

Nueva Sociedad Separatas

Rodrigo Araya Dujisin
Internet, política y ciudadanía

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 195, enero-febrero 2005, pp
56-71.

Internet, política y ciudadanía

La reflexión y el debate sobre gobierno y democracia electrónica usualmente han ido por caminos separados e incluso contrapuestos, donde el primero se reduce a aspectos informáticos de gestión y el segundo a un sistema utópico de relación política entre Estado y ciudadanía. Este trabajo enfatiza en las vinculaciones e interdependencia de estos ámbitos para acceder a una perspectiva general de los impactos de internet en la política.

Rodrigo Araya Dujisin

Introducción

¿Están cambiando las relaciones entre gobiernos y ciudadanos con la incorporación de internet en las prácticas cotidianas? Esta es la pregunta que se hacen muchos hoy en día y se fundamenta en la observación de importantes cambios vinculados a la vida cotidiana de individuos, organizaciones e instituciones, a partir de ese momento. La mirada política de internet no es la prolongación mecánica de las discusiones clásicas sobre la democracia, puesto que hay diferencias sustantivas en los supuestos. El problema de las mayorías y de las elites, por ejemplo, tiene una fisonomía completamente diferente en la red, dada la igualdad teórica y la horizontalidad técnica que hay dentro de quienes están conectados. Las preguntas sobre el poder también toman un tono distinto, en tanto internet puede ser vista como una posibilidad de empoderamiento para el ciudadano o, por otro lado, como fábrica de hegemonía para las instituciones, empresas y gobiernos. En cualquiera de las perspectivas, surge la imagen del

Rodrigo Araya Dujisin: antropólogo social; magíster en Ciencia Política; investigador de Flacso-Chile.

Palabras clave: internet, brecha digital, empoderamiento, gobierno electrónico, democracia electrónica.

«príncipe electrónico» (Ianni) como símbolo contemporáneo del poder. No obstante lo anterior, queda planteada la interrogante fundamental de esta discusión, a saber, si efectivamente hay empoderamiento de las personas o, acaso, solo una fuerte ilusión de poder.

La posibilidad tecnológica de una democracia directa y deliberativa, como una gran conversación, plantea un nuevo espacio para investigar y debatir en las ciencias sociales. En paralelo a las discusiones optimistas se levantan interrogantes básicas respecto a la imposibilidad social 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? Una de las preguntas inquietantes que se hacía Giovanni Sartori al respecto –antes de la etapa de masificación de internet– se refería a la intensidad de esa participación. Robert Putnam lo plantea como banalización del compromiso cívico. Otros investigadores (v. Castells; Coleman/Gotze Rheingold; Wellman et al.) han puesto el foco en las potencialidades que ofrecen las tecnologías de información en los dilemas políticos contemporáneos.

Sabemos que internet transforma la manera en que nos comunicamos y, en consecuencia, en que nos vinculamos. Por otro lado, los distintos actores políticos han incorporado su uso en sus prácticas cotidianas, en diversos grados e intensidades. Progresivamente la red se convierte en una herramienta para la actividad política, desde informar y organizar grupos hasta reclutar voluntades o incluso actuar colectivamente sobre determinados ámbitos.

Las redes abiertas de América Latina: brecha y exclusión digital

La revolución tecnológica ha traído dos noticias importantes al ámbito de la política, una buena y una mala. La buena es que todo indica que la tecnología puede significar más poder para los ciudadanos y puede hacer más eficiente la labor de las instituciones públicas. La mala es que la buena no llega a todos y es, por el momento, una buena nueva exclusiva para quienes acceden a los privilegios de ese advenimiento. La principal amenaza que plantea internet es proporcional a las oportunidades que se le asignan en los distintos planos. Si efectivamente acerca las instituciones a las personas y fortalece las redes ciudadanas aumentando sus capacidades operativas y de influencia, ¿qué efectos políticos pueden esperarse en sociedades divididas por la «brecha digital»? Esta

***¿Qué tipo
de participación
política
posibilitan
las tecnologías
de información?***

pregunta es aún más significativa si consideramos los efectos acumulativos de la exclusión social. Es decir, la digital se suma a las exclusiones económicas, políticas y culturales que la preceden. No son pocos quienes argumentan que

***El ciudadano
 de módem
 queda fuera
 de la ciudad
 digital***

internet incluso profundiza esas dimensiones de la exclusión, en tanto aumenta las distancias entre incluidos y excluidos.

A fin de que internet pueda ser una herramienta eficaz para la inclusión social al servicio del desarrollo y de la calidad de vida, su uso debe estar al alcance de todos. La

inequidad en el acceso es precisamente lo que hoy se conoce en el mundo como «brecha digital», concepto que tiene dos dimensiones claras de aplicación: una entre países y otra intra países. La brecha entre países es categórica en señalar la gran concentración global que hay, por ejemplo, en la creación de tecnologías. Un 66% de las licencias y *royalties* tecnológicos en el mundo va a Estados Unidos y Japón. El 79% de los usuarios de internet vive en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En el contexto mundial el porcentaje de usuarios es de aproximadamente un 12%, mientras que en América Latina el promedio es del 6%. Las referencias en el ámbito de países nos señalan también una gran disparidad. Mientras que en naciones como Canadá, EEUU y Suecia más del 50% de la población accede a internet, en otros de la región como Colombia, Venezuela, Brasil y México lo hace aproximadamente un 6% de los habitantes. En Argentina, Perú y Uruguay el porcentaje de usuarios no supera el 14% (International Telecommunication Union). Respecto a la generación de contenidos, surgen otras brechas y exclusiones.

Una segunda dimensión de la exclusión parece tener relación con distintos tipos de discriminación en el uso y acceso entre diferentes grupos dentro de un país. La discriminación más obvia, y al mismo tiempo la más dramática, es la socioeconómica, en la medida que empieza a consagrar lo que se denomina la «sociedad de dos velocidades»: una para ricos y otra para pobres. Con todo, esta no es la única vía de exclusión, ya que existen otras como la brecha entre lo urbano y lo rural, la generacional, la de género, e incluso la de raza. El hecho de que quienes acceden a internet sean principalmente hombres, urbanos, jóvenes, blancos y angloparlantes es significativo. En EEUU, por ejemplo, las minorías de negros y latinos acceden menos que los blancos y asiáticos en las mismas condiciones socioeconómicas y de acceso. Esto reafirma la idea del efecto acumulativo de la exclusión, y la tecnología no resuelve por sí misma estas desigualdades: más bien se superpone a las dimensiones tradicionales de la exclusión, esto es, ingresos, educación y redes de apoyo o capital social.

El tema de la exclusión en el acceso a internet es visto desde dos perspectivas principalmente: la de la brecha digital, por un lado, y la del «acceso universal», por el otro. Desde los gobiernos y organismos internacionales se habla usualmente de la primera y se pone el énfasis en la línea divisoria. Desde los organismos no gubernamentales y grupos ciudadanos se habla del segundo y el acento recae en la figura de un nuevo derecho, el derecho a no ser excluidos de la sociedad de la información. Hoy en día nadie es indiferente a este nuevo rostro de la exclusión, como lo demuestran las agendas de muchos gobiernos, organismos internacionales, grupos ciudadanos y empresas. Constatamos que la exclusión en el acceso a internet se suma y superpone a las otras exclusiones entre países y dentro de cada país.

Para hacer más complejo este panorama, la propia tecnología está produciendo nuevos aspectos de la exclusión. Dentro de quienes tienen acceso a internet está surgiendo un nuevo tipo de diferenciación con características de exclusión, referida al tipo de conectividad del que se dispone. Si bien esto puede parecer una distinción estrictamente tecnológica, tiene consecuencias sociales. Poseer una conexión telefónica o una conexión con banda ancha va más allá de lo técnico, puesto que las aplicaciones sociales y políticas de la tecnología se vinculan directamente con las posibilidades que determina el dispositivo de acceso. Por ejemplo, un ciudadano conectado vía módem difícilmente podrá realizar trámites en línea, debido a la lentitud y limitación de su conexión. Un ciudadano de banda ancha, en cambio, puede efectuar varias operaciones simultáneamente. Mientras realiza su declaración de impuestos, puede estar efectuando operaciones bancarias, bajando música, libros y revisando la prensa de cualquier lugar del mundo. El ciudadano de módem queda fuera de la ciudad digital o, dicho de otro modo, es como tener derecho a voz, pero no a voto. Se pueden mirar los portales, pero no se puede hacer mucho con ellos.

Vemos entonces que la exclusión, además de ser acumulativa, se autorreproduce dentro de los propios grupos exclusivos. Algo similar se puede observar en las dinámicas urbanas, donde tales grupos se van moviendo permanentemente para diferenciarse de otros. Con la tecnología pasa algo parecido, en tanto su constante y veloz evolución va generando nuevos grupos exclusivos. Si bien la innovación tecnológica tiene su propia lógica y no se moviliza en función de la diferenciación, desde el punto de vista de sus aplicaciones se puede decir que favorece las dinámicas de la exclusión social, de acuerdo con la formulación de Bill Jordan sobre grupos exclusivos. El concepto de exclusión social fue usado inicialmente para aludir a los nuevos problemas sociales y económicos asociados con la globalización, tales como el empleo precario, el desempleo, la inser-

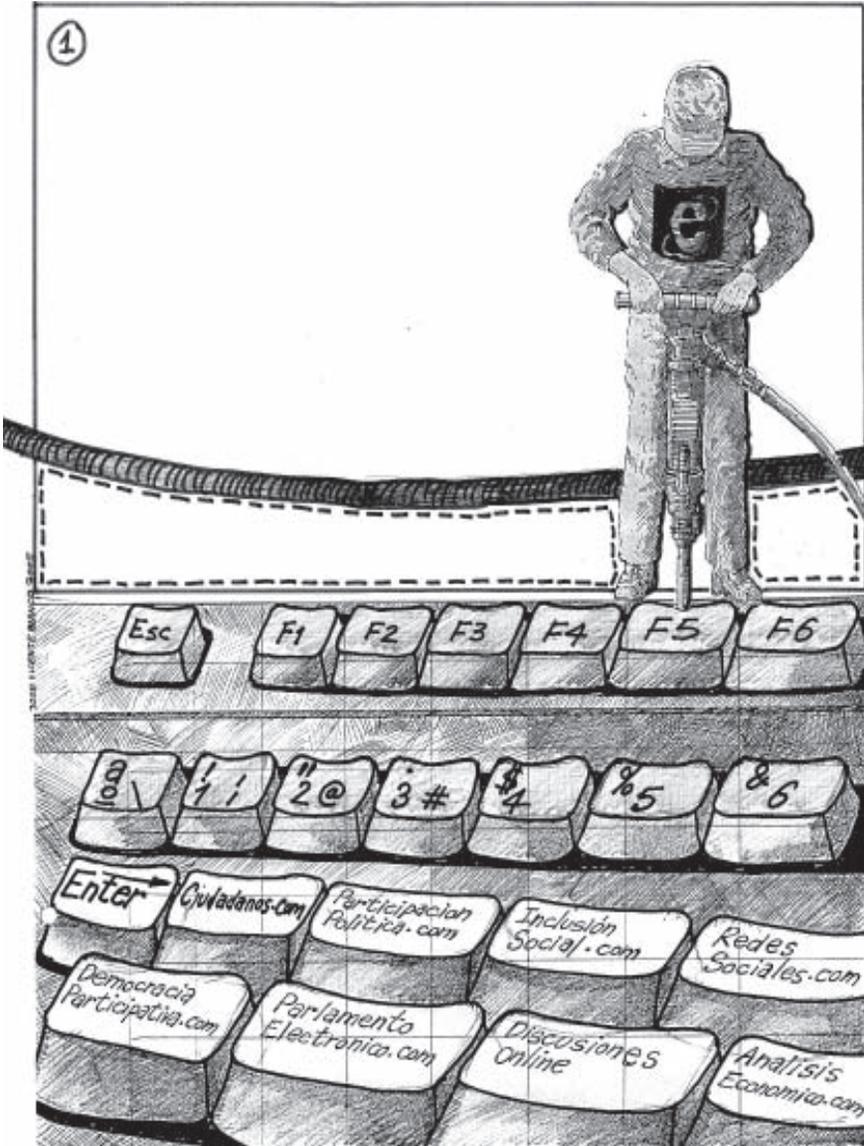
***Los desconectados
 están cada vez
 más desconectados
 y excluidos***

ción de inmigrantes o la desintegración social a partir de diferencias étnicas. Se le define como los mecanismos a través de los cuales se niega a las personas y grupos la participación y los derechos sociales (v. Gacitúa/Sojo). En este sentido, la perspectiva de la exclusión social es más amplia que el concepto de pobreza, en tanto se relaciona con las instituciones sociales, culturales y económicas; sin reemplazar el concepto, permite ir más allá de los análisis basados en los ingresos económicos.

En América Latina el concepto de exclusión social ha sido utilizado con algunas variaciones para explicar la persistente marginalización y pobreza de la región, así como los procesos que incrementan la vulnerabilidad y riesgo de ciertos grupos sociales. Se trata de un fenómeno multidimensional que considera al menos tres áreas –económica, política y cultural– que tienen un efecto acumulativo en los grupos sociales e individuos, limitando las capacidades de modificar su posición en la sociedad. La dimensión económica es comprendida en términos de privación material y de acceso a mercados y servicios que aseguran la satisfacción de necesidades básicas. La dimensión política e institucional refiere a la falta de derechos civiles y políticos que garantizan la participación ciudadana. La dimensión cultural remite a la negación de derechos culturales y necesidades particulares de los grupos sociales, con base en cuestiones de género, edad, identidad étnica y creencias religiosas. Se trata de un proceso acumulativo donde los diferentes factores interactúan y afectan las capacidades de controlar tales riesgos en el ejercicio de ciertos derechos. La perspectiva de la exclusión social permite comprender los factores que contribuyen a la generación de pobreza e inequidad social. Es un marco que habilita para entender las vinculaciones e interacciones entre los diferentes factores de riesgo.

Desde la perspectiva de las redes sociales, Larissa Adler nos señala que ante los factores de riesgo y vulnerabilidad se establecen mecanismos informales de seguridad social o redes sociales de apoyo. Por otro lado, como ya se mencionó, Jordan sostiene que la propia exclusión puede ser comprendida en términos de la acción colectiva de grupos «exclusivos», y desarrolla un análisis para explicar cómo la globalización y la transformación de los Estados están afectando las condiciones de vida de individuos, grupos y comunidades más vulnerables. La formulación de los grupos exclusivos de Jordan se expresa en la amenaza de una democracia basada en antagonismos entre tales grupos; esto es particularmente relevante cuando hablamos de las potencialidades democráticas a partir del uso de internet, puesto que se trata precisamente de comu-

nidades exclusivas (abiertas o cerradas) en los términos planteados por el autor. Tanto desde la perspectiva de las redes sociales de apoyo (Adler) como de la de las comunidades exclusivas (Jordan), es necesario dar cuenta de los esquemas de vinculación social basados en internet y su relación con los dilemas políticos. Asumiendo que se trata de dinámicas simultáneamente inclusivas y



exclusivas, en América Latina tenemos un panorama donde los conectados lo están cada vez más y los desconectados cada vez más desconectados y excluidos.

Gobierno electrónico para la democracia

Desde la irrupción de internet se ha generado todo tipo de expectativas respecto a su impacto en el ejercicio de la política y la democracia. Por un lado se habla de las potencialidades y ventajas para el Gobierno, principalmente debido a que aumenta la eficiencia en la gestión mediante la automatización de procesos y la integración informática de distintos servicios, generando en el mediano plazo importantes ahorros, mayor transparencia y mayor cercanía a la ciudadanía. En cuanto a las expectativas asociadas a la democracia, se habla de una nueva relación política con los ciudadanos, como la posibilidad de participar en el diseño de políticas públicas, poder comunicarse directamente con autoridades, generar reclamos y fiscalizar la labor pública, entre otros. De allí las denominaciones de «gobierno electrónico» y «democracia electrónica» para referirse a los impactos de la incorporación de internet en los respectivos ámbitos.

Muchas veces la reflexión y el debate se hacen en forma separada: gobierno electrónico y democracia electrónica como campos distintos e incluso contrapuestos, donde el primero se reduce a aspectos informáticos de gestión y el segundo a un sistema utópico de relación política entre Estado y ciudadanía. Lo cierto es que están íntimamente vinculados y es en su interdependencia donde encontramos una perspectiva global de los impactos de internet en la política. Paralelamente observamos que las instituciones públicas y políticas están siendo presionadas por una ciudadanía que ha comenzado a cuestionar la forma tradicional de hacer las cosas. Antes que internet lo permitiera, nadie habría imaginado acceder a los archivos de la votación o asistencia de los parlamentarios, hacer trámites en línea o reclamar por un mal servicio desde la casa u oficina. Esta creciente comunicación entre Estado y ciudadanos 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 a autoridades, funcionarios y ciudadanos. Es una nueva forma de mediación que afecta los esquemas tradicionales de representación.

Sin rumbo y sin mouse: los partidos políticos se quedan atrás. El rol de los partidos políticos como mediadores entre ciudadanos y Estado se pone en tensión, se cuestiona y en algunos casos se debilita, dada la creciente habilitación de canales directos de comunicación entre las personas y las instituciones. En este con-

texto, las organizaciones políticas quedan en una situación incómoda y vemos una baja capacidad de reacción. Su rol de mediador de intereses se ve cuestionado y amenazado; no obstante, lo cierto es que hoy en día no encontramos en el panorama latinoamericano partidos que hayan hecho de este tema un motivo de reflexión o de agenda. Se han limitado a repetir lo que dicen los organismos internacionales sobre la brecha digital o el gobierno electrónico, sin ir más allá. Aquí hay una tremenda oportunidad si se tomara en serio. Los partidos podrían vigorizar su rol de mediador de intereses si aplicaran una profunda modernización de sus estructuras partidarias. Para empezar deberían transformar sus sitios *web* (que casi todos tienen) para que sean sistemas dinámicos de información, en lugar de simples depositarios estáticos de propaganda. Foros, listas de correo, *news groups*, *chats*, *weblogs*, solo por nombrar las herramientas más conocidas que en la actualidad están disponibles. En términos de contenido habría que pasar de los estatutos partidarios o el frío organigrama a temas de interés de los ciudadanos: actualidad, debates parlamentarios, asuntos controvertidos, locales y globales. Hoy en día la ciudadanía y los electores son más sofisticados y no les basta el color de la bandera para decidir sus preferencias en las urnas.

En segundo lugar, los partidos podrían transformar sus sedes territoriales en puntos de acceso público –como telecentros–, lo que permitiría que sus militantes se comuniquen entre sí, y con sus parlamentarios y dirigentes, mitigando el sesgo de quienes tienen acceso y quienes no. Las organizaciones políticas podrían ser redes vivas de personas e ideas y no solo maquinarias electorales. Imaginemos un partido que se toma en serio este tema y decide hacer una base de datos con el correo electrónico de sus miembros. Podría establecer canales permanentes de consulta, comunicación y participación. Quienes no tienen acceso a internet podrían acudir a la sede partidaria. Lo mismo podrían hacer los parlamentarios con sus electores, habilitando canales permanentes de comunicación. Nada de esto está pasando; a lo más vemos correos no deseados de tono propagandístico cuando hay elecciones. La modernización del Estado no ha alcanzado a los partidos, y los ciudadanos se distancian de ellos progresivamente. Los movimientos sociales, en cambio, han aprendido hace bastante tiempo que la presente acción colectiva se moviliza por distintos canales. No basta con la televisión y la asamblea donde un orador se dirige a la masa que le ovaciona. En la actualidad los recursos para la movilización colectiva son mucho más variados y los ciudadanos mucho más exigentes.

El Gobierno en su pantalla. El gobierno electrónico como tema y como práctica ha ido ocupando un importante espacio en el ámbito de la modernización del

Estado, ya sea en la gestión pública, la relación Estado/ciudadanía o la labor parlamentaria. Como concepto comenzó a ser utilizado desde la segunda mitad de los años 90 para dar cuenta de las transformaciones que produce la incorporación de tecnologías de información en el quehacer de las instituciones públicas. El debate al respecto está vinculado a las tendencias globales y a las controversias relativas al rol del Estado. Se entiende al gobierno electrónico como una de las formas de expresión de la sociedad de la información que establece el uso estratégico e intensivo de las tecnologías informáticas, tanto en las relaciones dentro del propio sector público, como de los órganos del Estado con los ciudadanos, usuarios y empresas del sector privado.

Los objetivos y expresiones del gobierno electrónico se han planteado en términos de promesas, al igual que la mayoría de los impactos atribuidos a las tecnologías de información. Desde el punto de vista del Gobierno, sus promesas se pueden agrupar en tres principales. Primero, *mayor eficiencia*: se sostiene que la incorporación de tecnologías de información produce mayor eficiencia en la gestión pública mediante la automatización de procesos, la eliminación del papel y la integración informática de distintos servicios públicos. Además se le asigna la propiedad de generar ahorros de acuerdo con las economías de escala que favorece. También se plantea que produce una expansión del giro tradicional de los servicios públicos, generando nuevas posibilidades operacionales y estratégicas, tales como nuevos servicios. En segundo lugar tenemos *la transparencia en la gestión*: la presión ciudadana e internacional por gobiernos transparentes encuentra una especial acogida en este ámbito. Los recurrentes escándalos de corrupción que frecuentemente sacuden las democracias latinoamericanas han contribuido a una sustantiva pérdida de confianza ciudadana en las instituciones políticas y en el Estado. Las demandas de fortalecimiento de la probidad han planteado la importancia de usar las tecnologías de información para incrementar la transparencia en la gestión pública. En tercer lugar, *cercanía con los ciudadanos*: desde la perspectiva del Gobierno se asume que internet tiene un gran potencial para establecer una nueva relación política con los ciudadanos: la posibilidad de participar en el diseño de políticas públicas, generar reclamos, recibir retroalimentación, mejorar la comunicación con las autoridades y fiscalizar la labor pública.

Desde el punto de vista de la ciudadanía, las promesas del gobierno electrónico son: en primer lugar, *mayor y mejor información*. La sola disposición de información de los servicios públicos y su presencia en internet significan un incremento sustantivo de la información de interés a la cual pueden acceder los ciudadanos. Esto tiene diversas consecuencias: hace efectiva la promesa de la transpa-

rencia en la gestión pública y, eventualmente, mejora el servicio público a la ciudadanía. Segundo, *mayor control y espacios de influencia*: el acceso a mayor información se puede expresar en la posibilidad de usarla para fiscalizar la gestión pública. Las áreas sombrias 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. Además, aumentan las herramientas de uso público para detectar y dar seguimiento a fraudes, ineficiencias o irregularidades. Tercero, *mejor calidad de vida*: los informes y estudios sobre los factores que promueven o limitan el desarrollo humano realizados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (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 que se puede aspirar, el incremento de la confianza en las instituciones, y la posibilidad de ampliar las redes sociales, entre otras.

Las promesas y expectativas del gobierno electrónico a veces chocan con realidades muy distintas. Desde las perspectivas más críticas se señala que las primeras sobrepasan por mucho a las aplicaciones concretas. Se critica la subutilización de las herramientas tecnológicas en el ámbito público: muchos sitios *web* corporativos, muchas fotos de autoridades, mucha pirotecnia gráfica y muy pocos servicios realmente útiles para los ciudadanos. Las voces menos críticas plantean que se trata de un problema de etapas y evolución de la incorporación de herramientas tecnológicas en el ámbito público. Lo cierto es que hay cierto consenso en que tal incorporación es un proceso complejo y requiere de tiempo.

Democracia y participación ciudadana. Respecto a la democracia electrónica, probablemente se ha puesto más énfasis en lo electrónico que en lo democrático que está en juego. Los debates a veces se reducen a controversias sobre los sistemas de seguridad informática, opacando lo sustantivo, en este caso las nuevas relaciones entre ciudadanos e instituciones de gobierno. La argumentación que desarrollan Stephen Coleman y John Gotze plantea que no se trata tan solo de que los ciudadanos puedan pagar los impuestos por internet (ejemplo clásico de gobierno electrónico), sino que además puedan tener una discusión pública acerca de cómo se gastan esos impuestos¹ (democracia electrónica). El desafío es lograr establecer un vínculo entre gobierno electrónico y democracia electrónica a fin de ir más allá de los modelos unidireccionales de servicio y políticas públicas.

1. V. al respecto el artículo de Ignacio Porras sobre presupuesto participativo en esta misma publicación.

Coleman/Gotze identifican cuatro modelos de democracia electrónica que bien podrían mirarse como cuatro niveles de intensidad de la participación. En primer lugar mencionan un modelo de democracia electrónica de opinión pública, donde se consulta a la población a través de testeos de opinión, pero sin ningún compromiso resolutivo. Se trata de utilizar internet para escuchar a la gente. Un segundo nivel es la democracia directa o plebiscitaria, donde se procede a consultar por diversas materias de interés a través de internet, a diferencia de los levantamientos de opinión, con un carácter resolutivo. En tercer lugar los autores señalan un modelo de democracia electrónica basada en comunidades locales, donde las organizaciones de base territorial o funcional adquieren nuevas herramientas para interactuar con el municipio, con el gobierno central o con otras organizaciones. El cuarto modelo es el de compromiso cívico en la deliberación política (*online public engagement in policy deliberation*). Éste es el que los autores presentan como el más complejo y democrático. El énfasis está en los elementos deliberativos de la democracia.

