

CONGRESO IBEROAMERICANO: EL FUTURO DE LA COMUNICACIÓN EN EL ÁMBITO IBEROAMERICANO. Sevilla, 4 a 6 de Marzo de 2004

GRUPO: LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS Y EL FUTURO DE LA COMUNICACIÓN

DIGITALIZACIÓN DE LA SOCIEDAD Y GOBERNANZA: EL PAPEL DE LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LA COMUNICACIÓN EN EL ACCESO DE LOS CIUDADANOS A LOS SERVICIOS

DRA. LINA GAVIRA ÁLVAREZ

Departamento de Sociología de la Facultad de Comunicación de la Universidad de Sevilla.
lina@us.es

Resumen

Desde finales de los años noventa, tanto las instituciones europeas como las estatales han venido desarrollando una serie de planes, recomendaciones y resoluciones relativas al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y su papel en la promoción de la democracia y los derechos de ciudadanía, planteándose una serie de principios generales sobre las implicaciones y significados que alcanza la e-gobernanza para Europa.

Asimismo, los cambios sociales y políticos que se están derivando de la digitalización están llevando a los diferentes actores implicados a reflexionar sobre el sentido que en este contexto alcanzan conceptos como *servicios sociales, participación / implicación, proveedores o usuarios*.

Ello es especialmente relevante en el ámbito del diseño y gestión de las políticas, donde se ha de considerar la definición de objetivos sobre cómo orientar directrices y recomendaciones de lo que se entiende como *“buenas prácticas”*. Esto es, cómo pueden contribuir y cuáles son los riesgos de la utilización de las TIC en la implicación / participación de los grupos sociales y territorios más vulnerables en el marco de la globalización vigente.

Partiendo de estos antecedentes, en esta aportación se reflexiona sobre las consecuencias que tienen los cambios tecnológicos en la sociedad y en la organización de las políticas de lucha contra la exclusión y cuáles son las potencialidades y los riesgos que se derivan de la aplicación de las TIC en el desarrollo de unos servicios de calidad no excluyentes.

Para ello, partiendo de las investigaciones realizadas en este ámbito en Europa, se revisa el contexto socioeconómico, las implicaciones institucionales y normativas europeas, las corrientes dominantes en la definición de los conceptos que se aplican en la definición de las políticas, la relación existente entre participación y e-democracia, el papel de las TIC para promover la participación de los ciudadanos como vía para mejorar su acceso a los servicios, las nuevas vías de aplicación de la e-gobernanza y los riesgos para los grupos y territorios más vulnerables.

Introducción

El globalismo neoliberal imperante (Beck, 2001)¹ y el uso de las TIC que se ha derivado del mismo, ha renovado el debate sobre el papel de estas tecnologías en la “sociedad del conocimiento” para generar mayor democracia en un contexto en el que la también “nueva cuestión social” (R. Castel, 1997)² que propicia la aparición de nuevos grupos sociales vulnerables y excluidos aparece como telón de fondo que ensombrece las visiones más triunfalistas.

Esto ha hecho que desde diferentes organizaciones e instituciones europeas supraestatales se propicien una serie de debates y de normas que tratan de orientar los cambios y riesgos que se derivan de la nueva situación. Pues a las diferentes formas de exclusión social vigentes para grupos sociales y territorios, el cambio técnico supone un nuevo riesgo de “**infoexclusión**” (J.M. Rodríguez Vitoriano), entendiéndolo como tal “*el conjunto de procesos sociales que impiden, separan o dificultan el acceso de los individuos y grupos sociales a las tecnologías de la información y el conocimiento*” haciendo que queden excluidos de las potencialidades del uso de información y conocimiento que pueden favorecer estas tecnologías.

Así pues, desde finales de los años noventa, el Consejo de Europa ha venido desarrollando una serie de planes, recomendaciones y resoluciones relativos al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), su papel en la promoción de la democracia y los derechos de ciudadanía, creándose un grupo intersectorial de expertos sobre “e-gobernanza³” en el marco del proyecto integrado “*Haciendo trabajar las instituciones democráticas*”. Este grupo de expertos está formado por representantes de las diferentes direcciones generales del Consejo de Europa, representantes de las ONGs que defienden intereses de distintos colectivos sociales, empresas del sector, del observatorio europeo de medios, autoridades locales y regionales y expertos universitarios comisionados por alguna dirección general para abordar un aspecto concreto, como en nuestro caso, en el que se nos instaba a pensar y proponer recomendaciones para los grupos sociales vulnerables.

Esto ha llevado a la elaboración de un informe aprobado y en fase de publicación⁴ que ha servido de base para la discusión del documento provisional de recomendaciones para el Consejo de Ministros, elaborado por el grupo de expertos, donde se plantean una serie de principios generales sobre las implicaciones y significados que alcanza la e-gobernanza para Europa.

