para garantizar la institucional del sistema en el municipio.

“Más que una ventanilla de trámites es un espacio de información multipropósito, donde la gente podrá acudir efectivamente para recibir información al instante”, indicó Revollo. Señaló que si bien en el Ejecutivo municipal las ventanillas quedaron como receptoras de notas, oficios o trámites, la ventanilla del Sitr@m del Concejo podrá dar información, mediante la opción de autoconsulta a la que el público podrá recurrir para saber dónde y en qué estado se encuentra su trámite.

Antes del funcionamiento del Sitr@m, el registro de toda la documentación y trámites que se movían en el Municipio era efectuado con un sistema manual mediante libros y cuadernos que se convertían en un gran problema para el seguimiento y avance de un trámite. Según la explicación del jefe de gabinete, ahora la función fiscalizadora del Concejo Municipal podrá ser más efectiva con el acceso inmediato al registro computarizado y en red.

Mientras que el público podrá consultar acerca de trámites, instrumentos normativos, instrumentos de fiscalización, peticiones de informes y correspondencia que el Concejo genera, los concejales podrán efectuar un mejor control y aumentar su poder de decisión en diferentes niveles. Con una consulta inmediata en el sistema, los miembros del Concejo podrán ejecutar acciones con mayor efectividad, sin riesgos de repetir temas y contando con una historia adecuada en cada caso.

### *Principal demanda de la población*

Este cambio de atención al ciudadano ha sido la principal demanda que ha sido atendida “primero de adentro hacia fuera, una necesidad de cómo registramos las cosas, eliminamos tanto papel, en la GM ingresan cada día alrededor de 800 nuevos trámites (trámites, requisitos y correspondencia en general), eso significa en promedio de 170. 000 de nuevos registros al año”, indica Juan Pablo Revollo.

La Alcaldía de La Paz es una institución muy grande tiene varios edificios , tiene siete subalcaldías macro-distritales y dos subalcaldías rurales<sup>2</sup>,

---

2 Gran Centro, Cotahuma, San Antonio, Periférica, Sur, Max Paredes, Mallasa, Zongo y Jampaturi.

tiene distintas instancias municipales, por lo que controlar el flujo documental es un reto mayor, por lo que Revollo indica:

“saber qué está a través de los libros era imposible, la única manera era ir a donde ella, entonces se generó un sistema que registra todos los ingresos de todos los puntos municipales, de todos estos 800 registros al día y además, obviamente, todos los movimientos internos que son sólo documentación, es decir que podemos tener el seguimiento, registro digitalizado de cada proceso desde su inicio hasta su fin no importa por donde se mueva o a que edificio vaya en un sistema de información centralizado en una sola base de datos a la cual pude acceder cualquier persona que esté conectada a nuestra red de área local, al Intranet”.

En la actualidad este sistema tiene 600 usuarios ubicados en todas las dependencias municipales que son funcionarios incluyendo las nueve subalcaldías. También a través de software se ha implementado las autoconsultas de los trámites vía Web, al iniciar un trámite en lugar del tradicional sello se imprime una contraseña en la que se indica quien recibió el trámite, a que hora, etc. y un PIN con el cual se puede ingresar a través de la Web y se puede hacer el seguimiento desde cualquier “punto, no necesitas venir a la Alcaldía”, dice el director de la Unidad.

Para las personas que no tienen acceso a la Web se han instalado siete terminales de auto-consulta que están ubicados en Edificio Técnico (del ex Banco del Estado) donde hay mayor flujo de trámites, en el Palacio Consistorial, en el Edificio Técnico, en la Subalcaldía de la zona Sur y donde hay un mayor flujo de trámites, en total 7; el próximo año se instalarán más y se mejorará el sistema de auto-consulta de información ya que todavía quedan varios retos pendientes.

#### *Análisis de los resultados en los grupos focales vecinales*

El sondeo de opinión se aplicó en cinco grupos focales, en el que participaron 66 vecinos procedentes de las cinco subalcaldías del Municipio de La Paz.

Esta población fue seleccionada al azar utilizando el muestreo teórico



que lo definimos como “el proceso de la recolección de datos para generar una teoría por la cual el investigador conjuntamente selecciona, codifica y analiza su información y decide qué información escoger luego y dónde encontrarla para desarrollar su teoría tal como surge” (Hernández Sampieri y otros 2003).