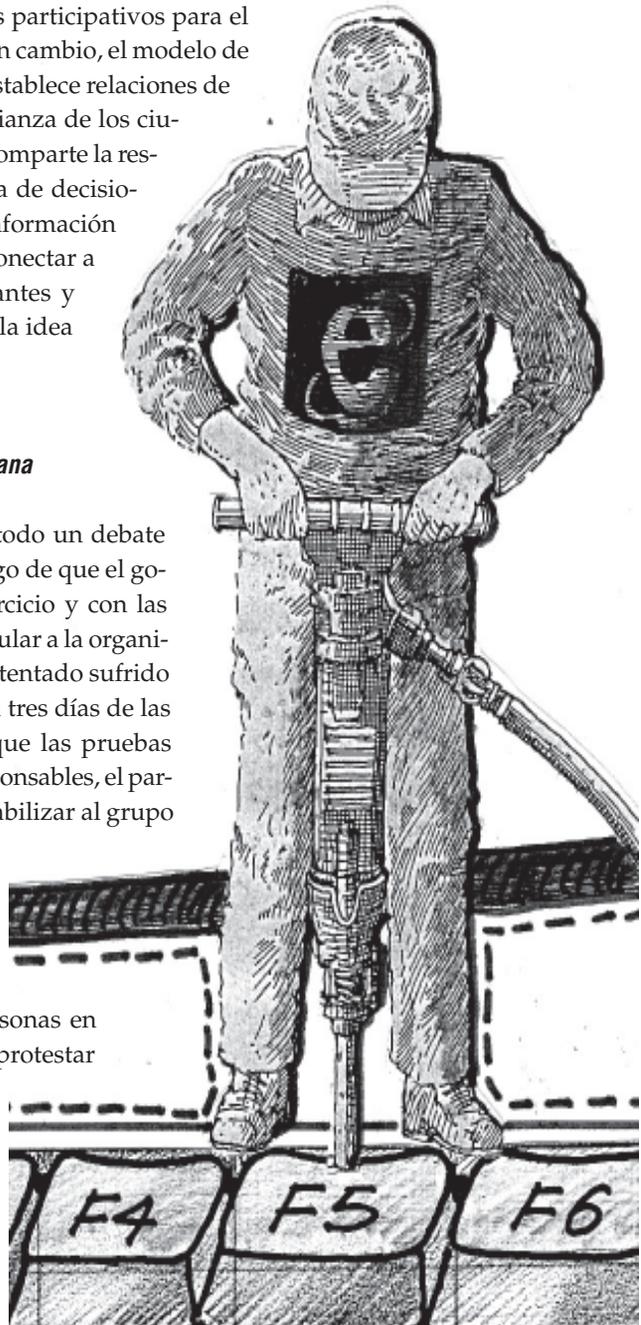
La deliberación pública posee ciertos requerimientos básicos para que se pueda dar el modelo de e-democracia deliberativa. Por ejemplo, que haya acceso a información balanceada: los ciudadanos deben estar debidamente informados antes de ser consultados o involucrados en ejercicios deliberativos. Del mismo modo se requiere la existencia de una agenda abierta, a fin 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 que haya dispositivos públicos como los telecentros. Otro requerimiento fundamental es la existencia de un marco regulatorio para la discusión deliberativa donde se establezca, por ejemplo, un contexto para la libertad de interacción, de manera que 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/Gotze para las instituciones de gobierno se refiere a la consideración cuidadosa del impacto del compromiso público *online* en sus propias prácticas, y adaptar tales prácticas a un ambiente político más comprometido y conectado. En esta argumentación, la democracia electrónica no remite a una discusión tecnológica, sino a una esencialmente política sobre los fundamentos de la democracia. El compromiso *online* no sustituye a los representantes electos. Es una forma de abrir canales a 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 la ciudadanía (gobierno electrónico). El modelo consultivo establece una relación bidireccional incompleta, donde los ciudadanos proveen *feedback* al Gobierno. En este tipo de participación se encuentran las encuestas de opinión, los estudios cualitativos de opinión ciudadana (*focus groups*, entrevistas con informantes clave, etc.) o los procesos participativos para el comentario de un proyecto de ley. En cambio, el modelo de compromiso público deliberativo establece relaciones de participación activa basada en la alianza de los ciudadanos con el Gobierno y en él 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 favorecen la comprensión mutua y la idea de un gobierno de ida y vuelta.

***La revolución que no será televisada:
tecnologías como herramienta ciudadana***

En España se abrió recientemente todo un debate por el aparente vuelco electoral luego de que el gobierno del Partido Popular (en ejercicio y con las encuestas a su favor) tratara de vincular a la organización separatista vasca ETA en el atentado sufrido en Madrid el 11 de marzo pasado, a tres días de las elecciones generales. A pesar de que las pruebas policiales conducían hacia otros responsables, el partido gobernante insistió en responsabilizar al grupo radical vasco, aparentemente tratando de sacar ventaja, de cara a las elecciones que se realizarían en los días siguientes. El 13 de marzo sorpresivamente se comenzaron a concentrar personas en las sedes del Partido Popular para protestar por la manipulación de la información. A pocas horas de la elección no están per-



mitidos los actos de campaña, sin embargo, esta manifestación no fue convocada por ningún partido político ni movimiento social conocido. No hubo un llamamiento por la radio, ni la televisión. Sin embargo, allí estaban centenares de manifestantes presionando al Gobierno por lo que consideraban una manipulación electoral. Posteriormente se supo que el llamado se realizó a través de mensajes de texto telefónicos que circularon a través de las redes personales. La convocatoria no solo se hizo para protestar, sino además para incentivar a que las personas que usualmente no lo hacen, fueran a votar. Más allá del atentado de Madrid y el aparente vuelco electoral, que tiene muchas aristas para el análisis y cuyas consecuencias e impactos aún se debaten, llama la atención esta nueva modalidad de movilización ciudadana.

Otros casos donde los mensajes de texto han sido utilizados con fines políticos son la caída de Joseph Estrada en Filipinas y la batalla de Seattle en contra de la Organización Mundial del Comercio, ambas documentadas en el libro de Howard Rheingold: *Smart Mobs: The Next Social Revolution*². Según el autor, Estrada es el primer jefe de gobierno derrocado por esa vía. Miles de personas llegaron a la avenida Epifanio de los Santos una hora después del primer mensaje de texto, y después de cuatro días más de un millón de ciudadanos se manifestó. También llamó mucho la atención recientemente la campaña electoral de Howard Dean en las primarias del Partido Demócrata estadounidense, la cual, si bien no se tradujo en un triunfo electoral, generó mucha expectación y cierta leyenda por el uso creativo de las tecnologías de información. La campaña de Dean tuvo un sistema de recaudación de dinero a través de internet que remeció el ambiente político norteamericano por las altas sumas obtenidas a partir de muchas donaciones pequeñas de ciudadanos comunes y corrientes. También se habilitó un sistema de pequeñas comunidades de mensajería de texto vía teléfono móvil para convocar a actos de campaña, avisar de una aparición del candidato en la TV o invitar a fiestas en casas para hacer microcampaña. Cada cual podía sumarse a una comunidad o crear una propia. Se trata de un esquema de pequeñas comunidades basadas en las redes personales, activadas en este caso por un motivo electoral. Dean no resultó electo, pero su campaña difícilmente será olvidada, y sus simpatizantes todavía deambulan por el *weblog* o bitácora de campaña³ que los acogió y movilizó en 2003. La campaña quedó documentada en el libro *The Revolution Will Not Be Televised* publicado por Joe Trippi, jefe de campaña de Dean.

2. V. <www.smartmobs.com>.

3. Sobre *weblogs* y campañas políticas, v. artículo de Pablo Curti en esta misma publicación.

Las campañas humanitarias constituyen un caso especial en la transformación de las dinámicas de los grupos y movimientos ciudadanos. Hoy en día es habitual para los usuarios de internet recibir diversos tipos de convocatorias para las más distintas causas. Un buen ejemplo en este sentido es Médicos Sin Fronteras, ONG que realizó una intensa campaña por la

red y medios de comunicación para ejercer presión internacional sobre las 39 empresas farmacéuticas que demandaron al Estado de Sudáfrica por fabricar genéricos baratos para combatir el sida, sin respetar las patentes. No está de más señalar que en Sudáfrica 1 de cada 5 adultos porta o desarrolla el VIH. A

través del correo electrónico, dicha organización juntó miles de voluntades para denunciar y hacer pública esta situación.

La campaña internacional alcanzó cobertura en editoriales de prestigiosos medios de prensa, y la presión internacional logró que las empresas desistieran de la demanda, constituyendo uno de los éxitos emblemáticos de campañas ciudadanas por internet. Cruzadas similares se han sucedido para detener lapidaciones de mujeres en África, en contra de la guerra en Irak o de las empresas que producen alimentos genéticamente modificados.

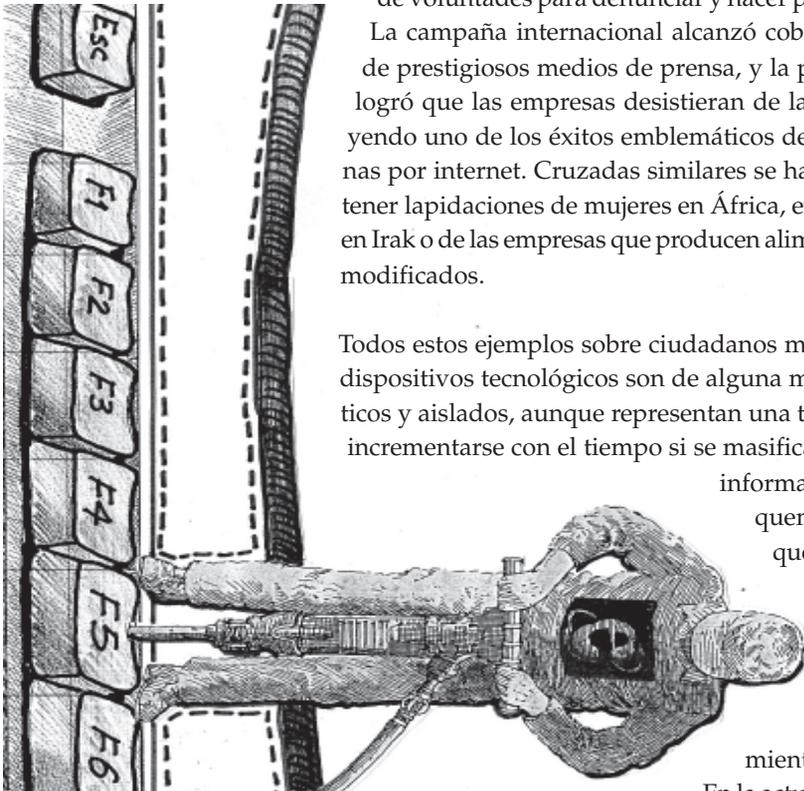
Todos estos ejemplos sobre ciudadanos movilizados mediante dispositivos tecnológicos son de alguna manera casos anecdóticos y aislados, aunque representan una tendencia que podría incrementarse con el tiempo si se masifican las tecnologías de

información. Los nuevos esquemas de comunicación que posibilitan internet y otras tecnologías del área están transformando las formas y dinámicas de agrupamiento y acción colectiva.

En la actualidad se plantea que la red es una herramienta para el

empoderamiento de grupos, comunidades y movimientos sociales, puesto que su incorporación aumenta las capacidades operativas de las diversas agrupaciones. Por otro lado, se observa como una de las tendencias globales el fenó-

***Igualdad
en el acceso
es una condición
necesaria,
pero no
suficiente***



meno de la globalización de los ciudadanos⁴. Se globalizan las causas como el medio ambiente y los derechos humanos, así como los adversarios (las instituciones del capitalismo global, la pobreza). Ante la pregunta de si hay algo que comparten todos estos espacios ciudadanos, más allá de una tecnología en común, se remite a una lógica de sociabilidad que está fuertemente ligada a los intercambios que se producen en la red. Se trata de intercambios de información, intereses y valores que dan nuevos significados a la acción colectiva.

Conclusión: los puentes que faltan

Internet llegó a la política. Los gobiernos están cambiando no solo en términos de la gestión interna, sino además en la manera de relacionarse con los ciudadanos. Los distintos actores políticos se ven presionados a modernizar sus estructuras, poner abiertamente a disposición la información que poseen y abrir canales participativos. Por otro lado, los ciudadanos utilizan crecientemente las nuevas tecnologías para movilizar voluntades, ejercer presión, instalar temas y legitimar voces disidentes en las agendas nacionales e internacionales. Constatamos que el uso de internet aumenta las capacidades operativas de los ciudadanos. Permite movilizaciones y despliegue de recursos políticos con mayor facilidad y alcance.

Para que gobierno electrónico y democracia electrónica se encuentren hacen falta algunos puentes. Recordemos que en el contexto mundial el porcentaje de usuarios de internet es de un 12%, y en América Latina de un 6%. En este sentido, las potencialidades y ventajas del gobierno electrónico nos dejan un marco muy limitado de impacto. ¿Cómo romper este cerco socioeconómico de exclusión y darle así sentido social y político a la revolución tecnológica que se está produciendo? Una alternativa de respuesta la encontramos en los telecentros comunitarios que se están creando y reproduciendo a lo largo y ancho de Latinoamérica. Los telecentros son espacios comunitarios donde las personas pueden acceder a las tecnologías de información y además recibir un entrenamiento básico para su uso. Hay distintos tipos en la región. En algunos casos son apoyados por el Estado, en otros por empresas, otros han nacido al alero de ONGs, universidades o por la iniciativa de organizaciones sociales. Independientemente de su sello de origen, son la puerta de entrada para las grandes mayorías que no pueden hacerlo por la vía del mercado. Allí los ciudadanos pueden acceder a los servicios del gobierno electrónico, pero además pueden

4. V. N° 176 de esta misma revista.

expresar sus voces ante distintas materias, y lo más importante quizás es que pueden conectarse con otros telecentros y con otros ciudadanos en lugares distantes que tienen problemas o inquietudes similares. Los telecentros son uno de los puentes para unir gobierno y democracia electrónicos. Sin ellos, el primero solo llegará a las elites y las promesas e impactos se desvanecerán. La igualdad en el acceso es un requisito básico y un punto de partida para hablar del fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

Ahora, la igualdad en el acceso es una condición necesaria, pero no suficiente. El otro puente que falta se refiere a que los ciudadanos, además de ser consumidores de información y de servicios, sean productores de información. Ciudadanos con las capacidades y competencias de generar sus propios contenidos y sistemas de comunicación. Junto a democratizar el acceso, se debe democratizar la producción de contenidos. En este ámbito hay auspiciosos avances en el último tiempo. Las herramientas para la generación de contenidos son cada vez más sencillas y accesibles. Hoy en día vemos una floreciente gama de sitios y especialmente *weblogs* o bitácoras digitales donde cualquier persona o grupo presenta al mundo sus ideas, causas y perspectivas. Los puentes que unirán gobierno electrónico y democracia electrónica están en construcción y de ello depende que internet pueda tener impactos sustantivos en el fortalecimiento de la democracia.

Referencias

- Adler, Larissa: *Redes sociales, cultura y poder. Ensayos de antropología latinoamericana*, Flacso-México, 1994.
- Castells, Manuel: *La galaxia internet*, Plaza & Janés, Barcelona, 2001.
- Coleman, Stephen y John Gotze: *Bowling Together: Online Public Engagement in Policy Deliberation*, Hansard Society, Londres, 2001.
- Gacitúa, Estanislao y Carlos Sojo: «Social Exclusion and Poverty Reduction in Latin America and the Caribbean», Banco Mundial / Flacso-Costa Rica, Washington, D.C., 2001.
- Ianni, Octavio: «El príncipe electrónico» en *Revista de Ciencias Sociales* N° 10, Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, 1999.
- Jordan, Bill: *A Theory of Poverty & Social Exclusion*, Polity Press, Cambridge, 1996.
- Putnam, Robert: *Bowling Alone*, Simon & Schuster, Nueva York, 2000.
- Rheingold, Howard: *La comunidad virtual. Una sociedad sin fronteras*, Gedisa, Barcelona, 1994.
- Sartori, Giovanni: *Teoría de la democracia*, tomo 2: «Los problemas clásicos», REI, Argentina, 1990.
- Trippi, Joe: *The Revolution Will Not Be Televised*, Harper Collins Publishers Inc., Nueva York, 2004. Disponible en <www.joetrippi.com>.
- Wellman, Barry, Anabel Quan-Haase, James Witte y Keith Hampton: «Does the Internet Increase, Decrease or Supplement Social Capital? Social Networks, Participation and Community Commitment» en *American Behavioral Scientist* 45, 2001.

Probidad, gobierno electrónico y modernización de la gestión pública en Iberoamérica: inferencias empíricas

José Luis Tesoro

En este artículo se procura mostrar la relevancia de la probidad y la modernización de la gestión pública como factores condicionantes de los productos, resultados e impactos del gobierno electrónico. Con tal finalidad, se desarrollan los siguientes aspectos: gobierno electrónico y modernización de la gestión pública; análisis comparativo de sitios telemáticos de modernización de la gestión pública, e inferencias emergentes de cruces de índices de gobierno electrónico y probidad pública. Con base en los hallazgos emergentes del análisis, se delinea un pronóstico de los impactos del gobierno electrónico en los diversos países de Iberoamérica.

Introducción

La mayor parte de los países de Iberoamérica transitó, durante las últimas décadas, sucesivos procesos de «reforma» o «modernización» dirigidos a mejorar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública. Los resultados manifiestos de dichos procesos resultan altamente heterogéneos. Algunos países han logrado que sus administraciones públicas contribuyan sucesivamente al desarrollo

José Luis Tesoro: licenciado en Administración; investigador jefe de la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública de la Argentina; profesor en la Pontificia Universidad Católica Argentina y de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

Palabras clave: gestión pública, modernización administrativa, gobierno electrónico, Iberoamérica.

de las respectivas comunidades. Otros, en cambio, exhiben administraciones públicas que –dominadas por intereses corporativos, partidistas o clientelares– aparecen como rémoras para eventuales iniciativas de desarrollo.

En este artículo se procura mostrar cómo un análisis comparativo de sitios de internet sobre modernización de la gestión pública (MGP), junto a los índices de probidad pública, permiten inferir ciertos factores que, en distintos países, parecen haber promovido, obstaculizado o inhibido la efectividad de los procesos de adecuación de la gestión pública a las necesidades y expectativas de las respectivas comunidades. El referido análisis muestra que: a) la «prosa» y los «lemas» de MGP y de gobierno electrónico (GE) exhiben notorias similitudes en el conjunto de los países, y b) la diferencia central parece residir en la coherencia axiológica, ética y estratégica de los respectivos procesos de MGP.

Programas sustentados en tecnologías de «gobierno electrónico», permiten inferir la calidad cívica de la gestión pública

Gobierno electrónico y modernización de la gestión pública

Caracterización de la relación GE-MGP. Los procesos de MGP se dirigen a aumentar la racionalidad, transparencia y controlabilidad de: a) la administración de poderes, jurisdicciones y organismos del Estado; b) las estructuras organizativas; c) los sistemas de planeamiento, programación, presupuesto, control y evaluación; d) la gestión de la capacidad y del potencial humano; e) la gestión de información; f) la gestión financiera; g) la calidad de procesos y prestaciones; h) la atención a usuarios; i) las compras y contrataciones; y j) los marcos normativos, regulatorios y reglamentarios.

Los programas sustentados en tecnologías de «gobierno electrónico», como componentes clave de las actuales estrategias de MGP, permiten inferir la calidad cívica alcanzada por la gestión pública en cada país. Recientes hallazgos empíricos¹ señalan que el GE contribuye a aumentar, más que a reducir, las brechas en la capacidad de los gobiernos para responder a necesidades y expectativas ciudadanas. Tal inferencia implica relativizar las hipótesis del GE como «atajo», «trampolín» o «catapulta» para superar los rezagos en cultura cívica de países afectados por estados de «anomia» –incoherencia ética, preca-

1. V., p. ej., José Luis Tesoro *et al.*: «Factores endógenos y exógenos asociados al desempeño del gobierno electrónico: hallazgos emergentes de un análisis exploratorio de experiencias nacionales» en <www.clad.org.ve/fulltext/0043105.pdf>, 2001.

riedad institucional, inseguridad jurídica, parasitismo corporativo, disgregación social– que vulneran crónicamente la calidad de las relaciones Estado/sociedad. En esos países, la expresión «gobierno electrónico» aparece, más que como sustento de expectativas de mayor transparencia y mejores prestaciones, como una metáfora artificiosa y extemporánea.

Factores críticos para el desempeño del GE. Diversos estudios comparativos² resaltan un conjunto de factores comunes a los países más destacados en GE en el entorno global y regional. Dichos factores, calificados como «críticos» para el desempeño del GE, son los siguientes:

Integridad. Las estrategias de GE se integran en amalgamas político-estratégicas dirigidas a lograr transformaciones sociales profundas y sostenibles –«sociedad de la información» (SI) o «sociedad del conocimiento» (SC)– interactuando con estrategias de reforma y modernización de la gestión pública, integración social, acceso a servicios, innovación, competitividad, inclusión digital, desarrollo del capital humano, conectividad, cultura administrativa, participación ciudadana, privacidad y seguridad de datos.

Liderazgo gubernamental. Las visiones y estrategias de GE se asocian, de manera manifiesta, tangible y protagónica, a un liderazgo gubernamental de alto rango. En muchos casos, los propios presidentes o primeros ministros son los principales promotores de las estrategias de GE, SI o SC.

Visiones de largo plazo. Los programas de GE se integran a visiones de largo plazo plasmadas en modelos SI o SC, y sustentadas en metas claras, ambiciosas y medibles de prestación de servicios a la ciudadanía para el desarrollo del capital humano, la educación, la competitividad y la innovación.

Compromiso institucional. Los programas de GE se sustentan en compromisos institucionales y planes de largo plazo, acordes con la naturaleza transversal del GE, de la SI o de la SC, con virtual prescindencia de cambios de funcionarios. Existe también coincidencia en la visibilidad de las instancias gubernamentales que lideran y respaldan las iniciativas, los planes estratégicos y el seguimiento de las acciones, con participación del sector privado, universidades y organizaciones de la sociedad civil.

2. V., p. ej., Claudio Orrego Larraín: «Los caminos hacia el e-gobierno: estrategias y recomendaciones» en Rodrigo Araya Dujisin y Miguel A. Porrúa Vigón (eds.): *América Latina puntogob: casos y tendencias en gobierno electrónico*, Flasco-Chile / AICD-OEA, Santiago de Chile, 2004.

Claridad en las prioridades. Las prioridades del GE responden a necesidades y expectativas vigentes en las respectivas comunidades, cuya paulatina consecución –y aceptación ciudadana– motiva a los actores a encarar crecientes desafíos. Este factor puede sintetizarse en «pensar en grande, partir de la cobertura de prioridades básicas (con proyectos de alto impacto), y avanzar paso a paso con prestaciones escalables».

Centralidad del ciudadano. Los programas de GE encuadran en un manifiesto compromiso por proveer prestaciones que respondan auténticamente a las necesidades, preferencias y expectativas de los destinatarios sobre calidad, cobertura y modalidad del servicio, con adecuada segmentación y participación.

Comunicación. Los programas de GE son difundidos a través de acciones sistemáticas y perseverantes de comunicación, hacia adentro y hacia afuera de la administración, acerca de las estrategias y beneficios del GE, de la SI o de la SC, así como de evaluación, estímulo e intercambio de experiencias.

Reforma del Estado y modernización administrativa. Los programas de GE se insertan, como herramientas estratégicas, en programas de reforma del Estado y modernización administrativa que promueven el rediseño, la reorganización y la reingeniería de estructuras y procesos, y que, a su vez, facilitan el desarrollo del GE.

Democratización y participación. Las iniciativas de GE se insertan en programas dirigidos a ampliar y profundizar, a través del GE, de la SI o de la SC, las posibilidades de participación ciudadana, mediante la información, la consulta y el involucramiento en las decisiones de política pública y en la agenda legislativa.

Los sitios telemáticos de Modernización de la Gestión Pública

Propósitos centrales y colaterales. Los sitios telemáticos de Modernización de la Gestión Pública tienen el propósito de informar y facilitar el control ciudadano sobre las estrategias, líneas de acción y procesos de MGP de las respectivas administraciones del Estado. Su rango de prestaciones abarca desde la provisión de información básica relativa a los organismos coordinadores de los procesos de MGP, hasta espacios para trámites, sugerencias, quejas, reclamos y foros de opinión de los usuarios. Dichos sitios son herramientas que solo adquieren auténtica significación dentro de procesos integrados dirigidos a fortalecer: a) la ética y la probidad pública, b) el valor cívico de la función pública, y c) los incentivos y desincentivos que promuevan la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública.

Factores determinantes del desempeño. En esta sección procuraremos enunciar los principales factores que propician el éxito o condicionan el fracaso de los sitios telemáticos de MGP, señalando en todos los casos su estrecha relación con la calidad de los procesos sustantivos correspondientes³. Con tal finalidad, indicaremos con (E) los factores que propician el éxito, y con (F) los factores que condicionan el fracaso de los sitios de MGP.

Motivaciones internas. (E) Las exigencias y las motivaciones internas sustentadas por actores relevantes de los poderes del Estado para aumentar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública en función del interés ciudadano. (F) Los ambientes carentes de exigencias y motivación interna, en los cuales las presiones centrales provienen de intereses personales, partidistas, clientelares, prebendarios o de negocios, con virtual prescindencia del interés ciudadano.

Presión externa. (E) Las demandas vigorosas, por parte de actores externos al Estado (p. ej., votantes, grupos de interés, organismos internacionales, donantes) para aumentar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública. (F) Las actitudes displicentes, resignadas y pasivas de votantes, grupos de interés, sociedad civil, organismos internacionales y donantes, ante manifiestos déficit de la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública.

Integración estratégica. (E) Una clara visión y la vigencia de estrategias institucionales integradas para aumentar la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública en función del interés ciudadano. (F) La permanente discontinuidad de visiones, políticas y funcionarios, dado que determina un énfasis inmedatista, con incoherencia y dilapidación de esfuerzos y recursos, con frecuente divorcio del interés ciudadano.

Gestión de proyectos. (E) Una gestión de proyectos con claros objetivos, responsabilidades, planeamiento, diseño, organización, coordinación, monitoreo, control y evaluación, y con adecuada interfaz con la sociedad civil para dar respuesta a demandas y expectativas ciudadanas. (F) Una gestión mediocre e improvisada de los proyectos, la fragmentación, superposición y dilución de responsabilidades, la ausencia o ineficacia de los controles, la asignación arbitraria de recursos y el aislamiento respecto de las demandas y expectativas ciudadanas.

Liderazgo y compromiso. (E) Un claro liderazgo en la gestión de los programas, con uso eficaz de incentivos para generar, mantener y consolidar el compromi-

3. V. Richard Heeks: eGov4Dev Website, <www.egov4dev.org>.

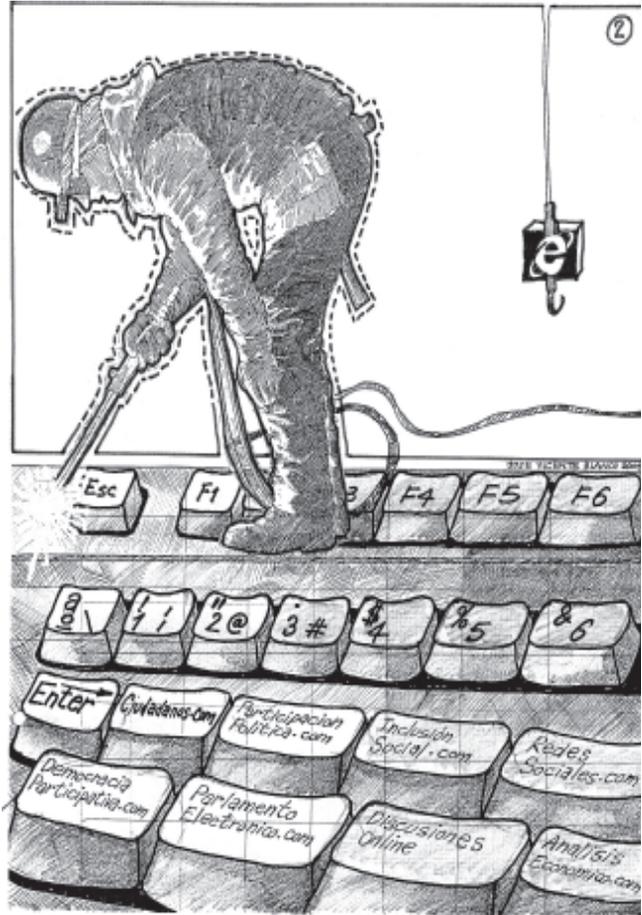
so, el involucramiento y la genuina «apropiación» de los sistemas por parte de los distintos actores e interesados. (F) La discontinuidad y ajenidad de los responsables de los programas y sistemas, junto al déficit de compromiso e involucramiento de los distintos actores e interesados, con predominio de intereses personales, partidistas, clientelares, prebendarios o de negocios.