¹ Beck, U. (2001) ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo. Respuestas a la globalización. Paidós.

² CASTEL, R. (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Paidós

³ Draft Recommendation on e-governance. Agosto de 2003. Se entiende por “e-gobernanza” el diseño, implementación y gestión del cambio para mejorar las relaciones entre las autoridades públicas y otros actores de la sociedad civil, así como el seguimiento del trabajo de las autoridades públicas en la gestión de sus responsabilidades democráticas y de provisión de servicios, haciendo uso de las e-tecnologías.

⁴ GAVIRA & GONZÁLEZ (2003) “The Role of New information technology as regards user involvement in social services”. IP1 (2003) 66E. Actualmente se puede encontrar en la página de Consejo de Europa www.coe.int, Integrated Project 1 “Making Democratic Institutions Work”.

Por otra parte, el documento elaborado por el Grupo de Especialistas sobre *"La implicación de los usuarios en los servicios sociales"* (CS US), de mayo del 2003, aporta una serie de cuestiones que orientan las líneas de trabajo de futuro para este grupo, entre las que se señalan una serie de acuerdos sobre el sentido de los conceptos de *servicios sociales, participación / implicación, proveedores y usuarios*, además de objetivos sobre cómo orientar directrices y recomendaciones sobre "buenas prácticas", entre las que se apuntan cómo pueden contribuir y cuales son los riesgos de la utilización de las TIC en la implicación / participación de los ciudadanos pertenecientes a grupos vulnerables que pueden ser usuarios de los servicios sociales.

Partiendo de estos antecedentes y de los resultados obtenidos de la investigación realizada sobre el acceso y los tipos de políticas de empleo para grupos vulnerables⁵ en los 44 países miembros del Consejo de Europa, así como los resultados de la investigación europea sobre las coordinación de políticas de bienestar y empleo⁶, la presente comunicación tiene como **objetivo central** reflexionar sobre las consecuencias que tienen los cambios tecnológicos que se están produciendo en la sociedad y en la organización y gestión de las políticas sociales atravesados por la hibridación público-privada, para la implicación/participación de los grupos sociales vulnerables y cuáles son las potencialidades y riesgos que se derivan de la aplicación de las TIC en el desarrollo de unos servicios de calidad no excluyentes.

El contexto actual del cambio institucional y político en la lucha contra la exclusión.

Hay un consenso generalizado por parte de los investigadores y expertos que se han ocupado del tema en considerar que la aplicación de políticas sociales que generen unos servicios de calidad supone la posibilidad de prestar **servicios integrados de acuerdo a las necesidades de los usuarios** desde una perspectiva global, personal y partenarial (Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo, Conferencia de Toledo, 2002)⁷.

También se apuesta por la necesidad de **complementariedad** de las políticas de prestaciones y las políticas activas relacionadas con áreas políticas situadas tradicionalmente fuera de los servicios sociales, como el empleo, la vivienda, la salud, etc., encaminando sus objetivos a conseguir un empoderamiento de los usuarios de las mismas que les lleve a tener un mayor grado de autonomía, para de esa forma que puedan hacer un uso informado de sus derechos.

⁵ GAVIRA & GONZÁLEZ (2003) *Employment and vulnerable groups*. CG 10-7. CLRAE. European Council. Estrasburg. www.coe.int.

⁶ GAVIRA & GONZÁLEZ (2000) Informe español sobre propuestas integradas de políticas de bienestar y empleo. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo. Dublín.

⁷ GAVIRA & GONZÁLEZ (2002) *Estrategias de empleo y de inserción en el mercado laboral como medidas de inclusión social*. Documento síntesis de la Conferencia de la Presidencia Europea de Toledo. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo. Dublín.

Este planteamiento exige considerar la participación, representación e implicación de **los intereses de los usuarios** -reales y potenciales- en el diseño, la provisión y la evaluación de las políticas, tanto en la toma de decisiones como en su desarrollo, como criterio para aumentar la eficacia y la calidad de los servicios. Pues, al promover la activación de los usuarios como ciudadanos, se socializa el conocimiento y se profundiza en el principio de democratización y gobernanza.

Ahora bien, el desarrollo de servicios integrados supone para los responsables políticos y técnicos de los servicios la necesidad de establecer métodos de **coordinación**, tanto a nivel horizontal, con otros servicios del territorio que gestionan políticas y servicios de diferentes áreas como empleo, vivienda, servicios sociales, salud, etc., como a nivel vertical, entre diferentes niveles territoriales de responsabilidad técnico-política (local - regional, estatal, global).