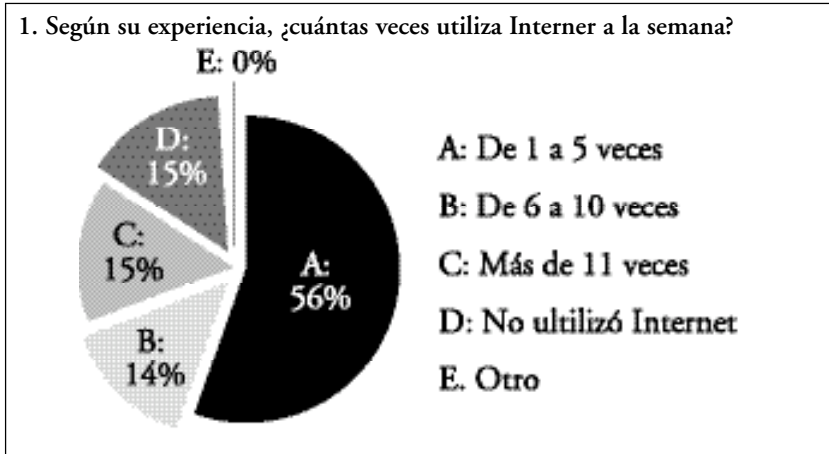
Los participantes de los grupos focales correspondían a diferentes estratos sociales y generacionales, por ello se consideró necesario aplicar una encuesta que permita la caracterización de esta población.

Dado que los participantes de los grupos focales tenían tiempo limitado, la aplicación de la encuesta nos permitió recolectar la mayor cantidad de información que con sólo el intercambio de opiniones no hubiéramos logrado.

En el sondeo de opinión e intercambio de criterios se aplicaron 5 tipos de preguntas consideradas claves para la obtención de la información como ser: cuántas veces utiliza Internet a la semana, si conoce los servicios que ofrece el Gobierno municipal, si ha visitado el sitio Web del Gobierno municipal, la percepción del ciudadano de que servicios se podría ofrecer a través de este sitio electrónico, y finalmente como se podría establecer una relación próxima y de retroalimentación entre el Gobierno municipal y los ciudadanos.

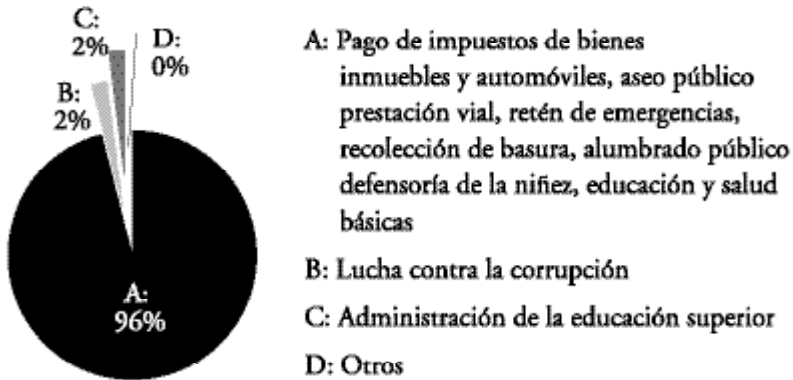
Este proceso de recolección de información estuvo controlado por la teoría emergente del marco referencial y conceptual. Las preguntas pueden resultar un tanto obvias para los entendidos en el tema, sin embargo, en nuestra investigación previa pudimos constatar que existe un desconocimiento por parte de la población de este tema; por tanto estas preguntas fueron elaboradas siguiendo el análisis teórico previo.