Diseño. (E) Los diseños orientados por las necesidades y expectativas de la ciudadanía, sustentados en objetivos precisos y factibles de mejora de la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública. (F) Los diseños improvisados, arbitrarios o artificiosos, divorciados de las posibilidades de las organizaciones y de las necesidades y expectativas ciudadanas.

Competencias requeridas. (E) El involucramiento comprometido de profesionales y técnicos competentes (actitudes, conocimientos, capacidades y habilidades) en ética, probidad y gestión pública, dirección de proyectos y tecnologías de la información y la comunicación (TICs). (F) Los déficit en las competencias requeridas, en el involucramiento o en el compromiso de los profesionales y técnicos.

Infraestructura tecnológica. (E) La disponibilidad de una infraestructura tecnológica (computadoras, sistemas, redes) compatible y acorde con los requerimientos de los programas. (F) La inadecuación de la infraestructura tecnológica con relación a los requerimientos de los programas.

Infraestructura de datos. (E) La disponibilidad de datos de buena calidad en términos de relevancia, confiabilidad, oportunidad, claridad y compatibilidad.



(F) La inadecuación de la estructura de datos respecto de las necesidades de los programas.

Infraestructura normativa. (E) La disponibilidad de un marco legal y normativo adecuado para la sucesiva mejora de la eficacia, eficiencia y calidad de la gestión pública. (F) La ausencia, inadecuación o no aplicación del marco legal y normativo pertinente.

Financiamiento y tiempo. (E) La disponibilidad de financiamiento y de tiempo adecuados para cubrir el desarrollo, implementación y operación de programas coherentes y fundados. (F) La discontinuidad, la incertidumbre y la arbitrariedad en el financiamiento y en los plazos.

Análisis comparativo

A los fines del análisis comparativo entre sitios de MGP, se adoptaron los siguientes casos⁴:

- Argentina: Subsecretaría de la Gestión Pública, <www.sgp.gov.ar>.
- Brasil: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - MP, <www.planejamento.gov.br/gestao/index.htm>.
- Chile: a) Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (Pryme), <ERLINK “<http://www.modernizacion.cl>”; b) Gestión Pública: Sistema de Información de Buenas Prácticas en Iniciativas de Gobierno Electrónico y Gestión Pública, <www.gestionpublica.gov.cl>.
- Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública, <www.dafp.gov.co>.
- España: Ministerio de Administraciones Públicas, <www.map.es>.
- México: Innovación y calidad gubernamental, <www.innova.gob.mx>.
- Paraguay: Contraloría General de la República, <www.contraloria.gov.py>.
- Perú: Presidencia del Consejo de Ministros, <<http://www.pcm.gob.pe>>.
- Uruguay: Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado, <www.cepre.opp.gub.uy>.

A continuación se procurará reseñar las principales similitudes y diferencias manifiestas entre dichos sitios.

4. Un análisis comparativo de los referidos sitios puede hallarse en «El gobierno electrónico como medio para acercar el Estado a la ciudadanía», disponible en el CLAD / Siare: <www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec/gobelec.html>.

Similitudes. a) La «prosa» atinente a focos y prioridades de la MGP aparece como prácticamente análoga en todos los casos considerados. La mayoría de los sitios relevados incluye información relativa a la innovación en la gestión administrativo-organizacional, de recursos humanos, de recursos tecnológicos, de compras y contrataciones, de recursos normativos, y de recursos financieros. b) Los «lemas» políticos y estratégicos, supuestamente orientadores de los procesos de MGP, muestran también notorias coincidencias para el conjunto de los países. La mayor parte de los sitios exhibe referencias explícitas a la integración horizontal de las acciones, la transparencia, la anticorrupción, la eficacia, la calidad y la participación de distintos actores. En general se expresa la expectativa de recuperar la confianza de la ciudadanía en el Estado y sus servidores.

*Las iniciativas
aparecen
como rituales
«cosmético-
tecnológicos»*

Diferencias. Una diferencia sustancial, que podría determinar y condicionar disparidades en la calidad de los productos, resultados e impactos de los respectivos procesos de MGP, reside en la sustentación axiológica, ética y cívica de las propuestas. Con base en dicha diferencia, las visiones de MGP, inferidas a través de los sitios telemáticos pertinentes, podrían polarizarse en dos categorías extremas: a) visión centrada en los «destinatarios», y b) visión centrada en las «burocracias». A continuación se reseñan algunas características de las referidas categorías extremas, que delimitan el rango en el que se localizan las propuestas de MGP de los distintos gobiernos.

Visión centrada en los «destinatarios». Los sitios de MGP de aquellos gobiernos cuyas visiones aparecen como centradas en (y desde) los «destinatarios» exhiben las siguientes características: 1) claros valores de probidad pública, marco jurídico-institucional respaldado por el conjunto de las instituciones, y énfasis en la búsqueda de beneficios tangibles para la ciudadanía. 2) Referencias explícitas a trayectorias continuadas de MGP por parte de sucesivas gestiones gubernativas, con ponderación, valoración y mejora de los respectivos legados. 3) Respeto incondicional por las reglas republicanas y el Estado de Derecho. 4) Suponen la credibilidad y cooperación de los destinatarios, resultantes de la percepción de beneficios emergentes de anteriores desarrollos. 5) Referencias explícitas a la participación de los destinatarios en el diseño de políticas, programas y proyectos, así como en los procesos de implementación, monitoreo y evaluación. 6) Articulación entre planes, programas y proyectos de MGP, e integración sinérgica con el GE. 7) Liderazgo tangible del máximo nivel político en la gestión de la MGP y del GE, impulsando iniciativas, sustentando programas y articulando a los involucrados en la consecución de objetivos comunes.

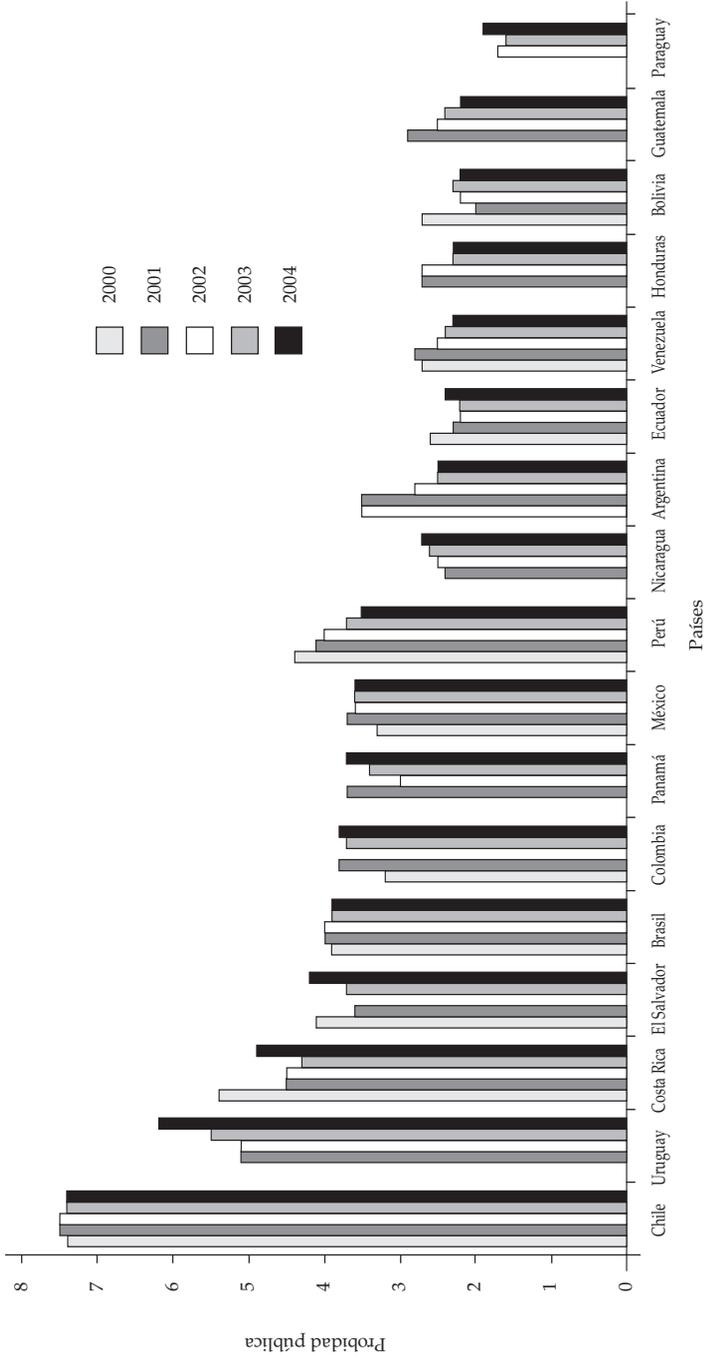
8) Claras políticas, competencias, prioridades y criterios para simplificar, estandarizar, integrar, sinergizar y automatizar procesos en beneficio de los destinatarios de las prestaciones.

Un caso relativamente cercano a esta categoría polar es el de Chile, cuyos sitios Pryme y Gestión Pública resaltan expresamente que los aportes de la actual gestión «se integran a un proceso que recoge y profundiza los esfuerzos realizados por anteriores gobiernos en cuestiones vinculadas a transparencia, eficiencia, equidad y participación, como base de un Estado democrático al servicio de los ciudadanos». Partiendo de la continuidad de la referida trayectoria, tanto en MGP como en GE, Chile exhibe resultados tangibles –en términos de beneficios para los destinatarios– de un conjunto de experiencias sistemáticamente evaluadas.

Visión centrada en las «burocracias». Los sitios de MGP de aquellos gobiernos cuyas visiones aparecen como centradas en las «burocracias» exhiben las siguientes características: 1) ambiguos valores de probidad pública, relativización del marco jurídico-institucional por parte de las instituciones, y énfasis en los beneficios para las burocracias. 2) Indicios de descalificación y denuesto de las trayectorias precedentes en MGP, como contraste con las nuevas propuestas «fundacionales». 3) Endeble valoración de los marcos jurídicos, que parecen percibirse como susceptibles de elusión o violación por eventuales razones de conveniencia o «emergencia». 4) Suponen el escepticismo de los destinatarios, debido a la escasa credibilidad resultante de sucesivas experiencias fallidas. 5) Traslucen perspectivas eminentemente «internistas» (hacia adentro o desde adentro) sin la participación de los destinatarios en el diseño de políticas, programas y proyectos. 6) Desarticulación entre los procesos de MGP y entre estos y las prestaciones de GE. 7) Insuficiente liderazgo político para impulsar y sustentar iniciativas, programas y proyectos de MGP y GE. 8) Las competencias en MGP y GE parecen disputarse como botín en pugna, mientras las iniciativas aparecen como rituales «cosmético-tecnológicos» superpuestos a anacrónicos compartimentos burocráticos adversos a simplificar, estandarizar, integrar o sinergizar estructuras y procesos.

Entre los casos relativamente cercanos a esta categoría polar, cabe citar el de la Argentina, cuya prolongada trayectoria de precariedad cívica y exigua probidad pública implicó sucesivas marchas y contramarchas. Si bien los actuales programas de MGP y GE –reseñados en el sitio de la Subsecretaría de la Gestión Pública– constituyen valiosos intentos dirigidos a superar la referida inercia, exhiben la endeblez asociada al déficit, aún manifiesto, de civismo y probidad pública.

Gráfico 2
Probidad pública
Países iberoamericanos. Índices de percepción de la corrupción
(2000-2004)



2003		
Países	Índice PP 2004	Índice DGE 2003
EEUU	7,5	9,27
Suecia	9,2	8,4
Australia	8,8	8,3
Dinamarca	9,5	8,2
Reino Unido	8,6	8,14
Canadá	8,5	8
Noruega	8,9	7,7
Suiza	9,1	7,6
Alemania	8,2	7,6
Finlandia	9,7	7,6
Holanda	8,7	7,4
Singapur	9,3	7,4
Nueva Zelanda	9,6	7,1
Irlanda	7,5	6,9
Japón	6,9	6,9
Francia	7,1	6,9
Austria	8,4	6,7
Bélgica	7,5	6,7
Chile	7,4	6,7
España	7,1	6
México	3,6	5,9
Argentina	2,5	5,7
Brasil	3,9	5,2
Uruguay	6,2	5
Perú	3,5	4,6
Colombia	3,8	4,4
Rep. Dominicana	2,9	4,3
Panamá	3,7	4,3
Costa Rica	4,9	4,2
Bolivia	2,2	4,1
Paraguay	1,9	4,1
Ecuador	2,4	3,7
Cuba	3,7	3,7
Venezuela	2,3	3,6
Guatemala	2,2	3,2
Nicaragua	2,7	3,2
Honduras	2,3	2,8
Haití	1,5	1,2

Inferencias emergentes de cruces de índices

Con la finalidad de obtener elementos de juicio fácticos para ubicar a los países iberoamericanos dentro del rango delimitado por las categorías polares caracterizadas en la sección anterior, en ésta se delinearán inferencias emergentes del

cruce de índices de: a) disposición para el GE (DGE), y b) probidad pública (PP)⁵.

La clave del GE no reside en el uso de las tecnologías

Los índices adoptados. a) Disposición para el GE. La variable DGE se refiere a la capacidad de cada país para desarrollar, sustentar y proveer, a los distintos segmentos de su población, acceso oportuno en línea a información y servicios útiles y relevantes para satisfacer necesidades vitales. Para su análisis, se adopta aquí el índice de disposición para el gobierno electrónico (*E-Government Readiness Index*) difundido por la Organización de las Naciones Unidas en 2003⁶, que cubrió a todos los Estados miembros de la ONU. Dicho índice se construyó con base en indicadores de: presencia de los gobiernos en la red, infraestructura de telecomunicaciones, y capital humano. b) Probidad pública. La variable PP denota conceptualmente «la rectitud, integridad y diligencia manifiestas por los representantes y funcionarios de los poderes del Estado para servir a los ciudadanos y preservar sus garantías y derechos dentro de un marco jurídico-institucional respaldado por el conjunto de las instituciones republicanas»⁷. Aun cuando dicha acepción trasciende netamente la usual contraposición entre «probidad» y «corrupción» (entendida esta última como apropiación individual de recursos públicos), la medida que adoptaremos para operacionalizar la variable PP –por carecer de medidas más pertinentes– es el índice de percepción de la corrupción (IPC) elaborado por la organización Transparency International desde 1995. A los fines del análisis se adoptan los valores correspondientes a 2004 (v. <www.transparency.org/surveys/#cpi>).

Los cruces: DGE vs. PP a escala global. En el gráfico 1 se exhibe el cruce de las variables DGE y PP para una muestra intencional de 38 países representativos del ránking mundial de DGE. Los países de la muestra, que fueron seleccionados por su relevancia analítica, aparecen ordenados en sucesión decreciente por sus valores de DGE. En el gráfico pueden apreciarse dos sectores claramente distinguibles. El primero reúne a países líderes mundiales en DGE (Estados

5. Algunos antecedentes de este análisis pueden hallarse en J.L. Tesoro: «La probidad pública como determinante de la calidad del gobierno electrónico: hallazgos empíricos y escenarios distópicos» en Portal Infoleg Actualidad en Derecho y Nuevas Tecnologías, Ministerio de Economía y Producción de la Nación, Argentina, <www.infoleg.gov.ar/basehome/alfaredi.htm>, 2004.

6. United Nations: «World Public Sector Report 2003: E-Government at the Crossroads (UN Global E-Government Survey 2003)», United Nations Department of Economic and Social Affairs, Nueva York, en <unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012733.pdf>, 2003.

7. J.L. Tesoro: «Transparencia pública y tecnologías de gestión: la viabilidad de sistemas con transparencia immanente en la Administración Pública» en *Serie II Estado y Sociedad* N° 33, 12/1999, Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Instituto Nacional de la Administración Pública, Argentina. Disponible en <www.inap.gov.ar/publicaciones/publ_estudios.htm>.

Unidos, Suecia, Australia, Dinamarca, Reino Unido, Canadá, Noruega, Suiza, Alemania, Finlandia, Holanda, Singapur, Nueva Zelanda, Irlanda, Japón, Francia, Austria, Bélgica, Chile y España). Si bien estos países exhiben simultáneamente altos valores en las variables DGE y PP, obsérvese que prácticamente todos ellos presentan valores de PP superiores a los de DGE. La única excepción en la muestra es EEUU que, siendo líder mundial en DGE, no exhibe similar liderazgo –sino una posición relativamente destacada– en PP. Entre los países no incluidos en la muestra, resulta excepcional también el caso de la República de Corea que, ocupando la posición 13ª en DGE, se ubica en la posición 47ª en PP. El segundo sector reúne a países que, exhibiendo valores de DGE que van desde relativamente altos a muy bajos, presentan valores de PP que varían entre relativamente bajos y muy bajos (México, Argentina, Brasil, Uruguay, Perú, Colombia, República Dominicana, Panamá, Costa Rica, Bolivia, Paraguay, Ecuador, Venezuela, Guatemala, Nicaragua, Honduras y Haití). Obsérvese que prácticamente todos ellos muestran valores de PP notoriamente inferiores a los de DGE. Las únicas excepciones en la muestra son Uruguay y Costa Rica, cuyos respectivos valores en PP superan a los de DGE. Carece de significación la leve diferencia en el caso de Haití, dados sus exiguos valores tanto en PP como en DGE.

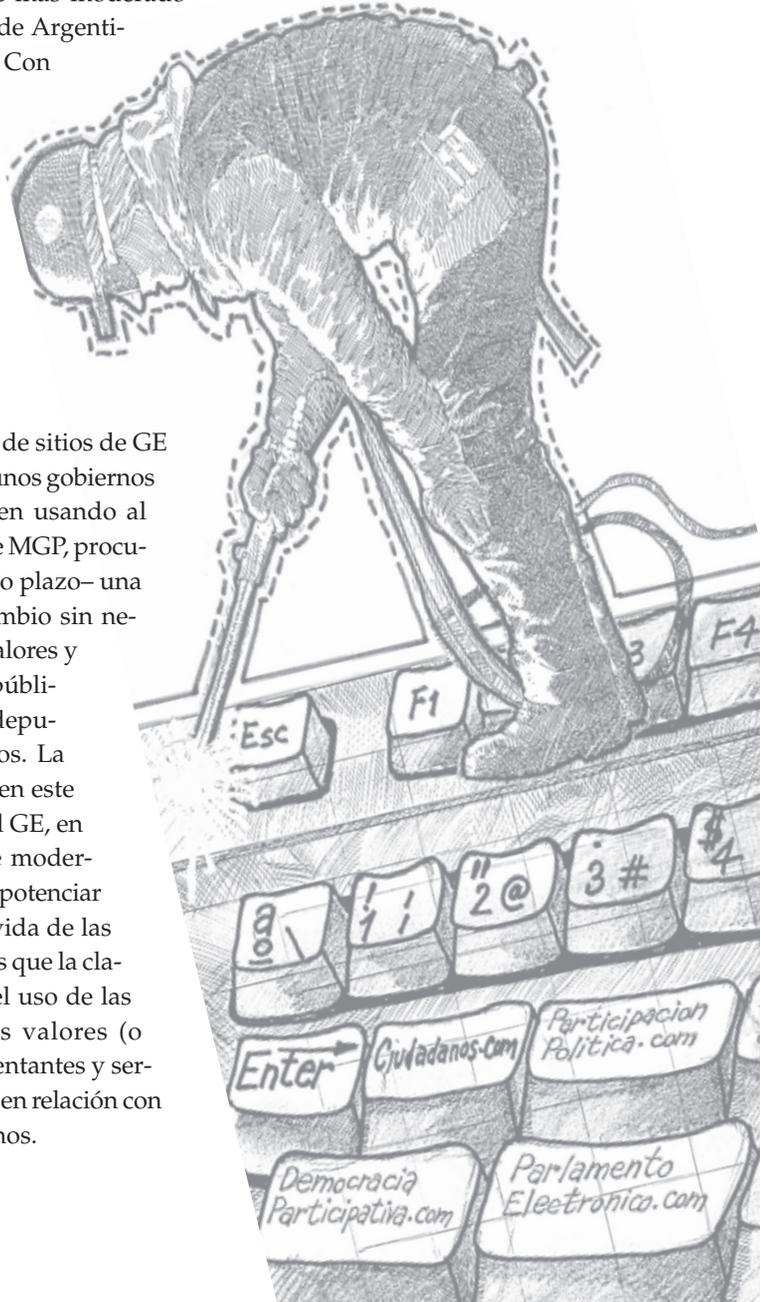
Este gráfico permite inferir los siguientes hallazgos: a) los primeros puestos globales de DGE corresponden a países ubicados también en los primeros puestos globales de PP y que, en general, exhiben valores de PP superiores a los de DGE. Puede inferirse de ello que en estos países el GE alcanza altos niveles de desarrollo por insertarse en contextos «probos»; b) la mayor vulnerabilidad en desarrollo del GE (medida en términos de previsible retroceso de posiciones en DGE) parece localizarse en países con valores relativamente altos en DGE y valores relativamente bajos en PP (en Iberoamérica: México, Argentina y Brasil).

El análisis de DGE y PP de los países iberoamericanos puede profundizarse con el análisis del gráfico 2, que exhibe la trayectoria en PP de dichas naciones durante el periodo 2000-2004. En primer lugar puede apreciarse que Chile presenta, para todo el lapso, valores de PP notoriamente superiores a los de los demás países de Iberoamérica. A nuestro juicio, el mayor nivel de probidad de Chile contribuyó significativamente a que dicho país haya alcanzado un neto liderazgo regional y una destacada posición global (22ª) en DGE. Dentro de la región, la segunda posición en PP es ocupada por Uruguay, que exhibe una favorable evolución en GE. Entre los demás países con valores significativos de DGE (p. ej., Argentina, Brasil, México, Perú y Colombia), el gráfico 1 permite apreciar que Argentina exhibe la mayor brecha (del 56%) entre los valores de DGE y PP, mientras que el gráfico 2 muestra la parte más reciente de su trayec-

toría regresiva en PP, que proviene del inicio de la serie. Cabe señalar que mientras en 1995 el valor de PP de Argentina superaba nítidamente los de Brasil, México, Perú y Colombia, en 2004 resulta significativamente inferior a los de esos países, aun cuando estos exhiben valores relativamente mediocres de PP. Las brechas entre los valores de DGE y PP de México, Brasil, Perú y Colombia, que son del 39%, 25%, 24% y 14% respectivamente, implicarían un contraste más moderado (en comparación con el de Argentina) entre la DGE y la PP. Con base en nuestra visión, dicha diferencia se refleja en el grado de coherencia y desempeño de los respectivos programas de MGP y GE.

Conclusión

Una revisión ponderada de sitios de GE permite apreciar que algunos gobiernos iberoamericanos aparecen usando al GE como «sucedáneo» de MGP, procurando inducir –en el corto plazo– una ilusoria sensación de cambio sin necesidad de mejorar los valores y la cultura de la gestión pública, ni de racionalizar o depurar estructuras y procesos. La pregunta central latente en este artículo es: ¿cómo usar el GE, en el marco de procesos de modernización del Estado, para potenciar y mejorar la calidad de vida de las personas? La respuesta es que la clave del GE no reside en el uso de las tecnologías, sino en los valores (o disvalores) de los representantes y servidores de cada sociedad en relación con las personas y sus derechos.



Al respecto, se señaló aquí que la gestión gubernamental en Iberoamérica exhibe un rango de visiones y situaciones disímiles, acotadas por dos categorías polares: a) una visión centrada en los «destinatarios», que adopta al GE como herramienta estratégica para una creciente satisfacción de necesidades y expectativas de las respectivas comunidades, y b) una visión centrada en las «burocracias», que lo adopta como botín en pugna, con un relativo divorcio de las necesidades y expectativas de sus comunidades. En países donde muchos de quienes deberían gobernar, legislar y juzgar son afectos a avasallar garantías y derechos de los ciudadanos, las expresiones «modernización de la gestión pública» y «gobierno electrónico» son solo artificiosas y extemporáneas metáforas para ocultar, tras el pretendido «protagonismo» de las tecnologías, que los valores, actitudes y prácticas gubernativas están en conflicto con los intereses del ciudadano al que deberían servir.

¿Qué credibilidad pueden inspirar los discursos de modernización de la gestión pública, de gobierno electrónico o de sociedad de la información y el conocimiento cuando, desde el propio Estado, se procuran «naturalizar» disvalores como la injusticia, la deshonestidad, la impunidad, la intolerancia, la hipocresía, el cinismo, el parasitismo corporativo, la violación del orden jurídico y el posible avasallamiento de cualquier contrato, cuando los ciudadanos perciben que una parte significativa de sus representantes, servidores y jueces, en vez de velar por ellos (paradigma del «Estado aliado»), pretenden (y logran) esquilmarlos (paradigma del «Estado adversario»)? Las iniciativas de MGP, de GE o de SI/SC se constituyen en meros rituales cosmético-tecnológicos si no están integradas a una auténtica evolución axiológica, ética, político-institucional y cultural que supedita la administración –de manera creciente– a los intereses y necesidades de los ciudadanos, y no éstos a los compartimentos, arbitrios y condicionamientos de sus aparatos administrativos.

En este artículo se procuró resaltar la relevancia de la probidad pública como factor condicionante de los resultados e impactos de cualquier iniciativa de gobierno electrónico. A través del análisis del cruce de la variable PP con DGE, para una muestra intencional de países, se delinearon tres categorías: 1) países con alta PP y DGE, 2) países con baja PP y media DGE, y 3) países con baja PP y baja DGE. El panorama iberoamericano muestra que: a) solo Chile, Uruguay y Costa Rica presentan valores de PP mayores que los de DGE; b) los mayores países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú y Venezuela) exhiben valores de PP menores que los de DGE; y c) los demás países exhiben bajos valores tanto en PP como en DGE. En términos de futuro, con un horizonte focalizado en los próximos 10 años, puede pronosticarse que:

1. Los países con valores relativamente elevados de PP y DGE capitalizarán las posibilidades del GE para potenciar su desarrollo ético, cívico, social y económico.