Esta es una tarea difícil debido a la complejidad que supone, tanto en cuanto a la necesidad de fomentar nuevas formas de organización en red para la administración de los servicios, como en cuanto a las distintas culturas e intereses de los diferentes actores implicados en ellos (responsables políticos, técnicos, organizaciones de usuarios o representativas de las mismas, agentes sociales).

Generalizar una nueva cultura de participación y coordinación (entre actores e instituciones) que permita una visión integral de las necesidades de los usuarios desde una lógica de activación y empoderamiento, asumiendo los costes de transacción del cambio de manera exitosa, requiere de una **voluntad política real**, de **recursos** y de **metodologías abiertas (cualitativas)** que permitan valorar los logros y costes de este tipo de intervenciones en el medio plazo.

Específicamente, se requieren competencias específicas para la comunicación e interpretación de los imaginarios y condiciones sociales que afectan a las organizaciones y a los actores implicados. Esto es especialmente relevante para que la práctica de la monitorización, que suele ser un buen instrumento catalizador de estos procesos, sea un instrumento eficaz. Aunque, previamente, se han de consensuar claramente las estrategias, los objetivos, los medios y recursos adecuados sobre los que se realiza el seguimiento y la actualización a través de la monitorización.

El tipo de apuesta por “la sociedad de la información” de las instituciones europeas y su concreción política e institucional, es otro de los ingredientes fundamentales de los cambios que están afectando a la aplicación de las políticas y apunta en dirección a una mayor profundización en la lógica globalista dominante, en la que **la empresa se constituye como el principal actor social y político**.

Así el Plan de Acción “*e-Europe 2005: Una sociedad de la información para todos*”⁸ muestra cuales son las directrices marcadas por la Unión Europea (UE) respecto a la estrategia de “competitividad” y “cohesión social” nacida del Consejo de Lisboa del año 2000 respecto a la sociedad de la información. En este Plan de acción se plantea “*crear un marco favorable a la inversión privada y a la creación de nuevos puestos de trabajo, impulsar la productividad, modernizar los servicios*

⁸ Comisión de las Comunidades Europeas COM(2002) 263 final.

públicos y ofrecer a todos la posibilidad de participar en la sociedad de la información mundial. Este Plan pretende fomentar la seguridad de los servicios, aplicaciones y contenidos basados en una infraestructura de banda ancha ampliamente disponible”.

El papel central que se le otorga a los grandes grupos empresariales en la configuración de las plataformas digitales, siendo éste ya un segmento empresarial con alto grado de concentración, hace que las propuestas de aplicación de las TIC estén fuertemente **mediatizadas** por los intereses mercantiles de estos grupos que imponen sus prioridades estratégicas con lógicas del beneficio y no del acceso de la mayoría de los ciudadanos.

La priorización de segmentos de consumidores con mayor capacidad adquisitiva por parte de las estrategias empresariales, hace que el desarrollo de las infraestructuras de banda ancha y los formatos de configuración de las aplicaciones de estas tecnologías tiendan a orientarse a los perfiles de consumidores de clase media o con poder adquisitivo quedando invisibilizados e infoexcluidos los grupos y territorios vulnerables con escaso poder de demanda, como ya señalara M. Castell (2000)⁹.

A ello se suma además que el desarrollo de la e-formación y las e-competencias se construye desde lógicas que se adaptan más a este tipo de consumidores de clase media, a pesar de los discursos sobre la teórica “plasticidad” que permite el uso de las TIC para adaptarse al consumidor, en la medida que los formatos tecnológicos que se imponen los construyen técnicos que no conocen las demandas de los grupos y territorios desfavorecidos, aunque serían posible, sobre todo desde instituciones públicas, promover otros **formatos menos infoexcluyentes**.

Otro de los grandes problemas en la aplicación de la TIC es la **corta vida útil** de estas aplicaciones, que suele hacer dependientes a los consumidores de frecuentes adquisiciones de equipos, software y competencias, controlados corporativamente.

La falta de referencias para la mayoría de los usuarios sobre la **calidad** de las aplicaciones informáticas, en un mercado que cambia muy rápidamente, los hace muy vulnerables a los intereses de los grupos comerciales.

Esta situación se agrava para el caso de los grupos y territorios vulnerables, normalmente con carencias económicas, formativas y sociales de diversos tipos. Por ello es imprescindible para evitar la infoexclusión una **intervención positiva decidida desde los responsables políticos**. Esta se ve mediatizada, en el caso de las políticas sociales, por los costes económicos que la adaptación a las TIC supone y la escasez de presupuesto disponible en relación a las demandas. Ante esta situación se suele optar por políticas “realistas” que priorizan a los sectores con mayor interés electoral.

