

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

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

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

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 proveedores¹ (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 colombianos² 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?”³, 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 manera 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.