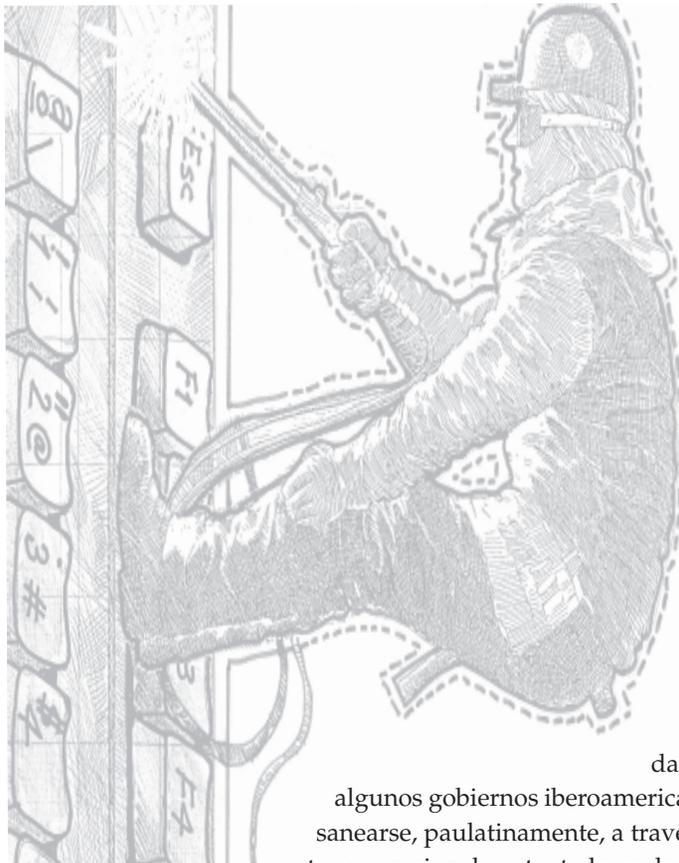
2. Los países con valores medios de DGE y valores bajos de PP enfrentarán el desafío de mejorar sustancialmente su PP como condición imprescindible para capitalizar los beneficios del GE. En caso contrario, continuarán transitando una senda regresiva en probidad pública y desarrollo cívico que podría conducir a estadios involutivos con imprevisibles consecuencias.

3. Los países con bajos valores de PP y DGE deberán superar prioritariamente situaciones de desarrollo humano y social para recibir los beneficios del GE.

El panorama mundial ofrece claras evidencias de que el GE no aporta por sí mismo virtudes cívicas, sino que solo puede realzar aquellas virtudes que ya están presentes en los «gobiernos reales» y en las «sociedades reales». Las enmarañadas, vetustas y renovadas malformaciones que exhiben

algunos gobiernos iberoamericanos solo podrán desmontarse y sanearse, paulatinamente, a través de un prolongado proceso intergeneracional sustentado en la coherencia, la consistencia y el ejemplo. La condición básica para iniciar dicho proceso reside en

una auténtica vocación –compartida por los líderes políticos, económicos y sociales– por instaurar y consolidar la probidad pública en los valores, lógicas, actitudes y conductas de los poderes del Estado y de las instituciones que rigen la vida en sociedad.



Participación ciudadana y tecnologías de la información y la comunicación: hacia una administración pública relacional

María Ángela Petrizzo Páez

En el marco de construcción y uso de las TICs en la administración pública, el presente documento expone la manera en que este conjunto de herramientas puede potenciar, y de hecho potencia, nuevas formas de comunicación interciudadana que catalicen el ejercicio activo de la ciudadanía a través de la apropiación de espacios públicos de decisión, y del control social de las actividades públicas.

Las tecnologías de la información y la comunicación y los ciudadanos

Bajo la etiqueta de tecnologías de la información y la comunicación, o TICs, como se las conoce comúnmente, se agrupa un conjunto de instrumentos, herramientas y prácticas requeridos para el procesamiento electrónico de información. En términos generales, tiene que ver con el uso de computadoras y *software* de computación en la conversión, almacenaje, protección, procesamiento, transmisión y recuperación de información, desde cualquier sitio en cualquier momento. Ejemplos claros de TICs son internet y sus aplicaciones, como *weblogs*, mensajería instantánea, correo electrónico, directorios, y generación de páginas y portales *web*, pero también la telefonía celular y los servicios derivados de ésta, la tecnología de GPS (Global Positioning System), la digitalización y difusión de imágenes y, en general, la transmisión y almacenaje electrónicos de datos.

María Ángela Petrizzo Páez: politóloga de la Universidad de Los Andes; maestría en Administración de Empresas, mención Empresas del Estado; candidata a doctorado del programa de Gobierno y Administración Pública del Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid.

Palabras clave: administración pública, acción ciudadana, democracia participativa, TICs.

Sin duda, el traslado de internet desde los centros de investigación hasta la vida cotidiana del individuo ha significado por sí mismo un incremento exponencial en sus capacidades de comunicación, expandiéndolas, en términos geográficos, más allá de las fronteras de su comunidad. Ya el territorio no es una limitante para la socialización e interconexión (Lechner). Los individuos han aprendido a diversificar sus relaciones personales, complementándolas con relaciones virtuales, gracias a la posibilidad real de comunicarse de forma rápida, diversa y económica con otros, sin que su localización geográfica sea un óbice, posibilitando además un redimensionamiento del espacio de relaciones sociales, laborales, académicas y económicas en general.

Hoy en día, los individuos no solo se comunican en virtud de sus relaciones personales (amistad y familia, p. ej.), sino que también trabajan desde sus hogares (teletrabajo), investigan y estudian a través de computadoras (capacitación *online*), compran y venden en internet (espacios de comercio electrónico) y descargan información desde sitios muy distantes de su lugar habitual (apertura de ficheros de imágenes satelitales y multimedia, p. ej.). En suma, la difusión del uso de internet ha incrementado el volumen y la fluidez de la información a la que los individuos tienen acceso, afectando no solo la rapidez con que se difunde la información en general, sino también, y a veces en forma negativa, su calidad. Fundamentalmente esto es así porque en instrumentos de TICs como internet el flujo básico es la información: válida, óptima e idónea en algunos casos, pero también, superflua, inexacta e incluso tergiversada en otros.

Se pueden hacer algunos señalamientos sobre los alcances actuales de las TICs y los efectos derivados de su introducción en las esferas laboral y comunicacional de los individuos. La imperiosa necesidad de democratizar internet, y las TICs en general, haciéndolas más cercanas y accesibles a todos los estratos sociales y demográficos, es una de ellas. Pero hablar de estas carencias implica focalizar el discurso sobre las TICs en la esfera ciudadana y no ya en la esfera abstracta de un individuo no insertado en una comunidad política y solo interesado en sus propios asuntos. De esta forma, las deficiencias atribuidas al uso de internet y vinculadas a los procesos de masificación y concienciación de su uso son consecuencia directa de decisiones políticas, o de la falta de éstas, y no de limitaciones en las potencialidades de las TICs.

La aplicación de TICs en la esfera gubernamental ha implicado el inicio de un proceso complejo y largo, en el que la introducción de nuevos instrumentos electrónicos en la gestión de servicios tradicionalmente ofrecidos a los ciudadanos a través de funcionarios y de taquillas de atención al público es solo la

punta del *iceberg*, y quizás el primer paso a tomar en el proceso de digitalización del Gobierno. En casi todos los programas de gobierno electrónico se observa como común denominador una primera fase en la que se digitaliza y ofrece al ciudadano información sobre direcciones de oficinas y dependencias públicas, teléfonos de atención al ciudadano, y un espacio para la solicitud de audiencia con el funcionario que se desee. En algunas ocasiones la introducción de estas estrategias electrónicas de administración pública no va acompañada con la creación, en términos organizacionales, de una agencia o institución dedicada de forma exclusiva a su gestión. En esos casos y generalmente en un periodo inferior al año, se observa la pérdida de interés en ofrecer servicios a los ciudadanos en forma contundente, y los proyectos de gobierno electrónico se quedan en portales *web* con escasa actualización y dinamismo. Por otro lado, entre las administraciones que disponen de una agencia para la gestión de la estrategia de gobierno electrónico existe un riesgo latente de convertirlo en comercio electrónico y hacer de los ciudadanos consumidores de servicios gubernamentales.

Cuadro 1
Profundidad de la aplicación de TICs en la administración pública

Fase	Componentes
Información básica	Presencia en medios electrónicos. Digitalización de información.
Interacción	Buzón de sugerencias, foros, comunidades temáticas.
Transacción	Recaudación de impuestos, pagos, solicitud de documentos.
Transformación	Modernización y actualización de los procesos internos.

Fuente: elaboración propia.

La introducción de instrumentos, herramientas y prácticas para el procesamiento y almacenaje electrónicos de la información ha de convertirse en una estrategia pública de apertura a las empresas, a otras entidades públicas y en última instancia al ciudadano, traducida no solo en el diseño y construcción de portales de acceso público a algunas actividades gubernamentales, sino en la revitalización de la administración como un conjunto de procesos dinámicos en cuyo funcionamiento pueden utilizarse instrumentos y herramientas de tecnología para repotenciarlos, reorganizarlos y relanzarlos. De lo que se habla aquí es de una administración pública que no solo se sirva de las TICs para llegar a sus ciudadanos, sino que además sea capaz de idear los medios para que éstos sean escuchados y puedan tener injerencia en la vida pública participando a través de ellas.

***La acción social
 puede
 organizarse
 valiéndose
 de medios
 electrónicos
 de convocatoria
 y difusión***

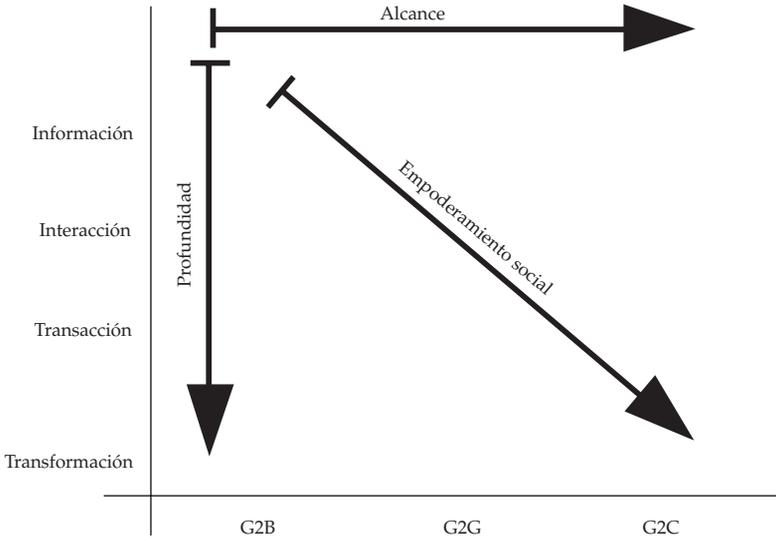
cuadro 1, se observan varias etapas en el proceso de integración de TICs al quehacer público. Una fase informativa, de presencia en medios electrónicos con una imagen propia, en la que, como se dijo antes, la institución o el ente público ofrece información sobre su ubicación y forma de contacto, programas, normativas, horarios de servicio, imágenes fotográficas y otros elementos que sirvan para hacerse una idea rápida del trabajo y actividades allí desempeñados. Una segunda fase se corresponde con la interacción con el ciudadano. En ella se posibilita, también a través de medios electrónicos, que los ciudadanos accedan a algunos servicios de información dirigida a la institución pública; un buen ejemplo es la introducción, en el portal del organismo, de un buzón de sugerencias, foros de discusión y comunidades temáticas, que funcionen como espacios de interacción entre los ciudadanos y que puedan o no tener moderación externa. Una tercera fase permite la transacción electrónica a través de, por ejemplo, un módulo de pagos de impuestos y servicios públicos, o de solicitud de solvencias y documentos oficiales.

Finalmente, la verdadera administración electrónica se alcanzará cuando la inserción de las herramientas antes descritas se traduzca en una efectiva transformación de la administración pública. De allí que la introducción de TICs en el funcionamiento del Estado sea un proceso que se enlaza en dos dimensiones: una horizontal que obedece al alcance de la estrategia, y otra vertical en función de su profundidad. Además hay una tercera, no siempre aprovechada, que le aporta transversalidad al proceso y que tiene que ver con la forma como esa estrategia se articula, gracias a la participación ciudadana, y se convierte en un elemento tangible de empoderamiento social y de activismo ciudadano (v. gráfico 1). Como se verá más adelante, esa transversalidad se vincula con el tránsito hacia una administración pública relacional.

Tanto la aplicación de programas y planes de TICs en la administración pública como su ausencia tienen repercusiones clave en la vida ciudadana, toda vez que se espera que ellos se traduzcan en la modernización del Estado y en la apertura de nuevos espacios de participación ciudadana, determinando la manera en que los ciudadanos se vinculan en sus actividades con el entorno de la administración pública. Pero esas consecuencias no solo son palpables en el ejercicio de la ciudadanía de cara a las instituciones públicas. Aunque depende de la ambición de la estrategia de aplicación de TICs diseñada, en general gracias a su introducción los ciudadanos pueden operativizar y articular eficaz-

Gráfico 1

Dimensiones de la introducción de TICs en el Gobierno



Fuente: elaboración propia.

mente sus espacios tradicionales de relación. Argentina, España y Venezuela, en los últimos años, y por citar solo tres ejemplos, han mostrado cómo la acción social puede organizarse valiéndose de medios electrónicos de convocatoria y difusión y, por tanto, de las TICs. Ya son un lugar común en nuestras memorias cómo se organizaron los movimientos de protesta social ante la medida denominada «corralito» en Argentina hace un par de años, o cómo se articularon las redes sociales de apoyo entre familias y grupos organizados durante el paro petrolero en Venezuela en 2002, o cómo el 12 y 13 de marzo de 2004 se inició una protesta ciudadana de manera espontánea frente a la sede del Partido Popular español, luego de los atentados del 11-M en Madrid. El reciente giro en el movimiento mundial antiglobalización, que lo ha hecho más reaccionario en sus manifestaciones públicas y con más arraigo social y participación ciudadana transnacional, es otro buen ejemplo de difusión de información y convocatoria vía internet con una difusión e impacto globales.

Los cuatro ejemplos anteriores tienen un común denominador: el uso de las bondades de la ubicuidad de las TICs, a través de telefonía móvil, mensajería instantánea y correo electrónico, para lograr convocatorias y coordinación de acciones ciudadanas específicas. Pero son solo ejemplos; la forma en que los

nuevos espacios de participación se harán efectivos está en relación directa con la actitud proactiva y entusiasta del ciudadano para acercarse y apropiarse de ellos. Es esta la clave que separa al ciudadano del ejercicio de su ciudadanía.

El quehacer ciudadano y las TICs. La tecnología como instrumento de la organización social

Entendido en su acepción clásica, el ciudadano, en tanto miembro de una comunidad política enmarcada en la idea de Estado-nación, ha sido tradicionalmente un elemento inerte y con escasa proactividad en las labores de organización pública. Así, y por extensión, la ciudadanía se construye gracias al ejercicio activo

La democracia participativa se traduce como la intervención ciudadana en la gestión pública

y consecuente de los deberes y derechos de los miembros de esa comunidad política. De esta forma, al menos en principio la ciudadanía tiene que ver con los derechos individuales, pero también con un vínculo con una comunidad particular (Kymlicka/Norman). En Latinoamérica, y hasta no hace mucho tiempo, los ciudadanos solo se movilizaban obedeciendo a estímulos externos durante la época electoral, o a estímulos internos de sus localidades cuando sus problemas llegaban a ser tan acuciantes que resultaban insoportables para la convivencia. De esta forma, en las jóvenes democracias latinoamericanas, por ejemplo, el ciudadano tradicionalmente vota o protesta, pero rara vez se organiza y mucho menos logra construir de forma activa su entorno público.

En nuestros países, por diversas razones especialmente de orden histórico y también económico, se han generado fuertes e insoslayables desigualdades sociales que se han extendido al ámbito de la salud pública y del acceso a la educación. En muchos de ellos el porcentaje de exclusión de la educación desde el inicio hasta el nivel universitario supera el 60%. Por otro lado, nuevos y renovados cinturones de pobreza circundan nuestras ciudades, constituyendo una amenaza latente para la supervivencia de quienes allí habitan por razones de orden físico y sanitario. El crecimiento del sector económico informal, el incremento en los niveles de inseguridad social, la ausencia de un sistema sostenible de asistencia social y la vertiginosa disminución en la calidad de vida son solo algunas cuentas más del rosario de carencias agudizadas en las últimas décadas.

Hoy en día, estas desigualdades se han intensificado también en el terreno del acceso a herramientas de comunicación como telefonía fija, telefonía móvil, computadoras y conexión a internet. Tales han sido las desigualdades que se

observan peligrosas malformaciones en el ejercicio de la ciudadanía, de tal suerte que en buena parte de las ocasiones los ciudadanos ni siquiera llegan a tener un sentimiento de pertenencia a la comunidad que habitan, y mucho menos el de responsabilidad por sus acciones dentro de éstas. Este contexto nos muestra a un ciudadano desarraigado de su entorno, apático hacia el ejercicio activo de sus obligaciones, y escéptico en cuanto a la efectividad del reclamo organizado del respeto de sus derechos por parte de la administración pública.

Es en ese contexto de descreimiento en la efectividad de los gobiernos en el que el discurso de la democracia participativa como herramienta efectiva de movilización ciudadana ofrece un espacio de reconciliación del ciudadano con la actividad política. Así, el desplazamiento del protagonismo en la construcción social, desde la esfera gubernamental hacia la del ejercicio de la ciudadanía activa y el control social de las decisiones públicas, ha marcado un hito importante en la historia de la ciudadanía en los últimos 10 años. La idea de la democracia participativa, en suma, se traduce como la intervención ciudadana en la gestión pública ya no a través de su voto u opinión, sino ahora de forma directa a través de, por ejemplo, asociaciones, consejos de participación, asambleas y consultas, que posibiliten la cogestión de lo público por medio de un control social activo sobre el proceso de toma de decisiones y la ejecución de las mismas.

***Las TICs
son un espejo
en el que vemos
las virtudes
e imperfecciones
de nuestro
momento actual***

¿Cuál es ahora el sentido del quehacer ciudadano y cómo se articula con la introducción de las TICs a la administración pública? Tal como se ha visto antes, las TICs son un instrumento cuya incorporación en la administración pública va de la mano, o debería ir, de transformaciones en los procedimientos, con el objetivo de que el ciudadano se empodere haciendo suyos espacios de toma de decisiones y el control de gestión, y generando insumos para la administración pública, al tiempo que adquiere compromisos explícitos de monitoreo y evaluación de las decisiones que se promueven. Las listas de distribución electrónica, las redes electrónicas, los portales electrónicos de organizaciones sociales, los foros virtuales, los grupos de discusión y comunidades temáticas, son solo algunos ejemplos de mecanismos a través de los que hoy en día los ciudadanos pueden ejercer su ciudadanía, aumentando su control sobre recursos y decisiones públicas que afectan su vida.

En términos de aplicación de TICs a los espacios gubernamentales, esto se traduce en una administración relacional efectiva, con la participación de todas

las instancias sociales organizadas, y en la que los portales *web*, las taquillas únicas y la automatización de procesos son instrumentos por medio de los cuales la administración pública puede hacerse conocer por ciudadanos que ejerzan plenamente sus deberes y responsabilidades como miembros de la comunidad política que les cobija. Sin duda, como resultante final de este trabajo conjunto se tendrá a la ciudadanía como catalizador de procesos sociales importantes, por cuanto solo el ciudadano sabe cuáles son sus problemas reales y deberá ejercitarse en la traducción de éstos en necesidades susceptibles de ser objetivadas y solventadas a través de decisiones públicas, no ya políticas, en las que participará de forma activa determinando cuáles son las necesidades de su comunidad.

La participación como motorizador de cambios sociales

Si el individuo no siente que pertenece a una comunidad política, es difícil que se considere responsable de ésta y con deseos de apropiarse de los espacios de decisión pública que las democracias ofrecen y que por naturaleza le pertenecen. Por otro lado, si el funcionario público no se siente como parte de un entorno al servicio de la comunidad y cuyas actividades han de traducirse en beneficio colectivo, no aceptará con facilidad una participación más activa de los ciudadanos en los espacios tradicionalmente reservados para su cargo. El ejercicio activo de la ciudadanía y el cambio del paradigma del funcionario público han de ir de la mano, conduciendo la construcción de una administración pública relacional.

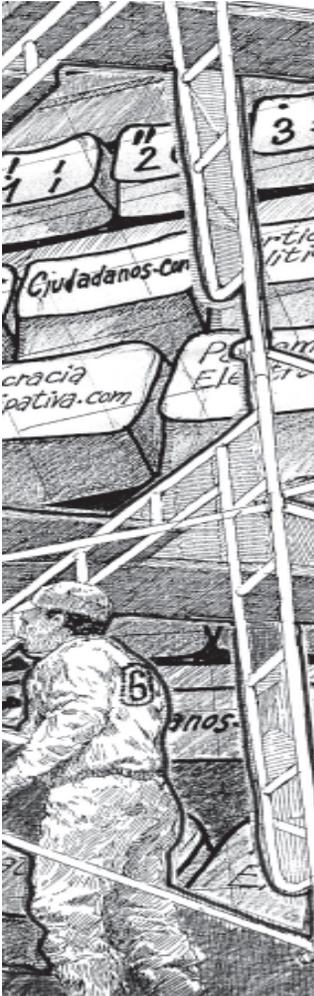
Pero ese carácter relacional en la administración pública se alcanzará, entonces, cuando las acciones que se derivan de su funcionamiento tengan una naturaleza bidireccional, de ciudadanos organizados a administraciones y viceversa, tomándose en cuenta la presencia de todos los actores sociales en la planificación, coordinación y prestación de servicios públicos, y cuando se promuevan e incentiven mecanismos eficaces para alfabetizar digitalmente a unos y a otros, y para generar procesos de gobernanza desde la base social que funcionen como garantes de la gobernabilidad y estabilidad de todo el sistema (Crisdo/Ramilo). Funcionarios y ciudadanos, usuarios ambos de la administración pública, han de estar plenamente conscientes del reto que significa colaborar en el ejercicio de la función pública. Solo abriendo la participación ciudadana y formando al funcionario para aceptar y fortalecer con su desempeño los cambios instrumentados, podrá avanzarse hacia la administración pública relacional. Sin duda, en esta cadena de acción y construcción, la utilización de herramientas de TICs es un eslabón importante.

gran escala. Esto también sucede cuando se las introduce en la administración pública: salvo que haya voluntad y decisión explícitas para lo contrario, utilizando para ello mecanismos transversales, hay un riesgo grande de digitalizar la administración y poco más. Actualmente son muchos los portales gubernamentales que muestran información e indicaciones obsoletas, datos desactualizados, o que incluso cambian de imagen según se experimenten cambios en la jefatura del Gobierno. Esta situación se agudiza si se observan las instancias gubernamentales locales.

Además de lo anterior, las TICs son reflejo también de un carácter monopolístico acusado –si se quiere, heredado–, que permite percibir que quienes manejaban la economía en la época en que esa tecnología no se había incorporado de forma activa lo siguen haciendo ahora, luego de y gracias a su introducción. ¿Cómo repercute este hecho en la participación ciudadana? Como ya se ha dicho, el término ciudadanía se enmarca en el discurso sobre la justicia social y el vínculo del individuo con una comunidad política. Sin embargo, como también se dijo, comúnmente el ciudadano se limita a elegir representantes en el ámbito de la democracia representativa o a aprobar las decisiones tomadas por políticos y tecnócratas en el ámbito de la democracia plebiscitaria. Esta suerte de participación incompleta ha hecho del ciudadano un elemento pasivo dentro del sistema democrático. La introducción del discurso de la democracia participativa mencionado atrás ha rescatado el sentido último de proactividad en el ejercicio del quehacer ciudadano, trasladándolo desde un ciudadano receptor hasta un ciudadano decisor. En ese tránsito debe operarse también una transformación del ciudadano desde la acción individual hacia la organización colectiva de la acción.

La fluidez, ubicuidad, rapidez y falta de intermediación que disfrutaban las TICs han llegado a convertirlas en catalizadoras del diálogo interciudadano. Lo que comenzó con un simple cruce de información y conocimiento científico, casi de forma exclusiva dentro de las aulas universitarias, centros de investigación y en entornos de planificación militar, es ya casi un juego de niños. Si bien hoy en día hay más información que conocimiento disponible en internet, no es menos cierto que pese a que la llamada «brecha digital» aún sigue siendo un problema más para muchos de los gobiernos de nuestro entorno –abocados en su mayoría a la resolución de problemas sociales más que de acceso a la red–, cada vez se incrementa más el número de ciudadanos que opina, se organiza, se comunica, toma decisiones y afecta su entorno inmediato de administración pública local, no solo utilizando para ello internet a través de cualquiera de sus aplicaciones⁴, sino llegando a trascender y a modificar sus relaciones comunitarias.

Un claro ejemplo de ello es la cuota de presencia de las organizaciones sociales en la red en comparación con las instituciones públicas: hasta hace no mucho tiempo, en internet se observaba una presencia más acentuada de páginas y sitios *web* de ONGs, fundaciones y organizaciones ciudadanas que de instituciones gubernamentales. Aún queda por dilucidar si los ciudadanos, teniendo los medios para comunicarse sin limitaciones geográficas, sabrán qué decirse y lo harán de forma efectiva.



Lo antes dicho sobre los efectos de las TICs en el ejercicio de la ciudadanía puede aplicarse también a las funciones de administración pública. Si bien el uso de las TICs en las actividades públicas puede llegar a revivir en los funcionarios el sentimiento de pertenencia a una institución puesta al servicio de una comunidad política, e incentivar de esta manera el deseo de convertirse en prestadores de servicios, en líneas generales el esfuerzo de las administraciones públicas se ha traducido en una presión manifiesta, por un lado desde sus niveles más altos para que las administraciones locales estén en red, y por el otro desde la base de la ciudadanía organizada para que se incorporen cada vez más organizaciones comunitarias y civiles a los espacios de decisiones. Es probable que este tipo de presiones necesite el respaldo de políticas y programas enérgicos de alto nivel que garanticen la previsión de mecanismos y canales de participación ciudadana, más que ser derivadas a instancias locales de administración pública. Ha de encontrarse un punto intermedio en el que se vigile que la incorporación de actores sociales a los espacios públicos contribuya a darle legitimidad a los procesos decisorios y comprometa a los ciudadanos de forma constante con el ejercicio de sus funciones contraloras de la función pública.