Todo ello reclama de las autoridades políticas, no solo de las responsables de las políticas sociales o culturales, un esfuerzo renovado y permanente para evitar que

⁹ CASTELL, M. (2000) La era de la información. La sociedad en red. Madrid. Alianza.

los grupos y territorios vulnerables sean excluidos. Lo que implicaría de forma concreta la **presencia de empresas del sector público en la gestión de las TIC**, o bien, mantener un **segmento del mercado de las TIC protegido** (desde la oferta y/o la demanda) en el que se imponga la lógica del beneficio social a la del beneficio privado, o bien, propiciar la aparición de **empresas mixtas para la inclusión** en la sociedad de la información a través de las TIC (por ejemplo, grupos de capital social equivalentes a los que operan en la banca solidaria que pueden operar en colaboración con las administraciones) orientadas a que los grupos y territorios vulnerables no sean más excluidos aún, cuestión por otra parte, no tan extraña en la lógica de empresarialización que se está implicando en “la modernización de los servicios públicos” (Gavira y González, 2000)¹⁰.

Estas propuestas entrarían plenamente dentro de las líneas de acción para la promoción del uso de las TIC recomendadas por el grupo de expertos intersectorial del Consejo de Europa para la e-gobernanza:

- Apelar a todas las administraciones o agencias públicas para promover bases legales y políticas para el desarrollo de la “e-governance”.
- Propiciar la e-democracia.
- Promover la calidad de los e-servicios públicos.
- Acceso a los e-servicios públicos.
- Desarrollo de la e-formación.
- Implementación y gestión de la e-gobernanza.
- Trabajar sobre los aspectos de privacidad y protección de datos.
- Analizar el impacto de las TIC y el coste / efectividad de la e-gobernanza.

Participación de los usuarios en las políticas y e-democracia.

Las implicaciones políticas de la **apertura a la participación de los usuarios en el diseño y gestión de las políticas** es uno de los temas más debatidos en los últimos tiempos, tanto en ámbitos académicos como sociales y políticos, pero son muy escasas aún las reflexiones sobre cómo afectan las TIC al desarrollo de la e-democracia en Europa, en el caso de los grupos vulnerables que cuentan con carencias importantes. Como se ha dicho en relación a estos grupos, sin el apoyo decidido por parte de los actores involucrados, liderados por los responsables de las administraciones públicas, las TIC no serían una vía de mayor apertura y democratización, sino mas bien una nueva forma de exclusión, que debido a la progresiva digitalización de los servicios implicaría nuevas limitaciones para el acceso a la salud, la educación, las prestaciones sociales...etc.

¹⁰ GAVIRA Y GONZÁLEZ (2000) Ibidem

Por ello para el desarrollo de la participación de los usuarios en las prácticas de información, asesoramiento, concertación y cooperación, se requiere que **los actores directamente involucrados acuerden y asuman** previamente:

- El sentido de la e-participación como empoderamiento¹¹.
- Una delimitación normativa clara de las funciones y responsabilidades de los agentes involucrados en la implicación/participación de los usuarios en los distintos niveles territoriales.
- Una definición específica de los objetivos que se pretenden conseguir a través de las TIC para evitar que supongan un nivel más de exclusión para los grupos más desfavorecidos.
- La existencia de prejuicios por parte de los usuarios respecto a la administración y las TIC, así como una decidida voluntad de promover políticas de motivación para la e-participación.

Para que sea eficaz la e-participación de los usuarios se ha de considerar tanto la diversidad de situaciones y carencias sociales que tienen, como el grado de urgencia que les afecta y las motivaciones y prejuicios a los que son sensibles, lo que pasa necesariamente por abrir procesos de comunicación abiertos a las diferentes racionalidades. También las TIC pueden ser muy útiles para **crear bases de datos**, que sirvan como una primera aproximación cuantitativa, **articuladas** con otras agencias para gestionar **la identificación de los usuarios** potenciales.

Sin embargo se ha observado que a veces el uso de bases de datos digitalizadas pueden ser un problema para la gestión desde una visión integrada del usuario como sujeto social debido a la **simplificación digital** que lleva en muchos casos a un reduccionismo excesivo. También pueden ser un problema el uso de bases de datos digitalizadas para la coordinación entre diferentes agencias, porque cada una tiende a tener sus propios formatos, lo que añade rigideces económicas debido al coste de adaptación y a la dificultad de consensuar qué formato se generaliza para la articulación de bases de datos digitales entre diferentes servicios, imponiéndose en la mayoría de los casos las lógicas de los servicios que controlan los recursos económicos, que suelen tener generalmente una cultura más técnico-instrumental que otros de mayor cultura de gestión de las diferencias sociales (Ditch, 2002)¹².