## Resultados de las preguntas sobre los TIC



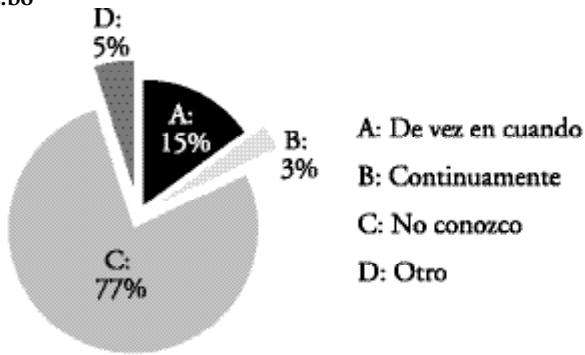
Para establecer el por qué la tendencia del tipo A (de 1 a 5 veces del uso de Internet a la semana) con un 56%, se observó que el hecho que la mayoría de los participantes en el grupo focal eran jóvenes entre 17 y 27 años (el 28% del total), quienes indicaron que utilizan Internet principalmente para apoyar sus estudios universitarios o porque en sus fuentes laborales cuenta con condiciones de conectividad. La mayoría de los jóvenes si bien advirtieron que el Internet es una herramienta muy útil e indispensable, sin embargo tienen que sumar a sus gastos de estudio el monto que implica utilizar este servicio, que generalmente lo brindan los cafés Internet a un promedio de Bs.10. a la semana.

2. ¿Cuáles son los servicios que ofrece la Alcaldía Municipal de la ciudad de La Paz?



La elección de la opción A es contundente (como se observa en el gráfico con un 96%), pues queda claro cuál es el rol de la Alcaldía en la gestión pública a nivel local, con funciones plenamente identificadas como son las de desarrollo humano (educación, deportes, salud, derechos humanos, seguridad ciudadana); técnica (preservación ambiental, mantenimiento de sistemas viales, cuencas y manejo de riesgos); de gestión territorial (ordenamiento, administración e información); de promoción económica (productividad y competitividad, mercados y comercio en vías públicas, y promoción turística); de culturas (preservación de los patrimonios tangibles y naturales e intangibles, promoción cultural), y de finanzas (recaudación impositiva: cobro de impuestos sobre bienes inmuebles y automóviles, y de crédito público).

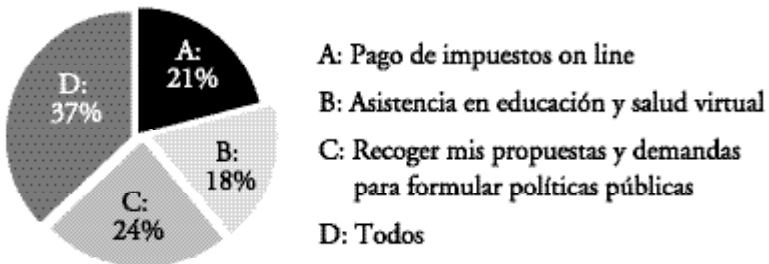
3 ¿Ha visitado el sitio web de la HAM de La Paz?  
www.lapaz.bo



El desconocimiento sobre la existencia del sitio Web es preocupante, pues el mismo, según la declaración del director de comunicaciones de la Alcaldía, ya tiene ocho años de puesta *on line*. Las razones que justifican este 77% las organizamos y explicamos, desde la mirada generacional y de género, concordante con lo debatido en los grupos focales.

La tercera parte de la boleta de encuesta, aplicada en los grupos focales, sirvió para identificar las formas más directas para llegar al ciudadano a través de la tecnología mediada y la no mediada (Objetivo tres del presente estudio de caso).

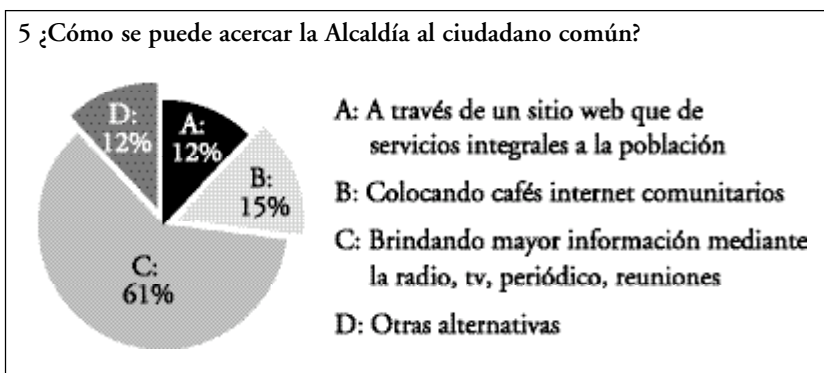
4 ¿Qué servicios podría brindar la Alcaldía a través de su sitio web?