4. Mensajería instantánea, correo electrónico, *weblogs*, *wikis* y páginas *web*, por ejemplo.

En este panorama, el ejercicio de la ciudadanía no está vinculado solamente con la idea rawliana de justicia social y la noción de pertenencia a una comunidad política. Ahora, gracias al discurso de la democracia participativa, y a las posibilidades que ofrecen las TICs para hacerla posible, aparecen otros elementos clave en la acción ciudadana: la responsabilidad social y la necesidad de apropiarse de espacios de toma de decisiones y control social de ejecución de planes y programas. Como se ha mencionado, este proceso de apropiación ciudadana de los espacios públicos ha de venir acompañado de un diagnóstico de los problemas locales y de su consiguiente traducción en necesidades susceptibles de orientarse hacia planes y programas públicos, pero también ha de converger en una evaluación exhaustiva de las potencialidades locales con miras a que los ciudadanos no solo participen en la toma de decisiones para solucionar esas necesidades, sino que sean capaces de influir de forma activa en decisiones sobre alternativas de desarrollo local con una visión endógena.

La construcción de diagnósticos de problemas y descripción de necesidades requiere que el ciudadano esté capacitado no solo en estos temas, sino también en el conocimiento de su entorno institucional. Para poder participar activamente en las decisiones públicas, los ciudadanos deben saber cómo hacerlo, con cuáles mecanismos y canales cuentan para actuar, y cuál es el marco legal que ampara estas acciones colectivas. Sin duda, tanto las TICs como el voluntariado y las políticas públicas de divulgación juegan un papel vital en la información y en la capacitación de ciudadanos para la acción.

Por otro lado, la toma de decisiones sobre alternativas de desarrollo local o endógeno implica un trabajo mancomunado de los ciudadanos ya organizados y los entes públicos locales y nacionales. El desarrollo endógeno se puede ver como una estrategia que posibilita una constante construcción y transformación de redes sociales de producción, generación y difusión de conocimiento, y enriquecimiento cultural, y que este proceso, en buena medida cíclico, se convierta en justificación de la apropiación local de los espacios de planificación, decisión y control de acciones y planes de inversión y desarrollo hasta ahora reservados a políticos y tecnócratas.

Asumirse como ciudadano parte de una estrategia endógena de desarrollo, y acarrea el compromiso de participación activa de las comunidades, pues implica que los procesos de toma de decisiones sean participativos y que para ello el ciudadano organice las maneras en que su acción individual pueda ser articulada y colectivizada. Esto debe traducirse, necesariamente, en la apropiación local del proceso de toma de decisiones relacionadas con las alternativas de desarro-

llo y los programas que las viabilizan. De esta forma se garantiza la imbricación de la comunidad en labores de ejecución, vigilancia, evaluación y control de las decisiones y de aprovechamiento colectivo de sus resultados, en términos no solo económicos sino de construcción social. El ciudadano organizado y como parte activa de una estrategia endógena de desarrollo es responsable de la ejecución del control social sobre las decisiones tomadas, y es una pieza fundamental del funcionamiento de la administración pública relacional.

La participación ciudadana, a través de diagnósticos locales de sus necesidades y de la toma de decisiones sobre alternativas de desarrollo, se traduce así en un proceso de autoproducción social, autopiéutico si se quiere, y se convierte en el marco de la democracia participativa, en una espiral dinámica en la que los beneficios derivados de la decisión y la gestión de las opciones de desarrollo escogidas se reinvierten a través del crecimiento y fortalecimiento de redes sociales de ciudadanos. De esta forma, el sustrato que soporta estas nuevas formas de participación es el vínculo interciudadano, fortalecido gracias a la interactividad que aportan las TICs, de manera que también los ciudadanos estén en red, sean conscientes de su pertenencia a una comunidad, sepan qué decirse y para qué, y cuenten, además, con una administración pública local de carácter relacional en la que todos los actores sociales estén también en red.

Referencias

- Barber, Benjamin R.: «Which Technology for Which Democracy? Which Democracy for Which Technology?» en *International Journal of Communications Law and Policy* N° 6, invierno de 2000-2001. Disponible en <www.digitallaw.net/IJCLP/6_2001/pdf/ijclp_webdoc_5_6_2001.pdf>.
- Criado G., Ignacio y María del Carmen Ramilo: «De la administración pública electrónica a la administración pública relacional: aportaciones para una propuesta analítica integradora», ponencia presentada al 1º Congreso *On Line* del Observatorio para la Cibernsiedad, 2003. Disponible en <cibersociedad.rediris.es/congreso/comms/c08criado-ramilo.htm>.
- Kymlicka, Will y Wayne Norman: «El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía» en *Ágora* 7, invierno de 1997, pp. 5-42. Disponible en <www.uasb.edu.bo/stsr_a_aula1/m_4/unidad1/unidad1-texto3.pdf>.
- Lechner, Robert: «Las condiciones sociopolíticas de la ciudadanía», conferencia de clausura del IX Curso Interamericano de Elecciones y Democracia, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Capel / Instituto Federal Electoral, Ciudad de México, 17 al 21 de noviembre de 1999.
- Subirats, Joan: «Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y la comunicación» en *Democracia Web*. Disponible en <www.democraciaweb.org/subirats.pdf>.

Nueva Sociedad Separatas

José Ignacio Porras

**Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación
pública en los espacios locales**

Artículo aparecido en Nueva Sociedad 195, enero-febrero 2005, pp
102-116.

Internet y las nuevas oportunidades para la deliberación pública en los espacios locales

Recientemente se ha extendido el consenso sobre las posibilidades que ofrece internet para revitalizar las instituciones de la democracia representativa. Nos proponemos contribuir a este emergente debate eludiendo las mitificaciones y proyecciones exageradas que propicia su sobreexposición mediática. Trazaremos algunas precisiones conceptuales y teóricas sobre la democracia electrónica, nos centraremos en las posibilidades y dificultades del desarrollo de la «e-democracia» en los espacios locales, y sintetizaremos algunas propuestas a fin de validar el uso de internet como medio para mejorar nuestras democracias.

José Ignacio Porras

Internet, política y democracia local

A nadie se le puede escapar que la aparición de internet abre nuevos horizontes para el desarrollo de la democracia en todas sus dimensiones. El problema es que todavía son tantas las incógnitas e incertidumbres sobre los «cómo», los

José Ignacio Porras: cientista político; profesor investigador de la Universidad Bolivariana de Chile; consultor en gobiernos y organismos internacionales en proyectos de e-democracia, participación ciudadana y fortalecimiento de capital social.

Palabras clave: democracia representativa, internet, e-democracia, Brasil.

Nota: El autor agradece el apoyo prestado por la Fundación Ford (Región Andina y Cono Sur) en la elaboración del trabajo de investigación en el que se basa este artículo.

«qués» y los «por qués» que parece difícil establecer cualquier tipo de aseveración sobre cuáles son esos horizontes. En estas circunstancias, gran parte de las proyecciones que se han elaborado sobre la llamada democracia electrónica o «e-democracia» se basan en un desmesurado énfasis en los factores tecnológicos, llegando, a partir de ahí, a conclusiones diversas y contradictorias. Así, mientras algunas plantean que el potencial comunicativo de internet nos va a conducir inexorablemente a un proceso de revitalización de nuestras democracias representativas, al permitir la aparición de una ciudadanía más informada y participativa, en otras tantas no solo se desconfió de la capacidad de la red para producir cambios sustanciales en la institucionalidad democrática, sino que además se alerta sobre la posibilidad de que estas nuevas tecnologías agraven los problemas existentes al abrir, por ejemplo, una divisoria entre aquellos ciudadanos con acceso y capacidades para hacer uso de sus derechos políticos a través de ellas, y los que no los tienen.

***Los hechos
manifiestan
la emergencia de
una ciudadanía
más autónoma
y más reflexiva***

La adopción de una actitud más reflexiva nos obliga a alejarnos del determinismo tecnológico que destilan ambas posturas y a buscar entroncar nuestros planteamientos en una visión más amplia que otorgue primacía a los factores de carácter institucional. Esto es, donde internet se convierta para los actores de la arena política en un medio instrumental con el que hacer valer sus preferencias dentro de un conjunto de arreglos institucionales que, a su vez, son susceptibles de ser modificados por las decisiones que adoptan los actores. Desde esta perspectiva, el objetivo pretendido en este artículo es vislumbrar tanto las oportunidades como los riesgos que implica el uso de internet para mejorar el funcionamiento de la democracia a escala local, tomando como perspectiva analítica la convergencia o divergencia entre las potencialidades comunicacionales de esta nueva tecnología y las características de la institucionalidad política.

La democratización de la democracia e internet

La democracia está en crisis y de ello da cuenta una fuerte base empírica acumulada en los últimos tiempos; una evidencia que muestra también que esta crisis tiene nuevos síntomas que la diferencian de otras anteriores. Ya no se trata de una situación provocada por la rivalidad con regímenes políticos alternativos, sino por la creciente desafección de la ciudadanía hacia las instituciones y actores políticos desde los que operan las democracias. Es una crisis, por tanto, con un carácter claramente endógeno y que requiere para su solución la búsqueda de nuevas fuentes de legitimidad, que no respondan a una acepta-

ción de las democracias en razón de los defectos de los otros sistemas, sino por sus virtudes intrínsecas. Pero enfrentar ese desafío solo parece posible en la medida que se pueda transformar la institucionalidad política existente, todavía anclada en una concepción minimalista y procedimental de la democracia propia del siglo XIX, y avanzar en la construcción de nuevos dispositivos insti-

***Cobra cada vez
 mayor fuerza
 la construcción
 de otro tipo
 de alternativa***

tucionales que hagan plausible un protagonismo activo de la ciudadanía en la construcción permanente de la democracia.

No quedan ya demasiados argumentos para aquellos que buscan reducir el reclamo de más y mejor democracia a círculos intelectuales o academicistas alejados de las «preocupaciones reales» de los ciudadanos. Cada vez son más frecuentes los hechos que manifiestan la emergencia de una ciudadanía más autónoma y más reflexiva, que desborda las instituciones de la democracia representativa haciendo sentir con fuerza su demanda de «democratización de la democracia».

Dado que todas las críticas se centran en el «lado oscuro» de la democracia representativa o, en otros términos, en el amplio grado de discrecionalidad con que la clase política gestiona la soberanía delegada por los ciudadanos, no puede extrañar el ímpetu con que se defiende desde todos los prismas políticos la incorporación de fórmulas de democracia directa como variante alternativa al mandato de representación. Esta contraposición entre ambas formas de democracia no es nueva. En la exploración teórica que entre mediados del siglo XVIII y principios del XIX fue fundamentando la idea de que un orden político legítimo no puede operar sin incorporar la voluntad popular, se encuentran ya argumentos a favor y en contra tanto de la democracia directa como de la representativa. Lo novedoso en los últimos tiempos es el desafío del diseño y aplicación de fórmulas cada vez más complejas para gestionar una mayor y constante participación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones.

Algunos ejemplos de esta nueva ingeniería política son la instauración de mecanismos para la selección directa de candidatos a través de reformas electorales que incorporen listas abiertas o el establecimiento de diferentes formas de primarias dentro de los partidos. Fórmulas todas que se suman a aquellas con las que tradicionalmente se ha buscado paliar los déficit propios del funcionamiento de la democracia representativa –como son los referendos populares–, pero que igualmente tienen un alcance limitado en su propósito, ya que operan a partir de una lógica basada en la agregación de preferencias individuales, lo que supone desconocer el carácter colectivo de la democracia. La expresión más

transgresora de esa forma de concebir la democracia directa es el amplio consentimiento que han acabado obteniendo las encuestas de opinión pública u otros medios de medición de «las preferencias de la ciudadanía» en la orientación y/o referendo de las decisiones de la clase política. Detrás de ello se trasluce una concepción de una fórmula alternativa a la democracia representativa basada en el convencimiento de que esta puede operar desde la misma lógica de funcionamiento del mercado. En otras palabras, una concepción plebiscitaria de la democracia que encuentra expresiones más cercanas en casos como el gobierno de Alberto Fujimori en Perú o de Carlos Saúl Menem en Argentina, pero que alcanza con diferente intensidad a democracias de todas las latitudes.

Frente a esa posibilidad, cobra cada vez mayor fuerza la construcción de otro tipo de alternativa basada en recuperar uno de los aspectos consustanciales en el funcionamiento de la democracia desde sus orígenes: la deliberación¹. Por tal se entiende el acto público en el que los ciudadanos, motivados e informados sobre los asuntos referidos al bien común, forman sus preferencias a partir de la contraposición de sus argumentos y el establecimiento de acuerdos entre ellos. El mejor exponente contemporáneo de esta tradición es Jürgen Habermas², un autor que define la democracia como la forma política derivada de un libre proceso comunicativo dirigido a lograr acuerdos consensuales en la toma de decisiones colectivas. El problema de la concreción institucional de la democracia, por tanto, se centra en su capacidad de articular el proceso informal de la formación discursiva de la voluntad de la ciudadanía que tiene lugar en la esfera pública, con el establecimiento de normas que justifiquen la presunción de que las decisiones políticas básicas contarían con el acuerdo de todos los afectados por las mismas, es decir, si los ciudadanos pudieran alcanzar el consenso respecto a cuestiones políticas básicas mediante su participación en una comunidad ideal de diálogo.

El planteamiento habermasiano ha adquirido nueva relevancia tras la aparición de internet, al habilitar nuevas posibilidades para el ejercicio de la deliberación pública. Los dispositivos interactivos y multifuncionales de las tecnologías recientes nos permiten eludir el control que determinados actores públicos

1. Una obra de referencia de esta apuesta por avanzar en la democracia deliberativa es el libro colectivo de Jon Elster (org.): *Deliberative Democracy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1998.

2. Algunos títulos de referencia de la extensa bibliografía del filósofo alemán sobre el tema son los siguientes: *Teoría y praxis*, Atalaya, Madrid, 1999; *Between Facts and Norms*, MIT Press, Cambridge, 1995; *Teoría de la acción comunicativa*, Cátedra, Madrid, 1994; *Conciencia moral y acción comunicativa*, Península, España, 1991.

***Se abre
 una divisoria
 entre aquellos
 que tienen
 acceso
 a internet
 y los que
 no lo tienen***

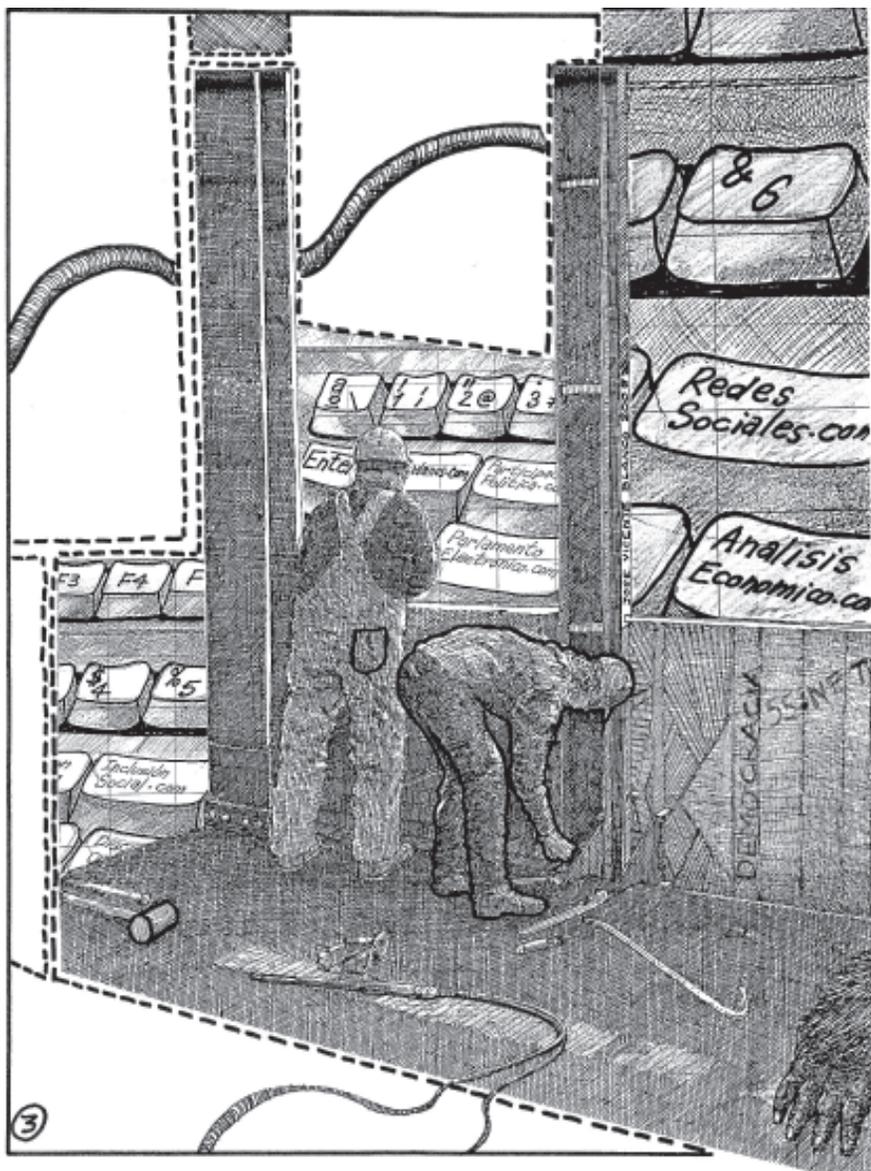
y privados ejercen en la producción y gestión de la comunicación política, y hacen plausible pensar en una arena conversacional en la que: a) todos los actores pueden ejercer indistintamente como emisores o receptores; b) se produzca una ilimitada cantidad y variedad de informaciones, sin otras restricciones que las que se autoimpongan sus emisores; y c) puedan darse formas de conexión colectiva en tiempo real y, por tanto, la formación de flujos discursivos. Ahora bien, entraríamos en contradicción con nuestros argumentos iniciales si confiáramos en que el potencial comunicativo de internet nos debe conducir inexorablemente a uno u otro tipo de construcción democrática. El desarrollo de ese potencial se encuentra mediado por toda una serie de barreras que conviene considerar y valorar en su real alcance.

Al igual que internet puede habilitar fórmulas de comunicación política descentralizada, también puede ser el soporte de fórmulas extremas de centralización de la comunicación. De hecho, los estudios más sólidos que tenemos sobre su topografía constatan que hasta el momento existe un alto grado de concentración de los flujos de información en unos pocos sitios o nodos de la red altamente conectados (Yahoo, Amazon, Google, CNN), lo que provoca una manifiesta invisibilidad del resto. Por contraste, el núcleo central, donde se encuentran las páginas más consultadas, puede ser alcanzado desde cualquier punto y es visible para todos³. Esta situación, sin embargo, no puede desconocer las posibilidades que brinda la red para que grupos específicos hagan llegar su mensaje a grupos más amplios. La realización de esta posibilidad se basa en una combinación de habilidades comunicacionales desarrolladas por el grupo específico, así como en una favorable estructura de oportunidades políticas. En este sentido es bien conocida, por ejemplo, la importancia de internet en la organización de algunos de los movimientos sociales más periféricos del sistema, tales como el movimiento antiglobalización⁴. Todo ello pareciera dar razones a Pipa Norris cuando plantea que hasta el momento la principal contribución de internet debe ser medida más en términos de expansión del pluralismo democrático, al abrir posibilidades para la visibilidad de partidos o grupos políticos pequeños que antes no existían, que en la habilitación de nuevos canales para la participación directa de los actores en los centros de decisión política⁵.

3. Albert-Laszlo Varabais: *Linked. The New Science of Network*, Perseus, Nueva York, 2002.

4. V. al respecto Manuel Castells: *La galaxia internet: reflexiones sobre internet, empresa y sociedad*, Plaza & Janés, Madrid, 2001.

5. «Preaching to the Converted? Pluralism, Participation and Party Websites» en José Ignacio Porras y Rubén Araya (eds.): *E-democracia. Retos y oportunidades para el fortalecimiento de la participación ciudadana y la democracia en la sociedad de la información*, Universidad Bolivariana, Santiago de Chile, 2003.



Un segundo condicionante a considerar es la conocida «brecha digital». Todos los datos son expresivos de cómo se abre una divisoria en las sociedades entre aquellos que tienen acceso a internet y los que no lo tienen. Así, por ejemplo, y en el caso concreto de América Latina, los datos de la Cepal revelan que el nivel

***Han sido
 mucho más comunes
 las distorsiones
 que las similitudes***

de penetración de la red en el decil de mayores ingresos de la población es del 68,9%, mientras que en el resto apenas alcanza a un 10%⁶. No pueden caber dudas, frente a esta situación, de que es justificable cuestionar la validez de internet para mejorar nuestras democracias. Ahora bien, conviene ser cauto al valorar el impacto real de la brecha digital y, principalmente, su proyección en el tiempo. Por un lado, no es posible desconocer la multiplicidad de accesos públicos que por iniciativa gubernamental o iniciativa privada se están extendiendo aceleradamente en todos los países. La habilitación de escuelas, bibliotecas o sedes vecinales como telecentros abiertos a la comunidad definen una dimensión territorial de la problemática mucho más optimista. Por otro lado, y tomando como referencia histórica la penetración de otro tipo de bienes de consumo, es posible creer que la tendencia a futuro será hacia la universalización de internet en amplios segmentos de la sociedad (nos referimos, por ejemplo, al caso de la televisión). Más aún si tomamos en cuenta el crecimiento exponencial que en los últimos años ha tenido la demanda de internet en América Latina, superando en términos relativos a la de otras regiones del mundo⁷.

El último obstáculo que se interpone al pleno desarrollo del potencial de internet como herramienta para el mejoramiento de la democracia es, sin duda, el más complejo y difícil de superar. Nos referimos a la preexistencia de un desarrollo maduro de una esfera pública. Por tal se entiende el espacio en el que los ciudadanos debaten libremente los temas que afectan su bienestar común, y ponen en tela de juicio la actuación de las autoridades de gobierno. Como parte de ese proceso deliberativo recurrente toman forma los valores cívicos que guían la conducta ciudadana. Resulta posible distinguir algunas condiciones que identificarían lo que podemos entender como un tipo ideal de esfera pública. La primera de ellas sería la convicción entre los ciudadanos de que existe una relación directa entre su participación en ese ámbito y el desarrollo de su bienestar particular. Para ello se hace preciso generar en la ciudadanía una expectativa razonable de que a través del ejercicio deliberativo va a poder incidir en las decisiones de sus gobernantes. En segundo lugar, el desarrollo de una esfera pública depende, asimismo, de que exista entre todos sus participantes un sentimiento de pertenencia a una comunidad. Tales sentimientos se arraigan en las experiencias compartidas, pasadas y presentes, de mutua necesidad y obliga-

6. V. al respecto Jorge Katz y Martín Hilbert: *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, Cepal, Santiago de Chile, 2003.

7. V. al respecto International Telecommunications Union: «World Telecommunication Indicators Database» en <www.itu.ch>.

ción recíproca, que surgen en el contexto de múltiples actividades en común e interacciones de carácter económico, social, político y cultural. Es este sentimiento el que dispone a los ciudadanos a vincular sus intereses particulares al bien público de su comunidad. Por último, el desarrollo de un tipo ideal de esfera pública requiere de la adopción, por parte de los ciudadanos, de ciertas disposiciones que no solo se relacionan con la aceptación formal y explícita de las reglas del juego que estructuran el ejercicio deliberativo en la esfera pública, sino también con el desarrollo de hábitos tales como la tolerancia hacia los demás, la resistencia al abuso de poder o la responsabilidad por las consecuencias de toma de decisiones falibles⁸.

Experiencias en e-democracia local: el presupuesto participativo electrónico en Porto Alegre

Al contrastar el tipo ideal de esfera pública que hemos delimitado con la realidad histórica y presente de la institucionalidad política que sustenta nuestras democracias, es notorio que han sido mucho más comunes las distorsiones que las similitudes. Las herencias de regímenes políticos autoritarios y de tradicionales políticas «in-civiles» han ido de la mano con la configuración de esferas públicas excluyentes, dominadas por sistemas credenciales dogmáticos y en donde un grupo reducido de actores ejerce el control sobre las formas y contenidos de la deliberación pública. Las expresiones más cercanas a nuestro tipo ideal se encuentran en aquellos escenarios donde se apoyan en la existencia de un fuerte soporte comunitario, y en donde metafóricamente es posible retrotraerse al punto de partida del imaginario de la teoría del contrato social, dadas las débiles fronteras que delimitan «lo social» de «lo político». Esto es, un espacio local en el que las decisiones políticas toman forma dentro de una geometría variable de centros de poder que mantienen una estructura estable de relaciones a partir de una percepción de mutua dependencia. Es en estos espacios locales donde reconocemos las iniciativas más avanzadas de e-democracia local.