El conocimiento de las **necesidades y prejuicios de los usuarios** de las-políticas requiere además de **otro tipo de metodologías abiertas**, además de las descriptivas utilizadas en la configuración de bases de datos, que permitan la apertura al universo de los usuarios desde sus códigos culturales. En este campo en el que **la imagen puede tener una gran fuerza evocadora como metáfora**

¹¹ Se entiende por empoderamiento el desarrollo de la capacidad para tomar decisiones informadas que afectan a su propia vida, que limiten la dependencia de los usuarios respecto a los servicios y les hagan ciudadanos activos en cuanto a derechos y responsabilidades.

¹² DITCH, J. (2002) Integrated Approaches to Active welfare and Employment Policies. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

de la realidad, las TIC en su versión audiovisual pueden ser muy provechosas, aunque situándolas en un contexto institucional en el que la formación de los técnicos y el contacto directo resultan de suma importancia.

En la medida que las organizaciones son “campos de lucha” de poder (Morgan, 1990)¹³ y la definición de objetivos formales se ve mediatizada por los intereses concretos de los actores, también resulta necesario para la aplicación eficiente de las TIC en el camino hacia una apertura real a la participación e implicación de los usuarios en las políticas, **considerar la diversidad de intereses y los prejuicios** que afectan a los actores implicados en el control y gestión de las políticas, tanto a los **responsables políticos** de diferentes ámbitos territoriales, como a los **técnicos implicados en la gestión**.

No considerar la pluralidad de intereses que puedan existir entre los responsables políticos y los proveedores de los servicios respecto al papel que puede tener la participación de los usuarios, supone favorecer los intereses de los grupos con más poder para imponer sus lógicas, lo que suele derivar en un uso que se puede entender como “políticamente correcto” de las TIC, pero que resulta poco eficaz en cuanto al empoderamiento de los usuarios, que es el objetivo de su participación.

Para sopesar el papel de la **diversidad de intereses y los prejuicios que pueden tener los responsables políticos** de la toma de decisiones en cuanto al objetivo de promover las TIC como vía para la participación y el empoderamiento de los usuarios de las políticas, se deberían considerar los siguientes aspectos:

- La cultura del mercado lleva a que las lógicas economicistas del corto plazo se impongan a las sociales. Por ejemplo, a veces, para mejorar los resultados estadísticos de las políticas, se selecciona a los usuarios con menor grado de exclusión social, quedando sin cubrir las necesidades de los más desfavorecidos o marginados, a los que se reserva el cupo “políticamente correcto” acotado para los grupos estigmatizados a través de la targetización social de las clasificaciones de grupos sociales (minorías, disminuidos, mujeres...).
- La descentralización de los servicios no siempre implica desconcentración del poder de la toma de decisiones y apertura real a la e-participación: hay un cierto recelo a que puedan multiplicarse las expectativas y demandas.
- El uso de las TIC como vía para aumentar los procesos de transparencia en la gestión y los resultados de las políticas, puede verse frenado debido a la existencia de afinidades de intereses entre organizaciones prestadoras de servicios y grupos políticos.
- La competencia entre las propias ONGs por captar los recursos escasos existentes, está llevando en Europa a un proceso de concentración en el que pocas y poderosas organizaciones controlan el segmento de políticas sociales descentralizadas. Las ONGs pequeñas, igual que las pequeñas y

¹³ MORGAN, G. (1990) imágenes de la organización. Ra-ma. Madrid.

medianas empresas, tienen mayores dificultades para acceder y utilizar las TIC.

- Los intereses del mercado electoral a corto plazo para desarrollar una política de igualdad de oportunidades en el acceso a la e-administración de los servicios públicos, pueden colisionar con los intereses de los ciudadanos más desfavorecidos, que suelen tener un horizonte más a medio o largo plazo.
- Las TIC pueden ser utilizadas para difundir y dotar de transparencia a las políticas desarrolladas desde los servicios, siempre que incluyan la posibilidad de desarrollo de formatos adaptados a los perfiles de los usuarios. Pero las e-metodologías participativas, desde una lógica de ciudadanía activa y empoderamiento, a veces, provocan recelos entre los responsables políticos, poco habituados a desarrollar espacios participativos y de transparencia con grupos desfavorecidos.

