

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

**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 presume 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.