Para hacer una priorización sobre las demandas de las nuevas tecnologías al servicio del/a ciudadano/a se observa que los consultados consideran a las NTIC como un medio importante para canalizar demandas y propuestas, para que luego estas sean analizadas y asumidas por el gobierno municipal. El común denominador de las razones identificadas por los participantes van desde la rapidez/inmediatez, transparentar la gestión, la oportunidad de igualdad de condiciones para acceder al servicio.

Sin embargo, manifestaron su temor a que si esta herramienta no es bien administrada en cuanto a su capacidad de absolver las demandas y generar respuesta oportuna y consistente, puede crear condiciones de frustración y desencanto que “difícilmente se podría recuperar”, según Patricia Salinas, docente de la carrera de arquitectura de la Universidad Mayor de San Andrés.

Finalmente, la última pregunta del cuestionario indagó sobre las formas cómo el gobierno local puede aproximarse al/a ciudadano/a; la tendencia mayoritaria de la pregunta 3 fue ratificada en los resultados de esta última consulta.



El predominio de los medios tradicionales de información y comunicación (radio, televisión, medios impresos y eventos de sociabilización) se mantiene vigente con un 61% de preferencia como forma preferente de relacionamiento entre el gobierno municipal y el/a ciudadano/a.

## Conclusiones

A través de la experiencia podemos concluir que:

- En Bolivia de manera general el proceso de egov está desarticulado y se remite solo a algunos municipios, esto debido a que no se tiene homogeneidad en materia de información y comunicación.
- El Gobierno municipal de La Paz está logrando avances significativos, acordes con la estrategia establecida, siempre en el sentido de facilitar el acceso a la información y de mejorar los mecanismos de gestión pública y de control social sobre los actos del gobierno. Las bases de este proceso de transformación de la máquina pública están consolidadas, sin posibilidades de retroceso.
- El municipio de La Paz, ha implementado un portal de Internet que es diariamente actualizado, brindando información y servicios, pero que es desconocido por la mayoría de la población; esto debido a que es relativamente nuevo y que las personas que realizan trámites desconocen los procedimientos para realizarlos por esta vía.
- El Municipio de La Paz ha iniciado un proceso de egov y está implementando actividades consolidadas como: prestación electrónica de servicios e informaciones; seguimiento de trámites, reglamentación de las redes de información abarcando especialmente gobernanza, certificación y tributación; *e-procurement*, es decir, adquisición de bienes y servicios por medio de Internet, con licitaciones públicas electrónicas.
- El Municipio de La Paz tiene como estrategia comunicacional al sitio Web, que son las bases para organizar un gobierno electrónico y que con este aumento, la eficiencia de la administración mejoró la realización de trámites del ciudadano.
- Esta estrategia que contempla a las tecnologías de la información como instrumento para la inclusión social y para el fortalecimiento de la capacidad de formular e implementar políticas, a largo plazo permi-

tirá al Municipio de La Paz adoptar un programa de modelos comunicacionales convergentes entre las nuevas y tradicionales tecnologías, así como la incorporación de la Tecnología de la Información en el proceso gerencial.

- La estrategia de comunicación adoptada por el Municipio de La Paz, al incluir para la presente gestión el contacto directo e instantáneo con el Alcalde (reproduciendo la experiencia del programa radiofónico “Directo con el Alcalde”) establece un elemento central para que gobernabilidad electrónica.
- La población del Municipio de La Paz todavía desconoce las nuevas tecnologías implementadas por el Gobierno municipal de Paz y existe cierta renuencia a adoptarlas ya que hablamos de generaciones que se han formado con la llamada “cultura del papel o del sello”.
- La población joven (17 a 27 años) del Municipio de La Paz, es una población que no tiene contacto con el e- gov, ya que son sus padres los que realizan estos contactos, pero cabe recalcar que se están formando con la conciencia de que se pueden utilizar estos servicios.
- Se han podido verificar varias limitantes para que la población desconozca y no acceda a estos servicios del e- gov entre ellas podemos mencionar: el costo elevado del servicio, (la realidad es que no todos tienen computadores o acceso al Internet en sus hogares) y el costo del servicio público todavía es elevado.