Otro tanto ocurre con los **técnicos implicados en la gestión de las políticas**, cuya actuación viene marcada por:

- Un uso de las TIC, tanto en su diseño como en la gestión, predominantemente orientado a promover la eficiencia técnica de la organización más que a mejorar el acceso y el empoderamiento de los usuarios.
- La existencia en los servicios sociales de una cultura del trabajo a menudo asistencialista e incluso paternalista, desde lógicas técnicas a veces lejanas a la cultura de los usuarios, que no propicia el cambio hacia la autonomía que puede llevar a la participación de los usuarios, sobre todo si son jóvenes, normalmente con más destrezas en el uso de la TIC.
- La insuficiencia casi estructural en relación a las necesidades sociales de recursos técnicos y materiales disponibles para la participación de los usuarios en los cambios necesarios para aplicar las TIC y la e-administración.
- Escasa cualificación en general, poco reconocimiento económico y social por parte de los responsables políticos de las competencias en este campo cuando se da el caso de técnicos que las poseen y falta en el mercado de formación específica adaptada al ámbito del trabajo en los servicios sociales respecto a las TIC, especialmente cuando se trata de personas de más edad.
- El rechazo por parte de algunos técnicos a las TIC genera una baja motivación para acceder a los procesos de formación continua que demandan los rápidos cambios en este ámbito tecnológico y genera estrés. Esto se ve agravado por la falta de un mercado de formación especializado, es decir, orientado a la diversidad de los grupos sociales potencialmente usuarios de las políticas, lo que lleva, por una parte, a la dependencia de las empresas de formación en el uso de las TIC generalistas, que van cambiando de formato según el tipo de tecnología

que controlan, y, por otra parte, a que los técnicos tengan que gastar bastante tiempo en adaptarse a los formatos pedagógicos que se tratan de imponer dependiendo de la empresa que suministra la formación.

Papel de las TIC para promover la participación de los usuarios como vía para mejorar su acceso a las políticas sociales.

R. Castel (1997)¹⁴ subraya la renovada actualidad de la “cuestión social” que hace que, como consecuencia de los cambios en el mundo del trabajo y la protección social, aparezcan y aumenten **grupos de población excedentarios**, sujetos de exclusión social y profesional: los trabajadores mayores que han perdido su puesto de trabajo, parados de larga duración, mujeres solas con cargas familiares dependientes de exiguas ayudas sociales, jóvenes sin cualificación, multiproblemáticos o con adicciones, inmigrantes pobres sin regularización de su situación... todos ellos ligados a una posición que los excluye de los círculos de intercambio productivo. Paralelamente aumenta el grado de vulnerabilidad de una parte importante de la población como resultado de la **mala calidad del trabajo** dominante, generándose conflictos por la competencia de recursos de vivienda, prestaciones sociales, salud, etc. entre los colectivos claramente identificados como grupos diana y los nuevos pobres, muchos de ellos procedentes de una movilidad social descendente.

Esta situación hacía especialmente pertinente la utilización de las TIC en los procesos de integración, tanto en cuanto a su potencialidad como **instrumento para mejorar el acceso y la participación de los usuarios** tradicionales de las políticas sociales, como en cuanto a las posibilidades que ofrecen para que accedan ciudadanos pertenecientes al grupo de “nuevos pobres”, que temen ser socialmente estigmatizados y que por ello no van a los servicios sociales, garantizando de esa forma la confidencialidad. También pueden ser útiles las TIC para la **socialización** de la ciudadanía en general como parte implicada en la gestión de la solidaridad pública, limitando el carácter conflictivo de las relaciones entre integrados y excluidos.

Los aspectos relacionados con la **cultura de género** tienen también un importante papel en lo que a la participación político-social se refiere. Suelen ser las mujeres, como representantes del grupo doméstico, las que más frecuentemente acuden a los servicios sociales. Sin embargo, la cultura del trabajo informal, que muchas veces suele caracterizar a estas mujeres, y la premura de sus necesidades las hacen poco receptivas a la participación en los servicios. El problema añadido es que suelen tener más rechazo a las TIC que los hombres como fruto del proceso de socialización seguido a lo largo de la vida, según han puesto en evidencia los trabajos desarrollados dentro de la red Girls, Ecology & Action (www.geanet.net).

Tampoco hay que olvidar que el desarrollo de la e-administración, la e-salud o la e-educación suponen la posibilidad de **globalizar estos servicios** y una **reestructuración** de esos sectores sin precedentes. Los servicios suelen estar fuertemente feminizados por lo que las tensiones que se pueden generar en los

¹⁴ CASTEL, R (1997) La metamorfosis de la cuestión social. Paidós.

mismos, si no hay una regulación global del trabajo, pueden generar mayor exclusión de amplias capas de mujeres y/o a veces altos niveles de stress laboral ante la rapidez de los cambios.

En el caso de **los jóvenes**, especialmente los chicos, conseguir la participación en los servicios aún resulta más difícil, por su falta de confianza en los mismos y el sentido disciplinador que suelen atribuirles.

Esto supone que si no se promueve **desde las lógicas de los usuarios** un uso de las TIC que permita cambiar estas actitudes, difícilmente se podrá cumplir con el principio de democratización y expansión de la e-gobernanza.