Llegados a este punto, conviene detenerse y establecer algunas precisiones conceptuales dada la proliferación de iniciativas que son autocalificadas como experiencias en e-democracia local. En su mayoría, sin embargo, tales iniciativas están más motivadas por mejorar la gestión y provisión de servicios de los municipios a partir del uso de internet y el resto de las tecnologías de información y comunicación, que por favorecer la apertura de espacios para la partici-

8. V. al respecto Víctor Pérez-Díaz: *La esfera pública y la sociedad civil*, Taurus Ciencias Sociales, Madrid, 1997.

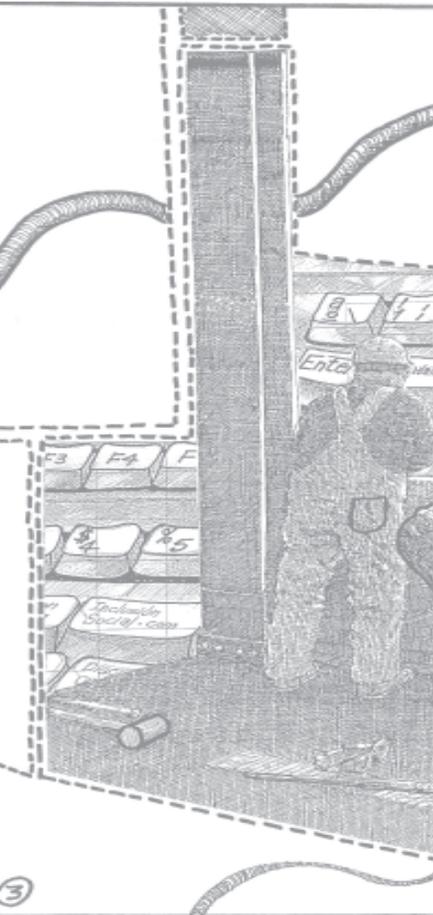
pación ciudadana. Una clara constatación de ello es que los flujos de comunicación que habilitan estos esquemas son siempre unidireccionales, del municipio al ciudadano. En otros casos, estas iniciativas acceden a la instauración de flujos bidireccionales estableciendo dispositivos para recopilar y procesar las demandas ciudadanas. Este tipo de proyectos, que desde nuestro punto de vista entra únicamente en la categoría de gobierno electrónico, contrasta con los de e-democracia propiamente dicha, conforme se desprende de la propuesta normativa desarrollada en este artículo. De hecho, su punto de referencia deja de estar en el municipio, trascendiendo hacia el conjunto de actores que son parte de una determinada comunidad, los cuales encuentran en un entorno telemático nuevos medios para fortalecer y expandir el intercambio de información, y la comunicación y cooperación de actividades concretas entre ciudadanos, asociaciones, empresas y entidades gubernamentales de un determinado territorio. En su dimensión política, estas comunidades permiten la existencia de una esfera pública virtual en la que la ciudadanía pueda contraponer sus diferentes lecturas sobre el bien común y llegar a acuerdos. Se trata, por tanto, de flujos complejos y discursivos en los que el municipio es un actor más que actúa como facilitador del proceso deliberativo. El ejemplo más cercano a este modelo serían las llamadas «redes ciudadanas», cuyos referentes históricos se encuentran en las iniciativas desarrolladas desde mediados de los años 90 en ciudades como Seattle en Estados Unidos, Ámsterdam en Holanda o Bologna en Italia. En el caso de América Latina, durante los últimos años se han desarrollado iniciativas en la misma línea bajo el formato de portales ciudadanos, plazas públicas virtuales o municipios transparentes. En mayor o menor medida, todas estas iniciativas se inspiran en modelos foráneos. Nos resulta, entonces, mucho más atractivo relevar algunas de las enseñanzas que aporta el caso de estudio de la incorporación de internet al presupuesto participativo de la ciudad brasileña de Porto Alegre, por su carácter plenamente autóctono.

A nuestro juicio, son cinco las características que definen el modelo del presupuesto participativo. La primera es que se trata de un proceso que implica la cesión de soberanía por parte de los cargos electos del municipio hacia una estructura de asambleas, organizadas con base en la territorialidad y en temáticas transversales, a las que son convocados a participar todos los ciudadanos. La segunda es que el presupuesto participativo opera a partir de una combinación de fórmulas de democracia directa, pero también de democracia representativa. La soberanía delegada por los cargos electos a las asambleas es, a su vez, delegada: en este caso a aquellos ciudadanos que son elegidos como representantes de cada una de las asambleas para trasladar sus intereses a las instancias superiores del presupuesto participativo. Una tercera característica serían los

filtros de carácter técnico que se aplican a las demandas de la ciudadanía. La priorización de los gastos de los recursos municipales surgidos de las asambleas es evaluada en razón de algunos criterios básicos derivados de condicionantes financieros, legales o de viabilidad técnica. Una cuarta característica es la rendición de cuentas que subyace detrás de todo el modelo del presupuesto participativo. El mecanismo no solo genera disposiciones para la toma de decisiones de la ciudadanía sobre el gasto municipal, sino para asegurar que se cumplan esas decisiones. Finalmente, cabe señalar que el presupuesto participativo no es un procedimiento neutro, sino que se encuentra motivado por un fin redistributivo a favor de aquellos segmentos de la población que tradicionalmente son los más necesitados del apoyo que pueda prestar el municipio.

Con el paso de los años, la práctica del presupuesto participativo se ha expandido no solo entre los municipios de Brasil, sino en muchos otros países, pero es sin duda en Porto Alegre donde este avanzado modelo de participación ciudadana alcanza sus niveles más altos de desarrollo. Lo que nos lleva a preguntarnos por los factores propios de esta ciudad brasileña que han favorecido la

consolidación del presupuesto participativo, pero que no son transferibles a otras latitudes. Fijemos la atención en algunos de ellos. El primero tiene que ver con la caracterización de Porto Alegre como una ciudad de servicios que ya a fines de los años 80 había logrado estabilizar su población, lo que favoreció que entre sus habitantes surgiera un sentimiento de pertenencia a la ciudad y de interés por su problemática. Un segundo factor a destacar es la notable capacidad de organización y movilización política que tradicionalmente ha caracterizado a su sociedad civil. Uno de sus mejores ejemplos es la articulación de un fuerte movimiento vecinal que tuvo un rol protagónico en la lucha contra la dictadura militar y en todo el proceso de transición a la democracia. Finalmente, un tercer factor a considerar son las redes de lealtades políticas existentes entre ese movimiento vecinal y los dos partidos que disputaron el poder municipal en la etapa de gestación del presupuesto participativo, el Partido Democrático Trabalhista (PDT) y el Partido de los Trabajadores (PT). Tras la victoria de este último dentro de la coalición de partidos de iz-



quiera denominada Frente Popular, la implantación de algún tipo de mecanismo como el presupuesto participativo se convirtió en un compromiso electoral prácticamente obligado. Pero además, y dado el precario equilibrio de fuerzas que sostenía la nueva administración, consecuencia del control que ejercían el PDT y las otras fuerzas opositoras en la Câmara de Vereadores o consejo municipal, el presupuesto participativo pasó también a ser una herramienta de

***En 2001
 se dio inicio
 al presupuesto
 participativo
 electrónico de
 Porto Alegre***

gran valor instrumental para poder sacar adelante las considerables reformas pretendidas por el nuevo gobierno, principalmente la reforma fiscal de la ciudad.

Transcurridos 16 años desde el inicio del presupuesto participativo de Porto Alegre, algunas de las virtudes que con mayor frecuencia se le atribuyen son su capacidad para involucrar de forma sostenida a la ciudadanía en la gestión municipal, su contribución a la transparencia en el manejo de los recursos del municipio, y su efecto redistributivo al favorecer la satisfacción de las demandas de los habitantes de la ciudad ubicados dentro de la categoría de «clase media baja»⁹. Aún más relevante para la temática atendida en este artículo es el proceso de aprendizaje cívico de carácter deliberativo que se ha dado en torno del presupuesto participativo. Sus asambleas habilitan a los ciudadanos para contraponer diferentes lecturas del bien común y alcanzar acuerdos sobre el mismo, lo que termina expresándose en las prioridades que se asignan al gasto de los recursos municipales. A través de esta experiencia práctica en el ejercicio deliberativo, los ciudadanos desarrollan aquellas disposiciones cognitivas y morales que hacen plausible en democracia la búsqueda de los intereses particulares a partir del respeto a la libertad de los demás, así como la cooperación para la consecución de los intereses comunes.

Ahora bien, cabe ser cauto sobre los límites a la deliberación pública que plantea la práctica del presupuesto participativo en Porto Alegre, dada su vulnerabilidad a la instrumentalización partidista. Esta situación, que durante los últimos tiempos ha empezado a ser señalada por algunos de los más reconocidos especialistas en la materia¹⁰, no presenta todavía evidencias que permitan ir más allá de establecer ciertas hipótesis de carácter tentativo. Una de ellas sería el vuelco en las preferencias electorales que se ha producido en aquellas áreas

9. Para consultar una amplia y completa documentación sobre el presupuesto participativo de Porto Alegre, se sugiere visitar el sitio *web* de la ONG Cidade: <www.ongcidade.org/>.

10. Me refiero, entre otros, a Sérgio Baierle o Zander Navarro. Al respecto se recomienda la lectura de Leonardo Avritzer y Z. Navarro (orgs.): *A Inovação Democrática no Brasil*, Cortez Ed., San Pablo, 2002.

de la ciudad donde el funcionamiento del presupuesto participativo ha sido más activo. Tal sería, por ejemplo, el caso de Retinga, una zona en la que hasta hace pocos años el partido de oposición, el PDT, contaba con un amplio respaldo. Otro dato que apunta en la misma dirección lo aporta Baierle, al señalar que cerca de un 10% de los afiliados al PT en Porto Alegre ha sido contratado por el municipio para cumplir labores ligadas, directa o indirectamente, al funcionamiento del presupuesto participativo¹¹.

Un último hecho a destacar en esta línea argumental es la marcada rutinización que a lo largo del tiempo se ha producido en los procedimientos del presupuesto participativo, inhibiendo las posibilidades de cambio que en su diseño original eran otorgadas a sus participantes al inicio de cada ciclo anual. Una situación que bien pudiera entenderse como una estrategia premeditada desde el municipio para afianzar su control sobre el presupuesto participativo. Las consecuencias de la reciente derrota del PT de Porto Alegre en las últimas elecciones municipales permitirán juzgar en su justa medida los cuestionamientos sobre el posible control partidista del proceso. Pero en lo que concierne a nuestro interés, nos desmarcamos aquí de esta preocupación y nos limitamos a vincularla al contexto en el que aparece internet como un elemento más en su desarrollo.

Para entender el papel de internet en el presupuesto participativo de Porto Alegre cabe detenerse en el que ha tenido la comunicación como uno de los ejes operadores de todo el mecanismo. Según Patricia Pessi, es posible distinguir tres tipos de roles asignados a la comunicación¹². En su etapa inicial la comunicación cumplió una función básicamente movilizadora de la ciudadanía. Un objetivo que trató de lograrse con unos recursos y estrategias comunicacionales muy precarios. En una segunda etapa, y una vez que el presupuesto participativo se fue consolidando, se avanzó hacia una comunicación de carácter corporativo que buscaba visibilizar la iniciativa tanto dentro de la ciudad como fuera de ella. En una última etapa, todavía inconclusa, la comunicación ha servido al objetivo común del presupuesto participativo como eje medular de toda la gestión municipal.

El uso de internet sigue siendo una herramienta fundamental para la difusión exterior del presupuesto participativo

11. «OP ao Termidor?» en João Verle y Luciano Brunet (orgs.): *Construindo um Novo Mundo. Avaliação da Experiência do Orçamento Participativo em Porto Alegre*, Ed. Guayí, Porto Alegre, 2002.

12. «e-OP. Uma Nova Prática Comunicativa do Orçamento Participativo em Porto Alegre», Tesis de Maestría, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2003.

La incorporación de internet al presupuesto participativo se produce en esta última etapa (aunque ya antes se había empezado a experimentar con su uso). Fue en 1996 cuando por primera vez empezaron a utilizarse los recursos comunicacionales que provee esta tecnología en forma de un portal informativo relativo a los aspectos más básicos sobre el presupuesto participativo. Pero su impacto en el proceso fue más testimonial que real. Sería necesario que transcurrieran varios años para que el desarrollo de capacidades tecnológicas en el municipio, en el marco de las iniciativas en gobierno electrónico, llevara a considerar su incorporación al funcionamiento del presupuesto participativo, pero aún más importante, para que cobrara fuerza el cuestionamiento de las debilidades de la gestión del presupuesto participativo en términos de falta de capacidad de escrutinio del cumplimiento de los compromisos adquiridos con la ciudadanía, o de intervencionismo político-partidista del presupuesto durante los últimos años de la tercera administración municipal del PT (1997-2000). Frente a esta situación, el alcalde Genro Tarso (del PT) se comprometió a perfeccionar el mecanismo, considerando como una de las herramientas para ello un mayor uso de internet. De esta forma, en 2001 se dio inicio a lo que se conoce como el «e-Orçamento Participativo» o presupuesto participativo electrónico de Porto Alegre.

Fueron dos los planteamientos que se enfrentaron al momento de fijar el papel que debía asignar a internet. El primero favorecía una importante penetración de la red en razón de su potencial para fortalecer el presupuesto participativo atrayendo a amplios grupos de la ciudadanía que hasta el momento se habían mantenido ajenos a él, así como para dotar de mayor eficiencia sus estructuras organizativas y procesos comunicacionales. Estos argumentos, defendidos principalmente desde las instancias técnicas encargadas de dar soporte informático a la iniciativa, encontraron escaso apoyo en los actores más alineados con la lógica político-partidista. Para ellos resultaba ineludible preservar la participación en las asambleas de base como el mecanismo principal de funcionamiento del presupuesto participativo, en concordancia con lo que había sido el modelo desde sus orígenes. Pero además de estos razonamientos, existía un evidente sentimiento de temor a las consecuencias políticas que podrían desprenderse de la creación, en el espacio virtual, de una estructura que funcionara paralelamente a las instancias tradicionales del presupuesto participativo, con la intervención de un nuevo tipo de ciudadanos y sin mecanismos eficaces de control de la deliberación y de los resultados del proceso. Por todo ello, se acabó imponiendo como premisa que internet solo resultaba útil en la medida que permitiera potenciar los procedimientos ya existentes y no como herramienta para provocar cambios sustanciales. Si bien a partir de 2001 las personas contaron con la posibilidad de canalizar sus demandas y preferencias particulares sobre

la asignación de recursos a través de internet, éstas solo serían consideradas en las asambleas de las rondas preparatorias si su autor participaba en ellas y las defendía personalmente. Asimismo, se desconoció cualquier posibilidad de crear dispositivos de comunicación múltiple, tales como *chats*, foros o «comunidades de interés», con los que se pudiera ejercer un proceso deliberativo en línea al margen de las asambleas.

Durante el primer año de su puesta en marcha, más de 600 personas se inscribieron para participar en el presupuesto participativo vía internet. En el año siguiente el número de inscritos bajó a 166, y en 2003 apenas se registraron 100 personas. Estos números son el mejor reflejo de la falta de motivación que encontraron los internautas, en razón de su percepción de la baja o nula incidencia que su participa-



ción por esta vía podía llegar a tener en el proceso decisorio. De hecho, más del 70% de las demandas que fueron canalizadas a través de la red no llegaron a ser consideradas por las asambleas de las rondas preparatorias. Resulta interesante destacar que los que se inscribieron en esta etapa experimental del presupuesto participativo electrónico procedían de aquellas zonas de la ciudad que tradicionalmente se habían destacado por su bajo interés en el proceso¹³. Igualmente, que algunos de los resultados de esta experiencia aún perduran, por ejemplo, su contribución a mejorar la transparencia. Internet demostró ser un excelente medio, no solo para que los ciudadanos tuvieran conocimiento de las prioridades presupuestarias establecidas en cada instancia del proceso, sino también para seguir el cumplimiento de esos compromisos. Por último, el uso de internet ha sido y sigue siendo una herramienta fundamental para la difusión exterior del presupuesto participativo¹⁴.

A diferencia de lo acontecido en Porto Alegre, algunas ciudades brasileñas parecen haber avanzado con éxito en la incorporación de internet al proceso del presupuesto participativo. Este sería el caso, por ejemplo, de Ipatinga en Minas Gerais. También en esta localidad hubo gran desconfianza y fuertes presiones para limitar la utilización de la nueva tecnología en un presupuesto participati-

13. Los datos sobre el e-presupuesto participativo en Porto Alegre fueron facilitados por la Companhia de Processamento de Dados do Município (Procempa), la Coordenação de Relação com Comunidade (CRC) y el Gabinete do Planejamento (Gabplan) de la Prefeitura de Porto Alegre durante la estadía del autor en diciembre de 2003.

14. Así puede observarse en: <www.portoalegre.rs.gov.br/Op/default.htm>.

vo que, al igual que en Porto Alegre, se inició a fines de los años 80. Sin embargo, toda una serie de factores inhibió el impacto de las presiones. Entre ellos cabe destacar el tamaño de la ciudad, con una población ocho veces menor, la integración entre el desarrollo del presupuesto participativo electrónico y las políticas de inclusión digital en la ciudadanía, y finalmente el liderazgo político ejercido desde la Alcaldía en torno de esta propuesta, lo que ha sido un elemento clave¹⁵.

Conclusiones

A lo largo de este artículo hemos buscado desarrollar una propuesta normativa sobre la e-democracia, ligada a una concepción deliberativa de la democracia, y abordar las dificultades de su concreción práctica en los espacios locales. Somos conscientes de las limitaciones en que se desarrolla esta propuesta, dada la novedad que supone la reflexión sobre el impacto de internet en la democracia. Vamos, por tanto, a concluir con un recetario de lecciones que permitan avanzar en la maduración de esta reflexión y en su traducción en iniciativas concretas de mayor alcance, complejidad y sustentabilidad en el tiempo.

La primera lección apunta como condición para el desarrollo de un proyecto de e-democracia local a la preexistencia de un proceso ya maduro de participación real, que haya generado entre los ciudadanos una expectativa razonable de su capacidad de incidir en la toma de decisiones políticas del municipio. En este sentido, también resulta aconsejable plantear el alcance inicial de este tipo de iniciativas en logros efectistas y altas posibilidades de lograr resultados visibles en el corto plazo, para asegurar una pronta validación del proceso. Una segunda lección refiere a la centralidad que debe asumir el municipio en la gestión y coordinación del proyecto. Más concretamente, a la voluntad política y liderazgo de la máxima autoridad municipal a favor de este tipo de iniciativa. Un liderazgo que aparece como especialmente apreciable en el momento que el desarrollo y la consolidación de la e-democracia local enfrente el escepticismo y la resistencia que surgen al interior del municipio. Una tercera lección viene dada por la importancia de contar con una ciudadanía organizada y altamente comprometida con la sustentabilidad del proceso. Finalmente, cabe considerar lo primordial que resulta que el desarrollo de cualquier proyecto de e-democracia sea parte de una estrategia más amplia que oriente todo el proceso de transición hacia la sociedad de la información en la comunidad: lo que permite avanzar integralmente en todas aquellas variables que intervienen en el desarrollo y la consolidación de una iniciativa de e-democracia local.

15. Respecto del caso de Ipatinga, v. Antônio Faria y Otávio Prado: *Orçamento Participativo Interativo*, Fundação Getúlio Vargas, San Pablo, 2002.

Un caso: la red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe

El discreto encanto de la cooperación

Roberto López

El rol de los organismos internacionales en la implementación de estrategias y acciones de gobierno electrónico es un asunto cuya definición no siempre puede desligarse de la variada suerte que han tenido los programas que esos organismos han destinado al tema en la región. En ese contexto, la red Gealc, impulsada por la Organización de Estados Americanos y el Instituto para la Conectividad en las Américas, busca que su impacto surja del sentido común que la hizo nacer, por lo que se posiciona como una iniciativa que facilita la cooperación horizontal entre los actores que tienen a su cargo pilotar el buque del gobierno electrónico en cada país.

Gobierno electrónico es uno de los términos que el paulatino advenimiento de la sociedad de la información ha colocado en el vocabulario cotidiano de la gestión pública. Pese a su relativa novedad, plantea el mismo tipo de dilemas que el resto de las preocupaciones de las administraciones estatales: el desafío de asumirlo de manera integral en forma de política pública, o por el contrario, contentarse con avances provisorios y puntuales. Una vez que se ha superado ese primer cruce de caminos, llega el tiempo de buscar los recursos, financieros y humanos, para planificar, implementar y evaluar esa política pú-

Roberto López: licenciado en Ciencias de la Comunicación en la Universidad de la República, Uruguay; facilitador de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe; director del Portal Uruguay de Desarrollo. @: <rlopez@portaluruguay.net>.

Palabras clave: gobierno electrónico, redes, cooperación, TICs, América Latina y el Caribe.

El gobierno electrónico es el aspecto de la gestión pública que logra más beneficios de compartir experiencias

blica, lo que a su vez obliga a enfrentarse a nuevos cuellos de botella. Se trata de un tema que tiene todos los ingredientes de una problemática central de gestión pública, pero que se vuelve rehén, en ocasiones, de su propia novedad relativa, de esa suerte de mitificación que a veces acompaña la instrumentación de soluciones asociadas a los avances tecnológicos.

Los departamentos encargados de instrumentarlo en cada administración nacional son los primeros en comprender los desafíos adicionales que el gobierno electrónico o «e-gobierno» trae consigo cuando se intenta seguir el ciclo habitual de planificación e implementación de una política pública. Dificultad que tiene como contracara una potencialidad también adicional, que permite que la transversalidad del e-gobierno acomode el cuerpo más rápidamente que otras políticas a la hora de establecer coordinaciones con otras áreas del Estado. Dificultad y potencialidad que son dos caras de una misma moneda cuando quienes se refieren al gobierno electrónico son aquellos que efectivamente lo están aplicando.

De esa diada surge una realidad que se vuelve «lección aprendida» casi antes de haber sido puesta en práctica por primera vez: el gobierno electrónico es el aspecto de la gestión pública que logra más beneficios de compartir experiencias. Esto es un axioma dictado por el sentido común de los expertos que integran los equipos de cada uno de los países de la región, incluso de aquellos que han tenido que ir volviéndose expertos a fuerza de lidiar con los reclamos de administraciones públicas que, a veces sin estar preparadas, exigen a sus áreas de sociedad de la información o modernización estatal, cuando las tienen, que pongan al servicio de la gestión una batería de soluciones que se enuncian muy fácilmente, pero que se manifiestan cargadas de complejidades una vez que se intenta llevarlas a la práctica.

Ese axioma de sentido común se fue expresando primero dentro de los países. Allí, de uno a otro de los despachos del laberinto más o menos ordenado de los aparatos estatales, fue circulando la consulta, el intercambio de información, la coordinación informal de soluciones posibles ante problemáticas similares. Pero era una dinámica que se basaba en la intuición y en la confianza entre pares más que en un plan sistemático de aprendizaje mutuo. Así las cosas, con el espejo de lo que se venía realizando en algunas de las naciones pioneras en el tema, entre las que el Reino Unido puede ser considerada paradigmática, los países latinoamericanos y caribeños fueron haciendo sus primeras armas en el gobier-

no electrónico. Sin un plan claro las más de las veces, sin resultados demasiado vistosos al principio, casi teniendo como principal impacto el ir preparando la casa para la llegada de ese convidado que iba a ir introduciendo nuevas experiencias, terminologías y enfoques de gestión en prácticamente todos los recodos de la administración pública.

Algunos países de la región, como es el caso de Brasil, Chile y México, se convirtieron en adelantados, aprovecharon condiciones de contexto favorables y lograron elaborar planes estratégicos en la materia, para luego ir delineando una batería de soluciones que de a poco fueron adquiriendo su correlato legal, y que al momento actual forman parte de la dinámica cotidiana de relacionamiento del ciudadano con el Estado, y de las diferentes dependencias del Estado entre sí. La acción de estos países pioneros, y el impacto de algunos programas específicos de organismos internacionales que, más allá de sus diferentes enfoques, le dieron legitimidad al uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) como instrumentos de eficiencia y transparencia, fueron abonando el terreno para que el axioma de sentido común al que nos referíamos al comienzo del artículo dejara de lado aquellos intercambios domésticos y empezara a expresarse en colaboraciones de mayor alcance. Colaboraciones que si bien seguían siendo informales y no sistemáticas, ya se realizaban entre expertos y oficinas de diferentes países, y tenían más claridad en los objetivos que perseguían.

Trayectoria

Aunque estaba la necesidad y se contaba con la buena disposición de todos los actores, faltaba el ámbito y la piedra de toque para que esa cooperación diera todo su potencial, algo que requería del compromiso de organismos internacionales que estuvieran dispuestos a asignar recursos y actuar como articuladores. De ese modo, al haberse detectado que los países de América Latina y el Caribe no habían logrado consolidar un plan para compartir soluciones y experiencias de gobierno electrónico¹, la Organización de Estados Americanos y

1. El problema de la no consolidación de un esquema integral de cooperación sistemática entre países para compartir soluciones de e-gobierno fue detectado a partir de una serie de actividades que se han venido realizando en torno del tema, en especial las que nacieron de los esfuerzos que han impulsado las contrapartes regionales de esta iniciativa (la OEA y el ICA), como por ejemplo el Foro Interamericano de Mejores Prácticas en Gobierno Electrónico, los talleres de mejores prácticas en gobierno electrónico, y el proceso de elaboración de la «Base de datos de mejores prácticas de gobierno electrónico». Esta realidad es particularmente preocupante en momentos en que diversos estudios de organismos como el Banco Mundial revelan que solo el 15% de las experiencias de e-gobierno en países en desarrollo han resultado exitosas. De ahí la importancia de que los gobiernos de la región fortalezcan la posibilidad de éxito de sus planes y soluciones en este campo a través de un mecanismo claro y sistemático de trabajo de cooperación.

el Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA)², con el apoyo de los gobiernos de la región, impulsaron la creación de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (red Gealc)³.

Esta red, que agrupa a los actores centrales de gobierno electrónico en 18 países de América Latina y será ampliada en marzo de 2005 a los países del Caribe, tiene precisamente uno de sus diferenciales en el hecho de estar integrada por las personas que tienen responsabilidad directa en temas de gobierno electrónico en cada país, y estar orientada expresamente a la obtención de mejores soluciones y al intercambio de expertos y experiencias para fortalecer el trabajo real y concreto de sus países miembros. Dos características que, combinadas, la llevan a actuar específicamente en el punto neurálgico en que la cooperación es más útil.

Por ese mismo motivo, uno de los factores que hacen posible, y deseable, la extensión de la red a más países, como está planificado para incluir a los espacios del Caribe, es su propio carácter de red de cooperación. De este modo, todos los países participantes pueden disfrutar de los beneficios de integrarla, y la incorporación de nuevos países no solo no reduce los beneficios que obtienen los actuales miembros, sino que los aumenta: habrá más expertos para las actividades de cooperación horizontal, más experiencias que compartir y analizar en conjunto, más aportes a los grupos de trabajo virtuales. Esta lógica permite que la red facilite a los diferentes gobiernos un entramado de apoyos mutuos, herramientas de trabajo de cooperación, canales efectivos de cooperación horizontal, y un banco documentado de prácticas y experiencias en la aplicación concreta de soluciones de gobierno electrónico.