## Bibliografía

Hernández Sampieri y otros (2003). *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill. Tercera Edición.

# Construcción de políticas públicas de TIC diseñadas desde prácticas de participación ciudadana

## Reflexión, prácticas y propuestas

Hugo Carrión Gordón \*

### Presentación

El siguiente trabajo, presenta una rápida reflexión sobre la construcción de políticas públicas en el ámbito de las Tecnologías de Información y Comunicaciones -TIC- basadas en procesos de participación ciudadana. Se revisa brevemente la fundamentación teórica de las políticas públicas, se analiza la calidad y viabilidad de las prácticas de participación. Se presentan algunos mecanismos y técnicas disponibles que facilitan la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones en aspectos relevantes relativos a las TIC. Finalmente se propone una serie de herramientas de consulta que podrían hacer viable un mecanismo que hasta el momento parece ser el único que legitima la construcción de las políticas de convivencia en la llamada sociedad de la información: el diseño de políticas públicas centrado en el ciudadano.

---

\* Ingeniero en Electrónica y Telecomunicaciones, tiene estudios de postgrado en Gestión de la Información y Comunicaciones, Pedagogías Innovadoras y Gestión de Proyectos BID. Actualmente es consultor en temas relacionados con las TIC para Santa Fe Associates International, IICD - Instituto Internacional para la Comunicación y el Desarrollo y el Banco Mundial. Ha sido consultor de tecnología para el PNUD, UNESCO y organismos nacionales. Ha asistido a cursos de actualización en Norteamérica, Europa y Asia. Es conferencista internacional y su actividad de consultoría la complementa con la investigación en temas relacionados con la participación ciudadana, redes sociales e innovación empresarial.



## Introducción

Para algunos teóricos (Blake 2001), el reto en los años por venir lo constituye la revolución del gobierno y el estado. Esta revolución es entendida como el cambio dramático en la forma en que el poder político y social es organizado y utilizado. La gran virtud de esta revolución radica en el hecho de que cambiará la manera en que se relacionan los ciudadanos con sus gobiernos y entre sí mismos, poniendo de manifiesto nuevos conceptos de ciudadanía, tanto en términos de necesidades como de responsabilidades; redefinirá los procesos gubernamentales y alterará la esencia misma de la democracia.

Este proceso de evolución y adaptación de la democracia, tiene que ver en gran parte con el nuevo rol que la sociedad civil está adoptando y con la forma en que ha tomado parte, formal o informalmente, legal o ilegalmente en decisiones claves del quehacer político de nuestros países.

Hablar de participación ciudadana, es habitual y cotidiano en las nuevas democracias. Pero realmente, ¿el ciudadano común y corriente siente que tiene la capacidad de tomar parte en decisiones que le afecten? Por su parte, ¿las instituciones del estado han tomado conciencia de la importancia de oír, consultar y hacer partícipe a los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas que les afecten? ¿Existen mecanismos reales, metodologías institucionalizadas que aseguren una real participación? Quizás sean estas preguntas sin contestar las que han creado un ambiente de escepticismo respecto a la ficción de la participación ciudadana.

A continuación se realiza una breve reflexión sobre estas preguntas.

## Prácticas de participación ciudadana

Entendemos por prácticas de participación ciudadana como el conjunto específicos de actividades, procesos e ideas que permiten a los ciudadanos tomar parte e influir en la toma de decisiones de política que los afectan directamente.

Estas prácticas de participación ciudadana, aseguran un mejor ejercicio de los derechos y responsabilidades, fomenta la transparencia, empodera a los ciudadanos, sincroniza las actividades del gobierno con las nece-

sidades de la sociedad y finalmente fortalecen la democracia.

A pesar de todas las bondades que podría traer consigo el empleo de prácticas de participación ciudadana, en el Ecuador y en general en América Latina persiste la tendencia a seguir creando, diseñando y tomando decisiones a partir de equipos técnicos, expertos -nacionales o extranjeros- que se alejan, muchas veces, de las vivencias y necesidades de lo local y de la misma comunidad. Por otra parte, si bien han existido iniciativas en el ámbito de políticas públicas llevadas a cabo de manera participativa, éstas no han tenido los resultados esperados en relación a la participación real de los distintos actores.