Una estrategia de este tipo requiere la posibilidad de construcción de partenariados locales contando con la participación de los diferentes tipos de usuarios. Pero para que estos estén disponibles se les ha de ofertar la **incorporación desde sus intereses**. Así, por ejemplo, ha sido muy útil en diferentes países europeos vincular la gestión de rentas mínimas con la activación a través del acompañamiento para el empleo, la creación de autoempleo o de empresas de inclusión social. O bien, en el caso de los jóvenes, utilizar los tipos de consumos de tribu como reclamo. También ha resultado eficaz **trabajar la motivación de los usuarios para la participación utilizando las TIC audiovisuales** (Gavira, 1999)¹⁵, como hace la publicidad, para ayudarles a descubrir nuevas potencialidades, aumentar la autoconfianza y debatir prejuicios existentes sobre los servicios, el trabajo como vía de inclusión o el uso de las políticas de vivienda, salud...etc.

La utilización de radios, TV locales, la construcción de CD, la grabación y digitalización de aspectos culturales relacionados con las diferentes culturas o subculturas, ayudan a fomentar la posibilidad del debate y la participación dialógica. Esto es **especialmente interesante para grupos diana que tienen rasgos culturales y condiciones materiales diferenciadas**: jóvenes, mujeres, inmigrantes o minorías étnicas, disminuidos,...etc.

Los grandes **problemas** que encuentran los servicios que gestionan políticas sociales para desarrollar este tipo de prácticas audiovisuales son:

- La limitada capacidad para desarrollar este tipo de prácticas audiovisuales por sí mismos, lo que lleva a plantear la necesidad de conveniar con universidades o centros especializados. Por ejemplo, este ha sido el caso de las experiencias desarrolladas en este ámbito en Barcelona y Sevilla (España) con jóvenes multiproblemáticos (Gavira, 1999)¹⁶.
- Poder prever las demandas que se generan con prácticas de esta naturaleza lo que implica necesariamente la construcción de partenariados, en los que las TIC puede tener también un papel importante para la conectividad.

¹⁵ GAVIRA, L. (1999) La participación de los jóvenes con especiales dificultades en la aplicación de políticas activas de empleo: limitaciones y potencialidades. Revista de Estudios de Juventud, nº 45. Instituto de la Juventud. Madrid.

¹⁶ GAVIRA, L. (1999). Ibidem.

- Contar con disponibilidad de recursos e infraestructuras digitales suficientes.
- La desconfianza inicial que suelen mostrar estos grupos que reclama normalmente de mediadores pertenecientes a los propios grupos.

En cuanto a los recursos e infraestructuras existen enormes **diferencias territoriales**, como lo muestra el Índice de Acceso Digital (DAI) de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) que se construye a partir de 5 grandes áreas: disponibilidad de infraestructuras, precios de acceso, nivel de educación, calidad de los servicios TIC y utilización de Internet.

El máximo valor de este indicador de acceso digital a nivel mundial corresponde a los Países Nórdicos Europeos. Mientras que los valores inferiores europeos corresponden a Portugal, Grecia y España. Con todos los problemas que conlleva la interpretación de un índice cuantitativo de esta naturaleza, hay resultados que ponen de relieve la creciente **brecha digital** que separa a los países del norte y del sur.

Otro de los grandes problemas del uso de las TIC es que requieren unos conocimientos específicos respecto a la gestión de estas tecnologías y su terminología: tanto por parte de los técnicos de los servicios como por parte de los usuarios hay serias deficiencias, que **acaban causando rechazo en su utilización** (AMD, 2003)¹⁷.

Por ello, parece necesario utilizar diferentes formatos digitales para ofrecer información a los usuarios a través de los medios de comunicación que utilizan habitualmente sobre cómo pueden acceder a **guías atractivas y claras de recursos sociales** que puedan ser consultadas por los usuarios desde cualquier PC o la telefonía móvil.

Sería, por tanto, conveniente **garantizar un mínimo acceso gratuito a PC en las zonas donde viven los usuarios** potenciales de los servicios sociales. No hay que olvidar que la glocalización y la sociedad de la información requieren organizar también territorialmente (barrios, comunidades, zonas) los e-servicios sociales y la e-gobernanza.

Participación de los usuarios en los procesos: el papel de las TIC.

Las TIC pueden jugar un papel importante para que los usuarios de los servicios sociales participen en los **procesos de organización** que se siguen en los dispositivos de información, prestaciones económicas, asesoramiento - acompañamiento, formación, intermediación, monitorización y evaluación, sin caer en discriminaciones relacionadas con el género, la cultura o el nivel de salud de los implicados. Pero también pueden aumentar la distancia entre los usuarios y los servicios.

¹⁷ METAFACETS, Inc (2003) Roadblocks on the Information Highway. Barriers to adoption of technology products. AMD.