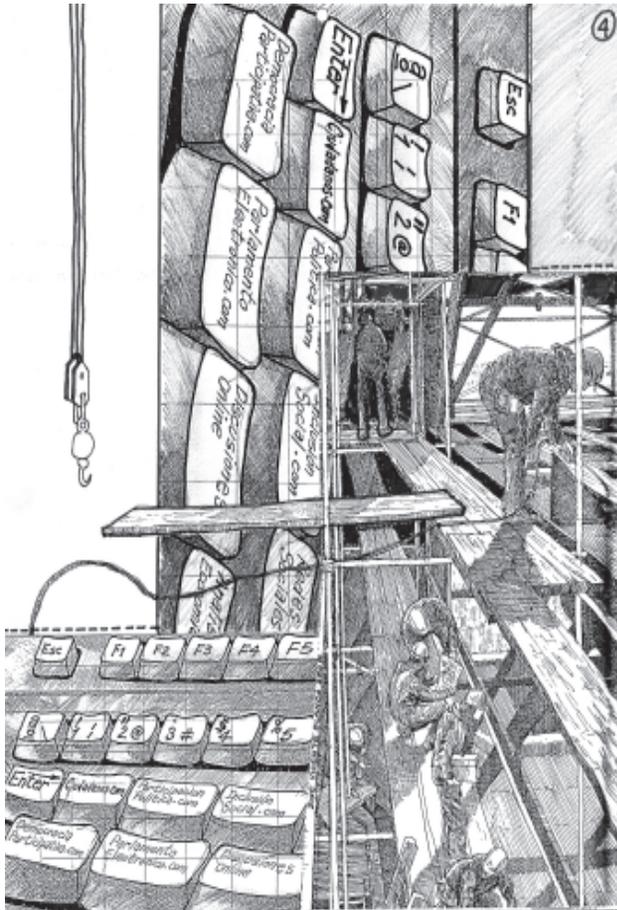
2. El ICA surgió a partir de la Cumbre de las Américas de 2001 y se ha venido transformando en un foro para la innovación hemisférica en aplicación de TICs para el desarrollo económico y social. Su meta es promover el uso de estas tecnologías en los países de América Latina y el Caribe para fortalecer la democracia, generar prosperidad económica y hacer realidad el potencial humano de la región. Actualmente está en proceso de gestación en el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por su denominación en inglés) en su sede central en Ottawa, Canadá, y en la Oficina Regional en Montevideo, Uruguay. El IDRC, una corporación pública creada en 1970 por el Parlamento de Canadá, posee una significativa experiencia en programas de TICs para el desarrollo mundial, apoya la investigación aplicada en los países en desarrollo en aquellas áreas consideradas como problemáticas, y facilita el establecimiento de redes internacionales para compartir y poner en práctica este conocimiento.

3. La red Gealc nace a partir del Seminario Presencial sobre Gobierno Electrónico realizado en Santiago de Chile entre el 17 y el 21 de noviembre de 2003, organizado por el gobierno chileno a través de la Agencia de Cooperación Internacional de Chile y el Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia, con la colaboración de la OEA y del ICA, seminario al que fueron invitados los países de la región. Posteriormente se realizaron los talleres de gobierno electrónico de Lima (abril de 2004) y Brasilia (mayo de 2004), que culminaron en la consolidación de esta red. Al taller regional a celebrarse en el Caribe a principios de 2005 le seguirá otro en Canadá en el segundo trimestre de este año.

Si bien el núcleo central de usuarios corresponde a los equipos responsables del e-gobierno en cada uno de los países miembros, hay un círculo concéntrico inmediato formado por aquellas personas que trabajan en la administración pública y cuya gestión se ve favorecida por las soluciones de gobierno electrónico que la red facilita. Se trata esencialmente de una red de trabajo más que de un foro abierto de intercambio de ideas, por eso la integran personas que tienen la responsabilidad de liderar el gobierno electrónico en sus respectivos países. Un segundo círculo concéntrico está constituido por aquellas organizaciones de la sociedad civil y empresas que están en directa articulación con las agencias de gobierno cuya eficacia y transparencia se verá incrementada por las soluciones que aporta la red. Un tercer círculo, no menos importante que los anteriores, es la población en su conjunto, que verá resultados concretos en la calidad de su relación con el Estado, tanto en términos de trámites como de información esencial para un ejercicio pleno de la ciudadanía. Esto es así porque, tal como se dice en el documento fundacional de la Agenda de Conectividad de Colombia, uno de los integrantes de la red, el desarrollo de estrategias integrales de gobierno electrónico contribuye

... a construir un Gobierno eficiente y transparente, al garantizar la calidad, prontitud y confianza en la información y servicios institucionales ofrecidos por este medio. Adicionalmente, permite fortalecer el control social sobre la administración pública, al integrar y difundir masivamente la información y las herramientas necesarias para que la ciudadanía pueda ejercer una vigilancia efectiva sobre la acción del Estado en los diversos niveles administrativos.

Cuando se dice que las sociedades en su conjunto se ven beneficiadas por una mejora en la preparación de los países para su ingreso a la sociedad de la información, se hace un enunciado que coloca en las acciones de gobierno electrónico una responsabilidad que va más allá de encontrar una determinada solución tecnológica. Se está, en ese caso, en el terreno de la modernización estatal y la búsqueda de la excelencia en la ejecución de las tareas inherentes a la administra-



***Las TICs
forman parte
de un sustrato
simbólico
de la relación
entre el Gobierno
y la ciudadanía***

ción pública. Una responsabilidad que coloca el acento de la cuestión en el componente «gobierno» más que en el componente electrónico. Como se plantea en el referido documento de la Agenda de Conectividad, para que un país

... pueda ofrecer un entorno económico atractivo y participar en la economía del conocimiento, resulta indispensable desarrollar una sociedad en la que se fomente el uso y aplicación de las tecnologías de la información. A través de estas tecnologías se puede efectuar

un salto en el desarrollo en un tiempo relativamente breve, mucho menor del que se necesita para superar el déficit de infraestructura física.

Cada uno de los países tiene sus peculiaridades y sus diferentes grados de complejidad, pero la existencia de una red amplia, como es la red Gealc, permite que soluciones similares sean compartidas por países de características similares, y que los que poseen un mayor avance en algunas áreas asuman liderazgos puntuales que permitirán ahorrar tiempo y recursos a los que tienen cierto rezago relativo. Esta dinámica favorece una relación equilibrada, pero para que pueda desarrollarse de manera efectiva, resulta esencial la consolidación de la red, ya que depende en gran medida del aprovechamiento de las herramientas de cooperación y de que las acciones no queden en un plano piloto, sino que se mantengan en el tiempo. Lo que se busca, en definitiva, es aumentar y alinear la colaboración natural que ya existe entre los países de la región, pero que de otra manera resultaría menos eficiente y más costosa. En el momento actual ya se cuenta con una plataforma *online* operativa (www.redgealc.net), aunque la red no se limita a una expresión virtual sino que se materializa en un conjunto de actores políticos y expertos dispuestos a profundizar la colaboración que vienen desarrollando.

Impacto

Los dos resultados de mayor impacto que permite alcanzar una red como la que estamos describiendo están vinculados directamente a la eficiencia de la gestión pública y a la potenciación de los procesos de integración regional. En un contexto en el cual todos los gobiernos de la región están buscando responder a la demanda de sus sociedades de contar con un Estado más cercano a la ciudadanía, que cumpla mejor con sus cometidos, y cuyo funcionamiento tenga un peso menor en las cuentas públicas, la implementación de soluciones eficaces de gobierno electrónico puede ser parte de la respuesta. Sin embargo, esto tiene aparejado un riesgo potencial que, aunque a primera vista parece inherente a las nuevas TICs, en verdad está presente en todas las decisiones de políticas públicas, más allá del mecanismo mediante el cual se las ponga en prác-

tica: un producto puede colaborar a resolver o a agravar el problema para el que fue pensado como respuesta.

En ese sentido resulta clave para los gobiernos de la región, que en general disponen de una cantidad limitada de recursos humanos y financieros, tener presente la trayectoria de cada solución de gobierno electrónico antes de llevarla a sus propios sistemas de gestión. Es habitual, y en líneas globales acertado, referirse a las nuevas tecnologías como herramientas más que como un fin en sí mismas. Esto, que es verdad, no es tampoco toda la verdad. Puede decirse que muchas veces las TICs forman parte de un sustrato simbólico de la relación entre el Gobierno y la ciudadanía, y pueden actuar como disparadoras en los procesos de cambio de métodos de gestión anquilosados, o pueden servir para ahondar la separación entre el espacio de lo público y la vida privada de importantes mayorías de la población. Esa complejidad de la trayectoria de cada una de las acciones de e-gobierno que se emprendan, complejidad que puede inferirse del resto de los artículos que conforman este número de la revista *Nueva Sociedad*, está pautada, básicamente, por la tensión entre el «factor e» y la gestión de gobierno en sus diferentes políticas públicas.

Tierra neutral

Con estos elementos sobre la mesa, y en un entorno regional en el que los organismos internacionales hacen brotar, a veces descoordinadamente, una variada gama de proyectos de apoyo al desarrollo y de fortalecimiento de la administración de las naciones, puede postularse que el gobierno electrónico tiene todas las potencialidades para transformarse en la piedra de toque de las futuras articulaciones entre los países de la región y los organismos internacionales. Aunque no esté planteado explícitamente, una articulación en esa área puede transformarse en una herramienta potente para generar espacios de diálogo en otras áreas. Por ejemplo, dos países que comparten el proceso de implementación de una solución de gobierno electrónico en gestión de aduanas pueden coordinar, de mejor manera, políticas aduaneras. Del mismo modo, dos naciones que trabajan juntas en la búsqueda de una solución que apoye la puesta en práctica de un programa de disminución de la pobreza pueden convertirse en el terreno neutral en el que dos organismos internacionales diferentes, uno de ellos financiando el programa corres-



***Trabajar
 conjuntamente
 requiere
 de una serie
 de componentes
 en línea
 y presenciales***

pondiente en uno de esos dos países, y el segundo aportando los fondos en el otro, ensayen acciones de coordinación que puedan, eventualmente, teñir el resto de las acciones de ambas instituciones en el combate a la pobreza. Si tomamos en cuenta que la mayoría de los programas de amplio espectro vinculados a planes de desarrollo en la región tienen participación de organismos multilaterales, una coordinación de este tipo, que no partirá del «deber ser» sino que se basará en acciones concretas para compartir soluciones concretas, brindará elementos para mejorar la gestión de esos planes de desarrollo, permitiendo obtener resultados más beneficiosos y más sostenibles para las acciones de esos organismos. Y es sabido que es más fácil coordinarse si se ven los efectos específicos de esa coordinación en forma de optimización de recursos y logro de mejores soluciones.

Cooperación horizontal

La cooperación entre países para encontrar y compartir soluciones comunes tiene un efecto positivo inmediato que es fácil de intuir. Cuando un país ha recorrido un camino largo para encontrar un buen sistema de declaración de planillas de trabajo en línea, como es el caso de Uruguay, es indudable que en ese camino ha hallado, alternadamente, aciertos y errores. Si ese país pudiera echar atrás en el tiempo y volver a implementar su solución, pero teniendo delante de sus ojos el balance de aciertos y errores, seguramente ahorraría tiempo y dinero, a la vez que el resultado final sería mucho mejor en términos de servicio. En cierta forma, eso es lo que una iniciativa como la red Gealc permite hacer. Uruguay no puede volver atrás en el tiempo, pero sí puede compartir esa bitácora de implementación con, pongamos por caso, Chile. Si el esquema de intercambio de experiencias y expertos funciona correctamente, y eso solo es posible si todos o casi todos lo utilizan, entonces Chile le ofrecerá a Uruguay sus propios atajos en otro tema, digamos compras públicas, en el que el segundo pueda estar menos adelantado. Si estas colaboraciones se registran en aspectos puntuales, dan excelentes resultados puntuales. Pero si se amplía el espectro de acción, y se llega al tipo de cooperación que, por ejemplo, se venía registrando en las últimas semanas de 2004 entre Colombia y República Dominicana, abarcando aspectos de planificación estratégica, entonces el resultado de esa cooperación es cualitativamente mayor.

Tales intercambios son facilitados por la red Gealc a través de un fondo de cooperación horizontal (Focoh) que actúa como catalizador de este proceso que se

lleva adelante entre los países para compartir técnicos y experiencias, proporcionando un capital semilla que permite comenzar el movimiento de expertos mediante la financiación de pasajes aéreos. De ese modo, cada iniciativa fomentada por Focoh será siempre un esfuerzo compartido por tres financiadores: la red Gealc que se encarga del pasaje, el Gobierno asesor que financia el salario del experto, y el Gobierno beneficiario que se hace cargo de los gastos locales de ese experto.

Plataforma

Los países de la región, al trabajar juntos y considerar las mejores prácticas y el aprendizaje existente en América Latina y el Caribe, identificarán más fácilmente aquellas soluciones verdaderamente útiles, factibles y sostenibles. Pero para trabajar conjuntamente requieren de una serie de componentes en línea y presenciales que se han venido consolidando desde los primeros talleres que fueron modelando la forma que actualmente presenta la red Gealc.

La herramienta más visible es una plataforma en línea, operativa y permanentemente actualizada, que sirve como espacio virtual en el que se produce el intercambio de información, la concertación y documentación de los procesos de cooperación horizontal, la formación de grupos de trabajo virtual, y las actividades de formación/sensibilización que vayan siendo necesarias. En sintonía con la plataforma basada en *software* de código abierto Postnuke, se incluye una herramienta de *e-learning*, también de código abierto, llamada E-tutor, y se pone en línea un entorno que permite la formación de grupos de trabajo virtuales que se integran con representantes de diferentes países de la red.

Los contenidos de la plataforma, que pueden visitarse en www.redgealc.net, están organizados con base en una doble lógica: por país y por tema. Esta última dimensión se subdivide a la vez en otras cuatro: estrategias, legislación, actor «e» (soluciones tecnológicas generales), y TICs para la gestión pública. Más allá de esa doble lógica, la taxonomía permite otras dos formas de ingreso a cada material –por uso y por tipo–, formando una estructura cúbica. A efectos del usuario, esas cuatro vías de entrada quedan «disimuladas» entre los servicios y herramientas, a fin de que le sea más fácil encontrar la información que necesita tomando en cuenta solo las dimensiones de país y tema. Esta taxonomía y las facilidades de Postnuke para la producción descentralizada de contenidos permiten que el aporte colectivo de los miembros de la red vaya haciendo de la plataforma de la red Gealc un verdadero repositorio documental sobre los últimos adelantos de la región en diversas soluciones de gobierno electrónico.

Reflexiones sobre la inclusión digital

Ante la evidente parálisis en la difusión de los servicios digitales útiles entre las poblaciones pobres de América Latina, se ofrece un análisis del posible por qué basado en las políticas restrictivas de las respectivas elites nacionales. Dichas elites disponen de una influencia sobre los entes reguladores de los sectores estratégicos, financieros y de telecomunicaciones, que han servido a sus intereses durante los pasados dos lustros cuando internet y las aplicaciones digitales llegaron para quedarse en la región. Al parecer, varias ONGs y las organizaciones de los migrantes de cada diáspora nacional cuyas remesas ahora sostienen muchas economías, pueden influir en la transformación de esta situación.

Scott S. Robinson

Durante muchos años hemos escuchado discursos sobre la «brecha digital» sin comprender con certeza su referencia empírica, y sospechando que su amplia difusión forma parte de una campaña más para promocionar una leyenda justificante de productos de las industrias del cómputo y de los programas asociados disponibles en los «mercados emergentes»¹. En efecto, la preocupación por la brecha digital entre las organizaciones internacionales coinci-

Scott S. Robinson: Ph.D. en Antropología Social, Cornell University; co-fundador de Nacla; realizador de documentales; desde 1983 profesor en el Departamento de Antropología, Universidad Metropolitana, México, D.F.

Palabras clave: sociedad de la información, elites, mercados, políticas públicas, inclusión digital, América Latina.

de con la dramática expansión del mercado de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TICs) en la región latinoamericana durante los últimos dos lustros. La ausencia de acceso a la red de redes que experimenta la mayoría de la población de los países, a estas alturas, sí se traduce en una demanda potencial, lo que ha requerido se justifique la carencia en lo relacionado con las políticas públicas pertinentes y el abaratamiento de los insumos de *hardware* y *software*. Pero se trata de una demanda que aún no ha sido atendida. Acompaña al proceso un novedoso imaginario donde la presencia de una computadora personal en casa equivale a un boleto de entrada a la sociedad de la información. El hecho tiene implicaciones aún no bien comprendidas para los procesos democráticos de mañana, últimamente en vías de una amorfa reconfiguración bajo el rubro engañoso de «e-gobierno y/o e-gobernanca». Esta «brecha digital» refiere al acceso diferenciado que tienen las personas a las TICs, a su habilidad para utilizarlas, al empleo que les dan, y al impacto de su uso en el bienestar personal, familiar y comunitario. Pero no se habla con frecuencia de la «inclusión digital», una frase de singular complejidad en el contexto de la expansión de las TICs y la evolución de las democracias latinoamericanas.

***Solo cuatro naciones
cuentan
con un fondo
de acceso universal
en operación***

La «inclusión digital», a mi modo de concebirla, refiere al conjunto de políticas públicas relacionadas con la construcción, administración, expansión, ofrecimiento de contenidos y desarrollo de capacidades locales en las redes digitales *públicas*, alámbricas e inalámbricas, en cada país y en la región entera. Incluye las garantías de privacidad y seguridad ejercidas de manera equitativa para todos. Abarca el adiestramiento y el incentivo para desarrollar herramientas nuevas (como *software* de fuente abierta, por ejemplo). Plantea un objetivo noble para los compromisos nacionales, con cargos al presupuesto público, aunque pocas veces puede delinarse la ruta para alcanzar dicho objetivo más allá de una retórica alimentada por y sincronizada con las declaraciones cíclicas de diversos organismos internacionales. Y lo más importante, también constituye un proceso continuo de negociación de intereses entre distintas elites: el liderazgo político, financiero, comercial, y a veces social, de las respectivas nacio-

La inclusión digital: un concepto denso

La «inclusión digital», a mi modo de concebirla, refiere al conjunto de políticas públicas relacionadas con la construcción, administración, expansión, ofrecimiento de contenidos y desarrollo de capacidades locales en las redes digitales *públicas*, alámbricas e inalámbricas, en cada país y en la región entera. Incluye las garantías de privacidad y seguridad ejercidas de manera equitativa para todos. Abarca el adiestramiento y el incentivo para desarrollar herramientas nuevas (como *software* de fuente abierta, por ejemplo). Plantea un objetivo noble para los compromisos nacionales, con cargos al presupuesto público, aunque pocas veces puede delinarse la ruta para alcanzar dicho objetivo más allá de una retórica alimentada por y sincronizada con las declaraciones cíclicas de diversos organismos internacionales. Y lo más importante, también constituye un proceso continuo de negociación de intereses entre distintas elites: el liderazgo político, financiero, comercial, y a veces social, de las respectivas nacio-

1. Ofrezco estas ideas, pintadas con una brocha gorda, con miras a perfilar un escenario regional complejo pero con un denominador común como eje transversal. No puedo negar que muchas afirmaciones nacen de mi mirada al contexto mexicano.

nes del conjunto regional². La inclusión digital es simultáneamente un proceso de control político³, una meta políticamente «correcta» e impecable, un jugoso negocio para pocos proveedores de las tecnologías involucradas y relacionadas entre sí, un reto para los creativos digitales nacionales, y, antes del 9/11, tema

La inclusión digital forma parte integral de un proceso anunciado como democratizador

de muchos discursos y conferencias internacionales⁴, además de ser un nuevo hilo filantrópico procedente de un amplio manojó de donantes, fundaciones y entes oficiales con sede en el Norte.

Son pocas las organizaciones de la sociedad civil que manifiestan un compromiso explícito con la inclusión digital. Y menos aún los partidos políticos que en su plataforma de principios o iniciativas legislativas hacen referencia a este concepto: suerte de imaginario del que pueden apropiarse los intereses comerciales para justificar la venta de equipos y programas. Tampoco se observa un liderazgo en la materia por parte de los políticos y funcionarios públicos de cada país. Solo cuatro naciones cuentan con un fondo de acceso universal en operación, un indicador concreto del compromiso del Estado en América Latina con el rubro mínimo de la inclusión: acceso popular a la red a un costo razonable⁵. Y además existe el peligro de confundir las iniciativas oficiales de conectividad a internet en escuelas, bibliotecas y centros de salud con un programa sustantivo de inclusión digital. A mi saber, dicha inclusión está anclada en el muelle de la «sociedad del conocimiento», otro imaginario que resulta no mal nombrado, tomando en cuenta la cantidad de cibernautas en el mundo contemporáneo y las distintas actividades permitidas por el *software* desarrollado durante varios años. Pero, al parecer, se trata de una sociedad digna para muy pocos.

2. Mi argumento se ancla en la tesis desglosada en el libro de J. Higley y R. Gunther (comps.): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 1992. Los autores ofrecen (p. 9) una doble caracterización de elites: por una parte, éstas afectan las «soluciones políticas» de manera continua en el sentido de que sus opiniones individuales y acciones posibles son percibidas y tomadas en cuenta por otros líderes de opinión, además de por los subalternos, al sopesar los beneficios y costos de alguna política específica, incluyendo cambios de régimen; por otro también afectan las soluciones de manera sustantiva en el sentido de que una propuesta que no cuenta con su apoyo decidido tiene pocas posibilidades de ser aprobada y/o puesta en práctica.

3. Donde los designados para dirigir los diversos entes reguladores no tienen que rendir cuentas ni directa ni indirectamente al electorado, y a veces tampoco al Poder Legislativo.

4. Fue notable la baja participación de las delegaciones de los Estados latinoamericanos en la primera Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información. Sobre la Cumbre consúltese <www.wsis.org>.

5. Brasil, Colombia, Chile y Perú tienen tales fondos en operación; México lo autorizó pero las reglas todavía no son transparentes.

El modelo de desarrollo neoliberal

La velocidad de la adopción e inserción de las nuevas tecnologías ha sido, en una palabra, asombrosa, pero nuestra percepción analítica necesita despejar la bruma del discurso sobre la brecha digital para definir los matices del actual proceso de «cableado» de cada espacio nacional. Esto transcurre en un contexto internacional donde los diversos tratados de comercio y propiedad intelectual, además de la expansión y consolidación de las empresas multinacionales de las tecnologías digitales emparentadas⁶, permiten el flujo libre del capital de inversión, mayormente especulativo, negando simultáneamente el flujo libre de la mano de obra.

***Falta
el compromiso
para ampliar
el acceso
para todos***

Hoy, la emigración internacional crece en paralelo con la integración de los servicios digitales en las diversas economías de la región. La carencia de oportunidades de trabajo en muchos países impulsa una diáspora de emigrantes hacia los países del Norte industrial (España e Italia, en Europa), y durante los últimos tres lustros sus envíos de remesas de dinero ha crecido tanto que en muchos países emisores ésta es la primera fuente de recursos, delante de la inversión económica directa (IED) y de los «donativos» de la asistencia financiera internacional (Asistencia Internacional para el Desarrollo/ODA). No es un secreto que la economía de las remesas comienza a reconfigurar distintas dimensiones de los respectivos procesos financieros y políticos al interior de diversos países⁷. Y los aún fragmentados discursos sobre los distintos componentes de la inclusión digital también están tomando en cuenta ahora el papel y las necesidades de las enormes poblaciones de emigrantes en la región. En pocas palabras, la inclusión digital refiere hoy al complejo panorama de la adaptación de las tecnologías digitales en una región con sociedades polarizadas entre ricos y pobres, elites dominantes y poblaciones subalternas y dispersas, discursos hegemónicos y diversos lenguajes de amplias resistencias culturales, una parálisis en la expansión de conexiones domiciliarias a la red, medios de comunicación concesionados por el Estado y proyectos de organizaciones civiles cuyo dominio y aplicación tenaz de las tecnologías emergentes permite un impacto, aún limitado, en una escala previamente inimaginable. La inclusión digital forma parte integral de un proceso anunciado como democratizador, promisorio en un principio, y ahora estancado en su desenvolvimiento.

6. La convergencia de la radio, la televisión e internet moviliza muchos recursos en pro del control de mercados cautivos y potenciales.

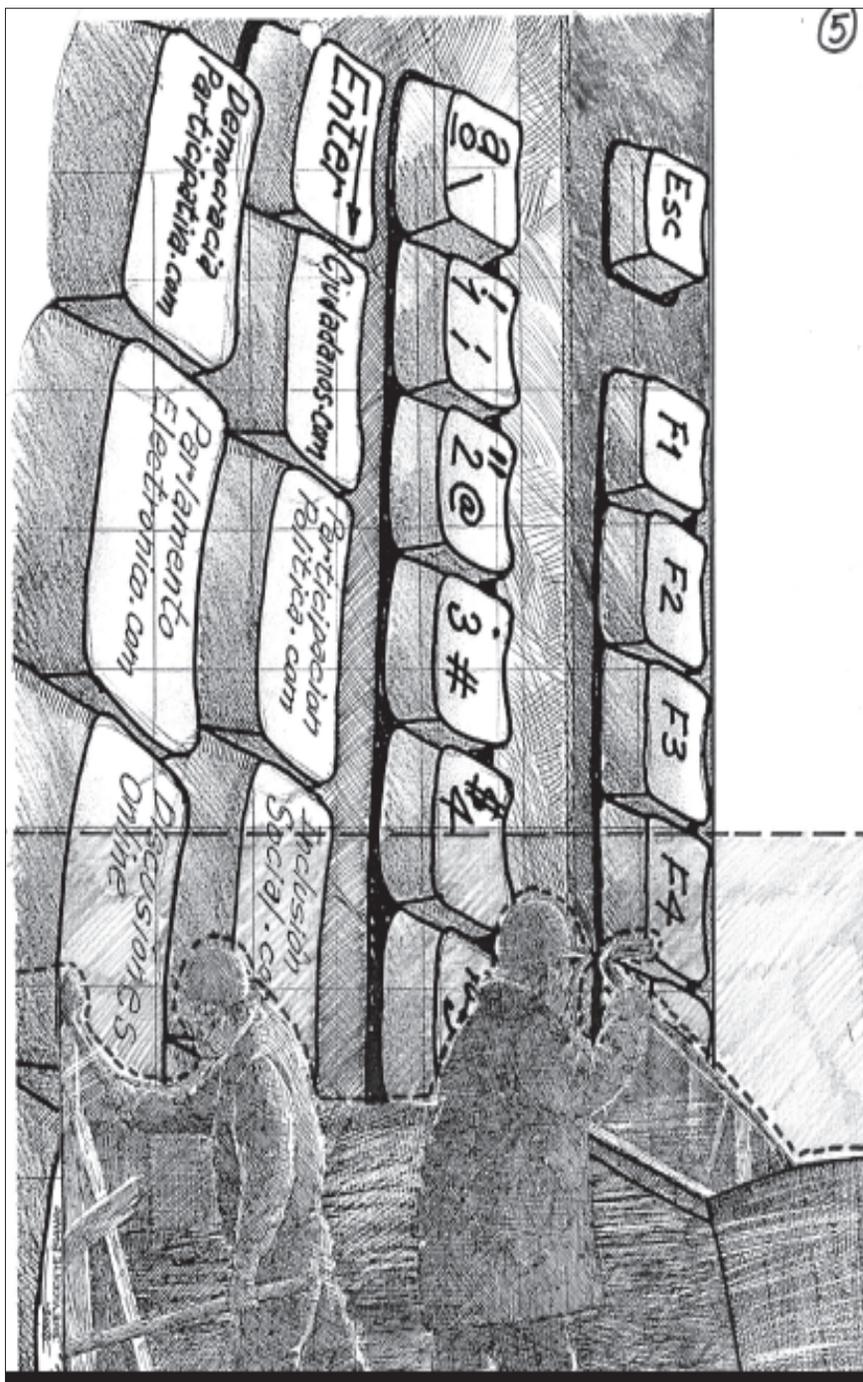
7. Hay pocas excepciones: solamente Panamá y Venezuela no registran un ingreso en sus cuentas nacionales procedente de las remesas enviadas por sus ciudadanos en el extranjero. Las ciudades del Sur son receptoras de mano de obra boliviana, ecuatoriana, paraguaya y peruana, mientras en Uruguay el rubro de las remesas es importante, pero al parecer no determinante.