La relevancia del tema entonces radica, en poder rescatar y acentuar la importancia de los procesos participativos para generar cambios positivos, de adherencia y que sean permanentes en los beneficiarios-usuarios finales de las políticas.

En este punto el tema se vincula a la psicología comunitaria, ya que para ésta la participación es un concepto clave, entendiéndose como “un proceso organizado, colectivo, libre, incluyente, en el cual hay una variedad de actores, de actividades y de grados de compromiso, que está orientado por valores y objetivos compartidos, en cuya consecución se producen transformaciones comunitarias e individuales” (Montero 2004).

La participación entendida de esta manera, permitiría compartir e intercambiar conocimientos, intereses y objetivos, produciría una acción socializadora y de concienciación que transmite, comparte y modifica patrones de conducta, efectuándose además acciones con el fin de alcanzar metas establecidas en conjunto, y generar normas que posibiliten la acción como grupo.

## Políticas públicas TIC

“Si preguntamos a un ciudadano común por el significado de las políticas TIC, éste probablemente responderá preguntando: ¿Qué es eso? o ¿A quién le importan? La participación en la formulación de políticas sobre tecnologías de información y comunicación (TIC) no es una prioridad para las personas, incluso para aquellas que tienen un papel activo en

otros sectores de las políticas públicas” (Nicol 2003).

Según la definición del Oxford English Dictionary, una política es “un curso de acción adoptado y seguido por un gobierno, partido, gobernante, estadista, etc.; cualquier acción adoptada en virtud de sus ventajas o su conveniencia”. Aunque esta definición sugiere que las políticas son del dominio de las personas que están en el poder, en el gobierno o las instituciones oficiales, una acepción más amplia podría incluir a muchos otros actores y sus visiones, metas, principios y planes.

Un error recurrente al hablar de políticas TIC, es pensar que estamos hablando de Internet, dejando de lado temas tan relevantes como: telecomunicaciones, ciencia, tecnología, radiodifusión, contenidos, medios de comunicación, entre otros. La abstracción y “esoterismo” que envuelve al concepto etéreo de las TIC, desalienta su entendimiento y participación en lo relativo a sus políticas.

Por lo tanto, un factor a tomar en cuenta para potenciar la participación de actores claves en la construcción de políticas TIC, sea develar de manera concreta la afectación que tienen las tecnologías en la vida cotidiana de los ciudadanos.

¿Cómo le afecta al ciudadano común las tarifas que le cobran por la llamadas que hace desde su celular? ¿En qué grado se beneficia de que una entidad pública permita realizar trámites en línea? ¿Cuánto le interesa estar al tanto de cómo se gasta el dinero público en instituciones públicas? ¿Qué posibilidades de comunicación tiene para estar en contacto con sus familiares emigrantes? Una serie de preguntas como estas podrían motivar una mayor y mejor participación en el diseño de políticas TIC.

## **Viabilidad de las prácticas de participación ciudadana**

La mayor parte de los estudios sobre la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos pone énfasis en cómo determinadas prácticas y mecanismos promueven una participación amplia y sostenida de los ciudadanos y sus organizaciones. Esto es importante para lograr una mayor responsabilidad de la administración pública ante los ciudadanos.

Pero es necesario reconocer también que, para que la participación

ciudadana en los asuntos públicos sea viable y sostenible, las organizaciones públicas responsables de gestionar las políticas y programas públicos deben cambiar y adaptarse a las exigencias de una mayor intervención ciudadana. Este asunto, sin embargo, no ha recibido mucha atención por parte de la administración pública. Por lo tanto, talvez es necesario poner énfasis en la comprensión de los procesos que hacen viables aquellas prácticas de participación ciudadana que requieren una elevada interacción con las organizaciones y funcionarios públicos.

Para ello, la identificación de oportunidades de creación de valor público es clave. Hay que tomar en cuenta, que a pesar de las grandes oportunidades que podrían existir, la ausencia de una metodología participativa, la falta de impulso a un proceso de aprendizaje de la administración pública y el débil vínculo con las prioridades políticas de las autoridades electas, pueden poner en grave riesgo la viabilidad de la práctica de la participación ciudadana en la construcción de políticas en general y de políticas TIC en particular.

