

Construcción de Políticas Públicas de TIC diseñadas desde prácticas de participación ciudadana”

Reflexión, prácticas y propuestas

Hugo Carrión Gordón

Presentación

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

Introducción

Para algunos teóricos¹, el reto en los años por venir lo constituye la revolución del gobierno y el estado. Esta revolución es entendida como el cambio dramático en la forma en que el poder político y social es organizado y utilizado. La gran virtud de esta revolución radica en el hecho de que cambiará la manera en que se relacionan los ciudadanos con sus gobiernos y entre sí mismos, poniendo de manifiesto nuevos conceptos de ciudadanía, tanto en términos de necesidades como de responsabilidades; redefinirá los procesos gubernamentales; y alterará la esencia misma de la democracia.

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

Hablar de participación ciudadana, es habitual y cotidiano en las nuevas democracias. Pero realmente el ciudadano común y corriente siente que tiene la capacidad de tomar parte

¹ Ver Harris, Blake, 2001. E-Government: Beyond Service Delivery, PUNTOGOB INFOTEC, México, D.F.

en decisiones que le afecten? Por su parte las instituciones del estado han tomado conciencia de la importancia de oír, consultar y hacer partícipe a los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas que les afecten? Existen mecanismos reales, metodologías institucionalizadas que aseguren una real participación? Quizás sean estas preguntas sin contestar las que han creado un ambiente de escepticismo respecto a la ficción de la participación ciudadana.

A continuación se realiza una breve reflexión sobre estas preguntas.

Prácticas de Participación Ciudadana

Entendemos por prácticas de participación ciudadana como el conjunto específicos de actividades, procesos e ideas que permiten a los ciudadanos tomar parte e influir en la toma de decisiones de política que los afectan directamente²

Estas prácticas de participación ciudadana, aseguran un mejor ejercicio de los derechos y responsabilidades, fomenta la transparencia, empodera a los ciudadanos, sincroniza las actividades del gobierno con las necesidades de la sociedad y finalmente fortalecen la democracia.

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

La relevancia del tema entonces radica, en poder rescatar y acentuar la importancia de los procesos participativos para generar cambios positivos, de adherencia y que sean

² Esta definición se inspira en la manera como Bardach (1998 y 2000) define las prácticas gerenciales y en la reflexión de Fung y Wright (2003) sobre las formas institucionales de gobierno participativo

permanentes en los beneficiarios-usuarios finales de las políticas.

En este punto el tema se vincula a la Psicología Comunitaria, ya que para ésta la participación es un concepto clave, entendiéndose como "un proceso organizado, colectivo, libre, incluyente, en el cual hay una variedad de actores, de actividades y de grados de compromiso, que está orientado por valores y objetivos compartidos, en cuya consecución se producen transformaciones comunitarias e individuales"³

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

Políticas Públicas TIC

"Si preguntamos a un ciudadano común por el significado de las políticas TIC, éste probablemente responderá preguntando: «¿Qué es eso?» o «¿A quién le importan?». La participación en la formulación de políticas sobre tecnologías de información y comunicación (TIC) no es una prioridad para las personas, incluso para aquéllas que tienen un papel activo en otros sectores de las políticas públicas."⁴

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

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

Por lo tanto, un factor a tomar en cuenta para potenciar la participación de actores claves en la construcción de políticas TIC, sea develar de

manera concreta la afectación que tienen las tecnologías en la vida cotidiana de los ciudadanos.

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

Viabilidad de las Prácticas de Participación Ciudadana

La mayor parte de los estudios sobre la participación ciudadana en la gestión de los asuntos públicos pone énfasis en cómo determinadas prácticas y mecanismos promueven una participación amplia y sostenida de los ciudadanos y sus organizaciones. Esto es importante para lograr una mayor responsabilidad de la administración pública ante los ciudadanos. Pero es necesario reconocer también que, para que la participación ciudadana en los asuntos públicos sea viable y sostenible, las organizaciones públicas responsables de gestionar las políticas y programas públicos deben cambiar y adaptarse a las exigencias de una mayor intervención ciudadana. Este asunto, sin embargo, no ha recibido mucha atención por parte de la administración pública. Por lo tanto, tal vez es necesario poner énfasis en la comprensión de los procesos que hacen viables aquellas prácticas de participación ciudadana que requieren una elevada interacción con las organizaciones y funcionarios públicos.