El marco regulatorio es también parte del proceso político que acompaña inevitablemente a la inclusión digital

En esta perspectiva, la inclusión digital representa la introducción de redes de cómputo y de los contenidos accesibles por las mismas (en distintas escalas), y produce como consecuencia una reconfiguración de diversas estructuras del poder local, nacional e internacional. Pero es notable el hecho de que las distintas elites con voz y voto en cada proceso nacional de negociación se han servido o incluido digitalmente a sí mismas, antes que a los demás⁸. En el fondo comparten los mismos criterios para avalar consensos en sus coaliciones contemporáneas sobre cómo proceder respecto del ingreso de las TICs en los espacios nacionales donde su nivel de control es determinante. El que en la región *no* se reproduzcan severas restricciones en cuanto a la disponibilidad del acceso a internet y sus contenidos (como se observa en algunos países islámicos y en China, por ejemplo) es un indicador de un consenso fundamental entre diversas elites sobre el valor de esta nueva herramienta, pero falta el compromiso para ampliar el acceso para todos. En efecto, la red constituye un recurso valioso para los que pueden costear la inversión en instrumentos necesarios para lograr acceso a un infinito de información cuya administración y comprensión también presupone cierto nivel educativo, una cultura digital. En una frase, las elites ya se han equipado y capacitado, pero el costo es aún alto para la economía familiar de los que habitan en la enorme base de la pirámide social y económica⁹. Hay indicios de que las respectivas elites nacionales están aceptando un común denominador de las reglas de negociación, un pacto acordado, lo cual es un avance comparado con una época anterior cuando la política era un drama social entre facciones abiertamente belicosas entre ellas. El libre acceso a los recursos en línea puede ser hoy un componente compartido por el liderazgo de las democracias latinoamericanas; sin embargo, el compromiso del Estado y su estímulo a la inversión privada o el empleo de recursos públicos para ampliar la base de ciudadanos con acceso y con los incentivos para un uso efectivo de los contenidos disponibles es un tema postergado.

8. Cabe señalar que estas elites tienen profundidad histórica en muchos países, pero también incluyen a empresarios de nuevo cuño. Suelen ser parentelas traslapadas, donde el matrimonio endogámico refuerza la solidaridad de clase. Con pocas excepciones (¿Brasil?) no generan tecnología propia, y actúan sin escrúpulos para preservar sus privilegios así como para proteger mercados donde muchas veces son socios de proveedores internacionales.

9. Este concepto de la base de la pirámide (*bottom of the pyramid*) es instrumental en la reconfiguración de estrategias de inversión, nuevas alianzas empresariales, diseños de productos digitales, microfinanzas, etc., por parte de empresas multinacionales, el gobierno de Estados Unidos y de algunos donantes. Cf. la agenda de una conferencia realizada en San Francisco, California, del 12 al 14 de diciembre de 2004, en <<http://povertyprofit.wri.org/>>.



Estados, elites y convergencia digital

Cualquier discusión sobre el tema de la inclusión digital en los países de la región debe partir de un concepto y caracterización del Estado a raíz de la reciente ola de privatizaciones en el sector de las telecomunicaciones y de las políticas de conectividad puestas en práctica. A estas fechas, pocos Estados en la región *no* han privatizado sus empresas de telecomunicaciones, y el resultado es un cuadro donde pocas firmas multinacionales gozan de poder de decisión en los diversos rubros de los respectivos sectores de «telecom» –telefónicas alámbricas, telefónicas inalámbricas, proveedores de acceso a internet, *carriers* o transportadores de redes al interior y hacia el extranjero (vía fibra o satelital), franquicias de cibercafés, etc.–, y en los marcos regulatorios que fijan las tarifas y las reglas de operación en los mercados de las empresas involucradas. En gran medida, ha sido una privatización sin competencia, marcada por un reparto de concesiones de largos años para muy pocas empresas, y donde los socios de capitales nacionales no controlan las decisiones de los respectivos consejos de administración. El perfil de los individuos designados en cada país para los consejos de los entes reguladores, muchos de ellos de creación reciente, indica la influencia de estas empresas de productos y servicios digitales en el diseño del marco reglamentario de las concesiones aprobadas y las políticas digitales específicas implementadas por el Estado.

La acelerada convergencia de la televisión y la distribución de contenidos digitales vía la internet¹⁰, un proceso en plena negociación al escribir este texto, es otro rubro de la inclusión digital. La difusión de cualquier contenido, programas de televisión, cine, música, páginas *web* con animaciones dinámicas tipo *flash*, constituye ahora un enorme acervo en pleno *crecendo*, al ritmo del crecimiento de usuarios de la red global, que actualmente se acerca a los 700 millones de almas: consumidores de mensajes *spam*, «promotores» nigerianos, infodictos, curiosos, *tricksters*, tele-trabajadores, adolescentes fascinados, proveedores de pornografía y productos diversos, funcionarios, empleados, migrantes y similares. Esta convergencia tecnológica, donde los productos en formatos analógicos de ayer se distribuyen a futuro solamente en formatos digitales, es al parecer inevitable y muy cercana. Marca el hito de una competencia feroz entre pocas empresas con las patentes y licencias correspondientes, además del capital suficiente para ofrecer distintos servicios en red. El marco regulatorio que gobierna este proceso es también parte del proceso político que acompaña inevitablemente a la inclusión digital, y la cuestión de quiénes representan a

10. Nominativo femenino por su fecundidad.

los distintos conjuntos de intereses, más el nivel de equidad que hay entre productores, distribuidores y consumidores, se relacionan como nunca antes con el proceso de la democratización. Al reconocer la ausencia de atención a esta problemática por parte de los partidos políticos tradicionales, no debe sorprender el creciente pero acotado poder de los organismos no gubernamentales que sí se centran en el tema. Estos «cuasi-partidos» ahora ejercen un liderazgo en las discusiones técnicas pertinentes y constituyen, como consecuencia, un conjunto de nuevos actores en el escenario de las políticas públicas en materia de servicios digitales, pero su capacidad de maniobra es débil debido a su baja representatividad y a la limitada difusión de sus propuestas.

Se cobra una especie de «derecho de piso» a las poblaciones pobres

La emergente sociedad del conocimiento en vías de construcción por encima de la dinámica infraestructura de las sociedades latinoamericanas cada vez más cableadas nos obliga a repensar en qué consiste o consistirá la democracia en este nuevo contexto. Los ciudadanos tendrán un enorme acervo de información a su disposición, tanto así que la comprensión de temáticas complejas requerirá de herramientas de apoyo a la toma de decisiones que al parecer pocos programas de e-gobierno contemplan, ni el sistema de educación pública apoya actualmente, mucho menos la raquítica red de bibliotecas públicas de la región. Existe un riesgo de que los responsables de los contenidos difundidos en línea –aunados a la radio y televisión analógicas y pronto digitales también– lleguen a tener un poder y una influencia mayor que los políticos ortodoxos responsables de la administración e implementación de los marcos regulatorios respectivos. Creo que actualmente ésta es una condición generalizada en la región.

Elites y nichos protegidos

Se aprecia un panorama donde las elites nacionales, socios de las empresas multinacionales de las diversas tecnologías digitales, han encontrado un nicho comercial y financiero cómodo, con un retorno sustantivo a sus inversiones en mercados locales acotados, y dentro de un contexto internacional de mercados globalizados y muy competitivos. Es decir, los capitalistas nacionales que realizaron a tiempo inversiones en productos y servicios digitales (comercialización de computadores y accesorios, proveedores de servicios de internet, redes de fibra óptica, puntos de acceso a servicios satelitales, telefonía celular y televisión digital, etc.), importados en sus respectivos mercados, han logrado una privilegiada y bien remunerada condición oligopólica que se traduce en una políti-

ca reguladora de protección de dichos mercados (son *legacy market players*)¹¹. Estos sirven ahora a las mismas elites que tienen la necesaria capacidad de compra, y a estas fechas están casi saturados, al observar un ritmo de crecimiento lento donde el porcentaje de la población con acceso a la red desde su casa no rebasa el 10% en muchos países¹². El motivo de proteger esos mercados, reducidos pero muy rentables, es sencillo: subir el costo de entrada a ellos para otras empresas que o llegaron tarde u ofrecen nuevas tecnologías que abaratan los servicios actuales y/o amplían su cobertura a menor costo. La manera más efectiva de lograr este objetivo es controlar los entes reguladores de los sectores de telecomunicaciones y servicios financieros.

Las elites correspondientes, entonces, comparten otro punto estratégico de consenso en cuanto a la conveniencia común de tener a sus representantes en posiciones clave dentro del reducido aparato del Estado neoliberal. La reciente reconfiguración provocada por la ola de privatizaciones de las empresas y activos antes en manos del Estado implica conceder mayor poder *de facto* a los entes reguladores, la máxima autoridad en materia de las reglas del juego mercantil. Es necesario reconocer la debilidad mostrada últimamente por los respectivos poderes legislativos ante la marcada renuencia de los representantes de los partidos a enfrentar los complejos temas de la regulación financiera y telecomunicativa. Esta situación complace a las respectivas elites, asiduas defensoras de sus estatus, licencias y privilegios –históricos o logros del juego contemporáneo–, grupos que comparten otro punto más de consenso al interior de las democracias endeblas: la conveniencia de controlar un nuevo mercado de contenidos donde la producción simbólica merece sincronizarse lo más posible con un proyecto ideológico de «libertad individual y de mercados» cercano a sus valores públicos, pero no necesariamente coherente con su discreto juego voraz ni con la administración del enorme poder privado que ejercen.

Servicios digitales y remesas

No hay suficiente retorno sobre la inversión para extender los servicios a una población pobre que requiere precios mucho menores que los actuales para ad-

11. Pero las condiciones de sus licencias con proveedores internacionales inhiben el desarrollo de una tecnología propia, y este hecho los condena a defender una propiedad intelectual ajena, sin fomentar algún desarrollo nacional.

12. En Costa Rica, que se jacta de ser un país líder en la materia, las conexiones están creciendo a un 1,8% anual. V. Ricardo Monge G. y John Hewlitt: «Tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) y el futuro desarrollo de Costa Rica: el desafío de la exclusión», disponible en <www.caatec.org/publicaciones/COSTA_RICA_DIGITAL_3.pdf>. En todos los países se observa una competencia feroz en el segmento de la telefonía celular, donde nuevos servicios amplían el mercado de clientes.

quirir productos y servicios digitales. Al tiempo, en varios países el flujo de las remesas de los migrantes provee actualmente un recurso de supervivencia para una proporción creciente de familias cuyos hijos e hijas trabajan en el extranjero, pero el costo de esas transacciones sigue siendo francamente usurero¹³. Observamos dos patrones en paralelo: no solo no se extienden los servicios digitales a menor costo y a todos los rincones de los países, sino que esas poblaciones, los «excluidos digitales», tampoco gozan de una reducción en las tarifas y comisiones que pagan por las remesas que reciben desde Estados Unidos, Canadá o Europa¹⁴. Mientras sí hay más competencia en el mercado de las remesas, contrario a lo observado en el de productos y servicios digitales, las autoridades financieras, designadas por las respectivas elites en la materia, *no* actúan para reglamentar un tope en las tarifas y comisiones cobradas, al tiempo que se registra un aumento anual en el flujo de estos recursos y los instrumentos digitales son cada vez más utilizados para comunicar a las familias de cada diáspora¹⁵.

*La dichosa
«sociedad del
conocimiento»
ya llegó para
algunos pocos*

Sugiero que estamos ante una novedosa figura del Estado neoliberal, cuyas elites dominan los entes reguladores y sus mercados protegidos en por lo menos dos sectores estratégicos, las telecomunicaciones y las finanzas, donde las herramientas digitales son cada vez más predominantes. Se protegen los mercados de servicios digitales y, en menor grado, los contenidos distribuidos por los «portales» de los mismos; y de manera simultánea, se cobra una especie de «derecho de piso» a las poblaciones pobres, los emigrantes de sus países, al permitir mercados oligopólicos y al no imponer topes a las tarifas y comisiones por las transacciones de las remesas enviadas, recursos vitales para la seguridad alimentaria y sanitaria entre cada vez más sectores populares en muchos países. Los marcos regulatorios en materia de telecomunicaciones y servicios financieros son cuellos de botella, hábilmente administrados por representantes de las elites involucradas, quienes actúan para afianzar sus mercados donde hay pocos ofertantes de esos servicios de creciente valor estratégico: los medios de comunicación y la entrada de recursos monetarios vitales para la seguridad familiar en el respectivo espacio nacional. Y en ambos rubros las tecnologías digitales predominan, mientras su administración queda en pocas manos.

13. Las mismas empresas remesadoras a escala mundial admiten que hoy en día el costo de estos envíos electrónicos a través de sus redes es marginal.

14. Hay notables excepciones; por ejemplo, el Banco Solidario del Ecuador ofrece una tarifa gratuita para el envío de las remesas de los ecuatorianos en España. Consúltese <www.banco-solidario.com/noticias.php?id=11>.

15. Véase S. Robinson: «After Calculating Opportunity Costs, the Remittance Development Fund», <www.ssrc.org/programs/itic/publications/knowledge_report/memos/robinsonmemo3.pdf>.

La inclusión digital ya llegó

En esta lógica de los intereses de los grupos de poder en cada país, la inclusión digital es una política pública realizada dentro de esta distinguible capa social. Pero es anunciada como evangelio público para el consumo interno y, quizás de mayor relevancia, para proyectar un supuesto acuerdo con un imaginario en boga en el actual discurso filantrópico internacional. La inclusión digital es una política implementada *de facto*, cuyas reglas de negociación están ancladas en los usos y costumbres de las elites nacionales relevantes, pero no para servir

***Se perfila
 una novedosa
 condición
 de apartheid
 en los medios***

a los excluidos, sino a esas mismas elites en los sectores de los medios de comunicación, los diversos servicios vinculados a internet, la banca comercial y las empresas remesadoras. Esta versión de la inclusión digital es distinta a la retórica de los que abogan por mayor conectividad a internet con el uso efectivo de los recursos disponibles. Para las elites, la inclusión digital ya se está consolidando

por medio de su control sobre las diversas figuras administrativas del Estado que regulan distintos sectores de actividad económica y del empleo del espectro electromagnético. Al ser tecnológicamente dependientes del extranjero, no invierten en el desarrollo de capacidades más allá del uso de *hardware* y *software* importados. Su patrón de dominio incluye normas, trámites y concesiones al servicio de los intereses de una reducida cantidad de socios, mas no de los excluidos, que siguen siendo los mismos de siempre¹⁶. Es un fenómeno que al parecer pasa desapercibido para los partidos políticos tradicionales, y entre los nuevos «cuasi-partidos»¹⁷, tan fragmentados, son pocos los que enfocan sus limitados recursos de cabildeo en este tema.

Este panorama contradictorio tampoco ha sido debatido en la agenda de las políticas públicas. La versión ortodoxa de la inclusión digital apunta hacia un futuro donde la mayoría de la población tendrá acceso a los instrumentos y recursos informativos y educativos de la red, algo que, sugerimos, es una ilusión conveniente y justificativa para las mismas empresas del sector que desean in-

16. George Grayson, del College de William and Mary, EEUU, señaló a la cadena CNN que en México existe una «pequeña elite económica que vive como los maharajás, y también hay una elite política que los protege. Nuestra frontera se convierte en una válvula de escape a los inmigrantes, lo que deja a los políticos mexicanos y a la cúpula económica fuera de cualquier compromiso para proveer oportunidades a su propio pueblo». Disponible en <www.jornada.unam.mx/2004/dic04/041219/023n1eco.php>.

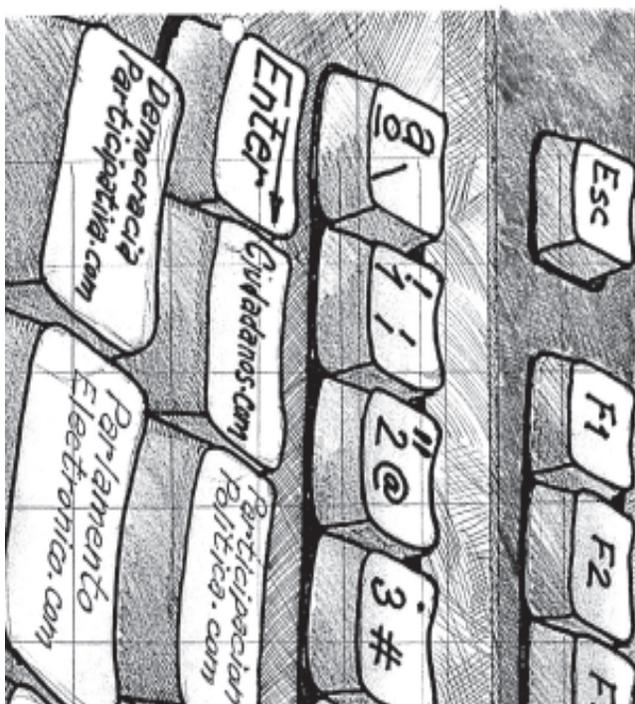
17. Consúltese Israel Palma: «Redes de poder y organizaciones civiles. Antropología política de las organizaciones civiles de la Ciudad de México», tesis de maestría, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, 2004.

ducir la demanda para sus productos y realizar donativos de alto relieve en beneficio de la imagen corporativa. La inclusión digital es también una inducción digital, una suerte de profecía que se cumple por sí misma, apuntando hacia un imaginario que moviliza una demanda hacia una gama de productos y servicios a futuro. La dichosa «sociedad del conocimiento» ya llegó para algunos pocos, quienes no están dispuestos a sacrificar sus recursos privados o su proporción tradicional de la renta de los respectivos presupuestos nacionales a fin de invertir recursos públicos en lograr dicho objetivo para la mayoría. Para esas elites, el discurso de la inclusión digital constituye un imaginario útil en varios escenarios a la vez: los foros internacionales, valores justificativos de la intensa mercadotecnia observada, y como un ejemplo de la supuesta nueva sinergia entre el Estado y la iniciativa privada. Si ya lograron su dominio de los recursos digitales en sus espacios nacionales, no les conviene admitirlo, sino más bien seguir proyectando la ilusión de la utopía digital popular en campañas publicitarias y discursos presidenciales.

Impacto sobre procesos democráticos

Esta situación indudablemente afectará los procesos democráticos en la región. A medida que hay una marcada concentración de las telecomunicaciones en unas pocas empresas, las cuales influyen en las reglas de la operación de sus negocios, hay una restricción en los contenidos de la programación, en el sesgo de los noticiarios de la radio y la televisión, además de en los portales de internet

que administran y almacenan en sus servidores. Esta situación no augura un futuro promisorio para la difusión masiva de opiniones diversas y plurales sobre cuestiones públicas, ahora relegadas a las páginas *web* de ONGs y contados programas de televisión y radio en horarios que no son de la categoría mercantil triple A. Ya se perfila una novedosa condición de *apartheid* en los medios, incluyendo los servicios digitales de origen nacional, donde las elites políticas, financieras y mercantiles, los actores hoy hegemónicos, «fijan»



los parámetros de los contenidos «permitidos» para su difusión masiva por medio del recurso público del espectro electromagnético, mientras un reducido grupo de organizaciones civiles intentan ganar espacios en la torre de Babel comercial con mensajes difundidos en espacios marginales, por ejemplo, páginas *web* no anunciadas en los megaportales. Sin duda hay obstáculos que impiden analizar la gama de temas pertinentes al amplio menú de las políticas públicas por negociarse en cada país.

Uno de los efectos de la inclusión digital ya implementada, y al servicio de las diversas elites, se refleja en el diseño de los programas de conectividad apoyados con recursos fiscales. La mayoría de esos programas, si no todos, parte de la premisa de que se requiere adquirir enormes lotes de computadoras, instalarlas en instituciones escolares y bibliotecas, por ejemplo, o a veces en locales propios, y conectarlas a internet, basándose en la táctica de «si lo construimos, el público vendrá». Son programas muy costosos sin una adecuada rendición de cuentas. Muchas veces estos «telecentros oficiales» compiten con un universo de cibercafés previamente establecido –como pequeños comercios de servicios digitales que representan un recurso humano y tecnológico instalado y subutilizado–, y los proyectos oficiales vienen a ser una suerte de competencia desleal de estos negocios en funciones, ofreciendo acceso y un mínimo nivel de capacitación a sus clientes jóvenes. A estas fechas, muchos de los sitios que corresponden a esos programas languidecen por falta de un compromiso local, por un mantenimiento problemático, pocos incentivos para su uso efectivo y el desarrollo de capacidades, además de una marcada rotación de su personal operativo. Estas fallas en el diseño de una política pública costosa son de origen. A mi criterio, las elites no comparten un cabal compromiso para capacitar y educar a sus pueblos, mucho menos por medio de las nuevas tecnologías digitales¹⁸. El hecho representa un enorme costo de oportunidad perdida, un rubro no contabilizado como tal en los informes oficiales y alegres sobre la «inclusión digital en proceso».

Tampoco se contabiliza el costo de la entrega de servicios gubernamentales por medio de la red, donde es evidente que hay economías de escala que representan enormes ahorros para el Estado. Hay menos énfasis en la calidad de los servicios ofrecidos en línea, ventanillas virtuales para un amplio menú de trámites administrativos donde el telecentro comunitario (p. ej., administrado por una ONG), o la amplia red de cibercafés en todos los países, no reciben ningún

18. El perfil regional de los programas oficiales que ofrecen una capacitación en el empleo y programación en *software* de fuente abierta, no propietaria, es un indicador más de esta condición.

beneficio, al estar ofreciendo un servicio del Gobierno a sus usuarios¹⁹. Estos clientes suelen no recibir una capacitación adecuada en el uso efectivo de los trámites y servicios informativos ofrecidos por agencias del Estado, y este último, no logra ampliar la base de sus «clientes en línea» por falta de una promoción y adiestramiento en las «ventanillas virtuales», disponibles por vía de los muchos puntos de acceso que hoy en día se encuentran en casi todos los pueblos. Este modelo de «e-gobierno», con su enfoque vertical sobre trámites obli-



gatorios y no sobre mecanismos de negociar las políticas públicas, también es producto de la visión miope de los funcionarios superiores responsables de estos programas. Éstos ya lograron la inclusión digital para sí mismos, pero muestran una incapacidad de reconocer una obligación del Estado de apoyar con incentivos fiscales, contenidos culturalmente apropiados y otros instrumentos, la consolidación y expansión de la red de telecentros comunitarios y cibercafé, y su amplia clientela juvenil en su espacio nacional.

Conclusión

El escenario actual, donde las elites se han «incluido» o insertado de manera efectiva y audaz en la citada sociedad del conocimiento, con las tecnologías digitales a su alcance y servicio y sin invertir en la inclusión de los demás, es producto, a final de cuentas, de una crisis de la representatividad de los intereses populares en democracias no consolidadas²⁰. Hay indicios de cambios recién-

19. Últimamente el tema de la sostenibilidad de los telecentros ha recibido mucha atención. Las dimensiones socioculturales, financieras, tecnológicas y administrativas han sido en gran medida ignoradas por las agencias del Estado, limitando de esta manera no solo su sobrevivencia, sino también la escalabilidad de *modus operandi* probados en contextos populares, un activo en sí misma, y una retroalimentación del discurso técnico sobre el modelo genérico apropiado para la entrega de servicios digitales en puntos de acceso colectivo.

20. Ver J. Higley/R. Gunther, ob. cit., «Introduction».

tes en el perfil de la participación electoral²¹, un proceso cada vez más influido por la propaganda política en la radio y la televisión aunada a una juventud enajenada de los partidos, una proliferación de ONGs sin vasos comunicantes con representantes partidarios, en ambientes políticos nacionales donde esas organizaciones civiles con frecuencia actúan como partidos virtuales, generando propuestas e iniciativas en una gama de políticas públicas pendientes de consensos sobre su forma legislativa y su reglamentación posterior²². La acelerada convergencia en la difusión de noticias, entretenimiento, servicios educativos, música y video por demanda, llamadas telefónicas, etc., en formatos digitales que se transmiten a través de canales alámbricos e inalámbricos, requiere de inversiones cuantiosas, mientras los socios de las mismas desean proteger y ampliar su negocio aprovechando sus licencias y un recurso público, el espectro, con una venia garantizada por acuerdos fundamentales entre las elites que constituyen las fuerzas vivas de los diversos Estados latinoamericanos. En su mayoría, las fuerzas innovadoras en materia de políticas digitales quedan fuera de los espacios de negociación y consenso de las elites, y este hecho puede ser el eje de una contradicción estructural en las democracias emergentes.

En este contexto de políticas nacionales en el rubro de las telecomunicaciones, tecnologías digitales emergentes y reglas financieras, apreciadas de esta manera, grupos de poder tradicionales han encontrado la brújula del camino táctico para mantener su poder de antaño. El enfoque ahora es sobre contenidos digitales y el flujo de remesas: los espacios simbólicos y de supervivencia. El hecho tiene implicaciones radicales para las políticas culturales y públicas, ante la observada resistencia de las elites a ampliar la inclusión digital con sus inversiones, aun con recursos fiscales, o reducir las tarifas de las transacciones financieras. Estamos ante un futuro predecible donde la impunidad del Estado en relación con la oferta de información estratégica será un patrón probable, los marginados cada vez más excluidos y sus opciones limitadas a un modelo de darwinismo social autogestionario. Al mismo tiempo, las economías serán subvencionadas por el ingreso de las remesas, mientras las elites comerciales explotan los reducidos mercados de consumidores con suficiente capacidad de compra para adquirir la nueva generación de productos y servicios digitales que genera la inexorable evolución tecnológica y mercadotécnica.

21. V. «Grupos ciudadanos triunfan en las municipales de Bolivia en detrimento de los partidos» en <www.uimunicipalistas.org/actualidad/numero42.htm>.

22. Llama la atención la siguiente afirmación del respetable periodista Luis Hernández Navarro: «Civil society in Mexico and Latin America has shown a notable lack of interest in the migrants' situation». V. «To Die a Little: Migration and Coffee in Mexico and Central America», Americas Program del Interhemispheric Resource Center, Silver City, NM, Special Report, 14/12/04, <www.americaspolicy.org/reports/2004/0412coffee.html>.