Identificamos cuatro etapas claves que podría propiciar una participación ciudadana activa y real.

#### *Diseño de una metodología participativa*

Podría resultar bastante obvio este paso, pero es fundamental que la administración pública conozca y maneje con destreza herramientas de consulta y participación de tipo cuantitativo y cualitativo. Técnicas experimentales e interpretativas son fundamentales para desarrollar una metodología que asegure la representatividad de los actores y el peso específico de sus aportes.

#### *Despliegue de la metodología*

Para que un proceso participativo sea activo, los objetivos de la metodología deben ser conocidos, aceptados y asumidos por los involucrados. El despliegue y comunicación de la estrategia es básico. Un aspecto a tomar en cuenta es que al hablar de políticas TIC, la difusión del proceso no

debe restringirse exclusivamente a medios virtuales o electrónicos.

### *Monitoreo en la implementación*

No existe metodología perfecta, por lo tanto es de vital importancia la capacidad que tenga la administración pública de facilitar un proceso reflexivo que permita enderezar el rumbo que podría tomar la construcción de políticas TIC. En la medida que la metodología se adapte a la realidad de los beneficiarios-usuarios, se tendrá mayores posibilidades de éxito.

### *Institucionalización de la práctica*

Una vez evaluada el desarrollo de un proceso participativo es de vital importancia sistematizar sus logros y fracasos a fin de llegar a institucionalizar la práctica de consulta y toma conjunta de decisiones.

## **Herramientas metodológicas para la participación ciudadana**

A continuación a manera de caja de herramientas, algunas técnicas que podrían facilitar los procesos de consulta en la construcción de políticas públicas TIC desde prácticas de participación ciudadana.

### *Encuestas*

Al momento de diseñar una política pública, es básico disponer de estadísticas confiables, sobre el tema. Para ello las encuestas son una herramienta muy utilizada. Se inicia seleccionando zonas específicas de estudio, con el fin de establecer comparaciones entre regiones. Durante el procesamiento final se recomienda utilizar factores de ponderación para adecuar el tamaño de las submuestras regionales a la proporción real de la población.

La selección de la muestra debe tomar en cuenta aspectos geográficos y demográficos, así como considerar un equilibrio de género y una proporción respecto a los grupos étnicos.

Para asegurar la fiabilidad de la encuesta, es recomendable que la información sea recolectada en entrevistas domiciliarias directas con las personas seleccionadas, utilizando un cuestionario estructurado y altamente precodificado, con preguntas abiertas y cerradas. El tamaño de la muestra debería ser mayor a 400 entrevistados, a fin de trabajar con niveles de confianza mayores al 90% y errores menores al 5%. El muestreo debe ser probabilístico aleatorio, utilizando información censal básica y la cartografía más reciente del país.

### *Grupos focales*

Los grupos focales son un recurso -complementario a una encuesta- que permite organizar sesiones con pequeños grupos de ciudadanos representativos del conglomerado social, o de un segmento de éste, a efecto de profundizar en la indagación o interpretación de ciertos temas. En general, el interés radica en aplicar el instrumento a personas seleccionadas con base en criterios previamente definidos. En algunos casos, el grupo focal puede realizarse con personas que tengan conocimientos especializados (por razón de su formación o por su experiencia de vida).

### *Método Delphi*

Es uno de los métodos de expertos, más conocido. Este método emplea como fuente de información un grupo de personas a las que se supone un conocimiento elevado de la materia que se va a tratar. Se recomienda este tipo de métodos cuando:

- No existen datos históricos con los que trabajar. Un caso típico de esta situación es la previsión de implantación de nuevas tecnologías.
- El impacto de los factores externos tiene más influencia en la evolución que el de los internos. Así, la aparición de una legislación favorable y reguladora y el apoyo por parte de algunas empresas a determinadas tecnologías pueden provocar un gran desarrollo de éstas que de otra manera hubiese sido más lento.

- Las consideraciones éticas o morales dominan sobre las económicas y tecnológicas. En este caso, una tecnología puede ver dificultado su desarrollo si ésta provoca un alto rechazo en la sociedad.