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

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

1. Diseño de una metodología participativa: podría resultar bastante obvio este paso, pero es fundamental que la administración pública conozca y maneje con destreza herramientas

³ Montero, M., Introducción a la Psicología Comunitaria, Editorial Paidós. Buenos Aires, Argentina, 2004

⁴ Nicol Chris, Políticas TIC: Manual para principiantes, APC, 2003

de consulta y participación de tipo cuantitativo y cualitativo. Técnicas experimentales e interpretativas son fundamentales para desarrollar una metodología que asegure la representatividad de los actores y el peso específico de sus aportes.

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

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

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

Herramientas Metodológicas para la Participación Ciudadana

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

Encuestas

Al momento de diseñar una política pública, es básico disponer de estadísticas confiables, sobre el tema. Para ello las encuestas son una herramienta muy utilizada. Se inicia seleccionando zonas específicas de estudio, con el fin de establecer comparaciones entre regiones. Durante el procesamiento final se recomienda utilizar factores de ponderación para adecuar el tamaño de las submuestras regionales a la proporción real de la población. La selección de la muestra debe tomar en cuenta aspectos geográficos y demográficos, así como considerar un equilibrio de género y una proporción respecto a los grupos etareos.

Para asegurar la fiabilidad de la encuesta, es recomendable que la información sea recolectada en entrevistas domiciliarias directas con las personas seleccionadas, utilizando un cuestionario estructurado y altamente

precodificado, con preguntas abiertas y cerradas. El tamaño de la muestra debería ser mayor a 400 entrevistados, a fin de trabajar con niveles de confianza mayores al 90% y errores menores al 5%. El muestreo debe ser probabilístico aleatorio, utilizando información censal básica y la cartografía más reciente del país.

Grupos focales

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

Metodo Delphi

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

- a) No existen datos históricos con los que trabajar. Un caso típico de esta situación es la previsión de implantación de nuevas tecnologías.
- b) El impacto de los factores externos tiene más influencia en la evolución que el de los internos. Así, la aparición de una legislación favorable y reguladora y el apoyo por parte de algunas empresas a determinadas tecnologías pueden provocar un gran desarrollo de éstas que de otra manera hubiese sido más lento.
- c) Las consideraciones éticas o morales dominan sobre las económicas y tecnológicas. En este caso, una tecnología puede ver dificultado su desarrollo si ésta provoca un alto rechazo en la sociedad.

Juicio Grupal Ponderado

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

pues llega a decisiones más consistentes. Se emplea para: valorar el éxito de un proyecto existente; estimular el potencial de éxito de un programa existente; desarrollar las prioridades que deben ser más consideradas, por los planificadores, en la formulación de un proyecto. Puede ser aplicado en procesos de evaluación de proyectos en los que las variables por considerar son independientes una de la otra y pueden ser sopesadas en tal forma que exista una relación positiva entre sus valores y el éxito del proyecto. Por ser un ejercicio usualmente realizado bajo condiciones de escasa o nula información estadística previa, las variables dependientes (los problemas que están siendo tratados) pueden no ser excluyentes entre sí y mostrar cierto grado de traslape; la selección de las variables independientes no obedece a una teoría o hipótesis previamente establecida, sino a criterios de expertos sobre los asuntos relevantes para enfrentar ciertos problemas, y las prioridades resultantes de la deliberación del grupo podrían no corresponder con los resultados de otros estudios.

Sitios Centinelas

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

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

Estrategias TIC de consulta

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

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

Conclusiones y recomendaciones

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

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

Hugo Carrión Gordón

Ingeniero en Electrónica y Telecomunicaciones, tiene estudios de postgrado en Gestión de la Información y Comunicaciones, Pedagogías Innovadoras y Gestión de Proyectos BID. Actualmente es consultor en temas relacionados con las TIC para Santa Fe Associates International, IICD - Instituto Internacional para la Comunicación y el Desarrollo y el Banco Mundial. Ha sido consultor de tecnología para el PNUD, UNESCO y organismos nacionales.

Ha asistido a cursos de actualización en Norteamérica, Europa y Asia. Es conferencista internacional y su actividad de consultoría la complementa con la investigación en temas relacionados con la participación ciudadana, redes sociales e innovación empresarial.