### *Juicio grupal ponderado*

El juicio grupal ponderado es un método para la evaluación cualitativa y la toma de decisiones, aplicable a programas que enfrentan problemas calificados como no específicos por las disciplinas relevantes. Fue originalmente diseñado para temas de salud, como esquema alternativo a los juicios clínicos de especialistas. Resulta, en tal situación, un método mejor que la conjetura de expertos, pues llega a decisiones más consistentes.

Se emplea para valorar el éxito de un proyecto existente; estimular el potencial de éxito de un programa existente; desarrollar las prioridades que deben ser más consideradas, por los planificadores, en la formulación de un proyecto. Puede ser aplicado en procesos de evaluación de proyectos en los que las variables por considerar son independientes una de la otra y pueden ser sopesadas en tal forma que exista una relación positiva entre sus valores y el éxito del proyecto.

Por ser un ejercicio usualmente realizado bajo condiciones de escasa o nula información estadística previa, las variables dependientes (los problemas que están siendo tratados) pueden no ser excluyentes entre sí y mostrar cierto grado de traslape; la selección de las variables independientes no obedece a una teoría o hipótesis previamente establecida, sino a criterios de expertos sobre los asuntos relevantes para enfrentar ciertos problemas, y las prioridades resultantes de la deliberación del grupo podrían no corresponder con los resultados de otros estudios.

### *Sitios centinelas*

El método de los sitios centinela incluye la aplicación de una encuesta de hogares, entrevista a informantes clave, realización de un grupo focal y de un juicio grupal ponderado en sitios seleccionados según los resultados de un juicio grupal ponderado con miembros del equipo técnico y expertos invitados.

Los sitios centinela constituyen un método de investigación aplicable en un panel de lugares seleccionados (micro-universos) según criterios y por razones precisas, de forma sistemática e informada, mediante un juicio grupal ponderado con expertos. Se basa en el levantamiento de información cuantitativa y cualitativa con instrumentos diversos, tales como encuesta aleatoria en grupos de hogares, entrevistas a informantes clave y grupos focales. Permite aproximar conclusiones razonablemente objetivas y generalizables sobre temas específicos. No es un método basado en la inferencia estadística.

### *Estrategias TIC de consulta*

El uso de tecnologías de información como sitios Web, formularios, foros de discusión o encuestas en línea podría ser considerado como una técnica disponible que complementa un proceso participativo. Tiene la ventaja de abaratar costos y llegar a un público más amplio. No obstante deben tomarse en cuenta ciertas limitaciones de estas tecnologías:

- No hay segmentación de la muestra. Las personas que participan no siempre son representativas del grupo que busca ser consultado.
- No siempre los beneficiarios de las políticas tiene acceso a este tipo de tecnologías.
- La virtualidad podría introducir cierto sesgo en los aportes recibidos o en la discusión promovida.

### **Conclusiones y recomendaciones**

En base al análisis realizado, se propone al lector un conjunto de conclusiones y recomendaciones para quienes están interesados en impulsar prácticas de participación ciudadana en la construcción de políticas públicas TIC.



- Traducir el concepto y repercusión de las TIC en un lenguaje ciudadano. “Ciudadanizar” el impacto de las tecnologías de la información y comunicaciones.
- Evaluar metodologías de consulta y participación, según el tema a ser abordado.
- Articular procesos de participación y transparencia, empleando el reconocimiento ciudadano y la ampliación de roles como incentivos a la labor de los funcionarios.
- Prestar suficiente atención a los procesos de implementación y generar las condiciones necesarias para el aprendizaje organizacional de la administración pública.
- Institucionalizar los cambios hacia una cultura participativa y minimizar aquellos procesos que compiten con los participativos.
- Fomentar y mantener el compromiso de los políticos electos. Monitorear y exigir una rendición de cuentas periódica, sobre los compromisos adquiridos por parte de la administración público y el regulador.

## Bibliografía

- Blake, Harris (2001). *E-Government: Beyond Service Delivery*. México D.F: PUNTOGOB INFOTEC.
- Montero, M. (2004). *Introducción a la Psicología Comunitaria*. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Nicol, Chris (2003). *Políticas TIC: Manual para principiantes*. APC.

Este Libro se terminó de  
imprimir en mayo de 2007  
en la imprenta Crearimagen.  
Quito, Ecuador