Normalmente, la participación en estos ámbitos se suele plantear a través de la colaboración con ONGs o grupos de usuarios organizados, que pueden hacer de mediadores respecto a personas y grupos que no llegan a los servicios.

La tradicional falta de apertura a los sujetos sociales con que generalmente se abordan los problemas vinculados con las necesidades, termina casi siempre imponiendo la lógica del servicio a la de los usuarios. Por ello no basta con la utilización de las TIC para implicar a los usuarios. Se necesita, como se ha dicho, voluntad de hacerlo. Sin ella, la posibilidad de aplicar la e-gobernanza queda muy mermada.

En este sentido, en la medida en que la “e-gobernanza” se refiere al diseño, implementación y gestión del cambio para mejorar las relaciones entre las autoridades públicas y otros actores de la sociedad civil y el funcionamiento de las autoridades públicas en el desarrollo de sus responsabilidades democráticas y de suministro de servicios, haciendo uso de las e-tecnologías¹⁸, las TIC pueden ser un buen instrumento para la participación de los usuarios en la organización y desarrollo de las actividades y programas de políticas sociales y económicas, dotando de una serie de potencialidades a las organizaciones y servicios a nivel local-regional, nacional y global:

- Suministrar información a los diferentes actores involucrados, incluidos los usuarios, en formatos accesibles.
- Mejorar la calidad de la información ahorrando tiempo en la gestión y propiciar la retroalimentación.
- Mejorar las posibilidades de comunicación y contacto.
- Desarrollar transacciones electrónicas (gestión).
- Propiciar el autoservicio para aquellas personas y grupos que acceden a la e-información sobre este tipo de formatos digitales y que aprendan a utilizarlos.
- Favorecer el acceso telefónico o en red a los servicios.
- Generar marcos interactivos de apoyo a grupos.
- Favorecer la teleasistencia.
- Mejorar el conocimiento de los servicios y de las posibilidades de las políticas disponibles a través de la e-formación.
- Generar nuevos sistemas de información y comunicación multimedia e interactiva con diferentes fines.
- Favorecer el acceso a buenas prácticas en la e-gestión de los servicios sociales contando con la participación de usuarios.

Una buena manera de hacer participar a los usuarios en los procesos y ofrecerles la posibilidad de conocer las respuestas que generan las diferentes agencias que forman parte de los servicios coordinados es involucrar a los usuarios -tanto en grupos como en organizaciones representativas de los intereses de los usuarios- en los partenariados y propiciar la coordinación entre los servicios implicados en

¹⁸ Grupo de expertos sobre e-gobernanza. Consejo de Europa. Estrasburgo.

la gestión a diferentes niveles territoriales y en la retroalimentación de los procesos e instrumentos que se derivan de la coordinación.

El **involucrar a los usuarios o sus organizaciones representativas en las redes** de diferentes ámbitos territoriales es una buena estrategia para generar procesos de control y transparencia, que al hacerse visibles a los usuarios y ciudadanos **aumentan las posibilidades de gobernanza**.

Esto es **especialmente útil en el caso de los servicios sociales a nivel local**, que suelen tener menor peso político que otras áreas como urbanismo (vivienda), empleo, salud, ...etc. porque de esta forma los usuarios o sus representantes, son **testigos de los juegos de poder** y pueden identificar claramente a los responsables técnicos o políticos que no cumplen con las cuestiones acordadas a nivel de la red. De esa manera pueden a través del boca a boca o de los medios de comunicación local trasladar lo que ocurre a nivel institucional y hacer público el incumplimiento, convirtiéndose realmente en un medio de control de hasta qué punto los responsables de las políticas locales están cumpliendo con sus obligaciones. Este ha sido el caso, por ejemplo, de una experiencia que hemos desarrollado a partir de una iniciativa NOW de la UE en el sur de España. Mediante este proceso se ha conseguido que la participación de los usuarios tuviera repercusiones en las políticas y la puesta en marcha de la gobernanza y la democratización de los servicios.

De todas formas, son necesarias una **disponibilidad de recursos materiales y humanos adecuados al cambio tecnológico** y la **posibilidad de su actualización** a partir de procedimientos de aprendizaje activo y de la formación ad hoc para cada contexto organizativo (público, privado, sin ánimo de lucro, con ánimo de lucro) y socio-económico e institucional (ámbito más o menos urbano, más o menos periférico económicamente, según existencia más o menos tradición de cultura organizativa y participativa, según se trate de un contexto local, regional, estatal o europeo).

Todo ello implica la necesidad de considerar una serie de requisitos para **adaptar las TIC a las posibilidades de los usuarios** y así mejorar su acceso a las políticas sociales y económicas para hacer posible su participación en la organización de las mismas:

- La diversidad de perfiles sociales, económicos y culturales, así como de motivaciones de los usuarios de los servicios aconsejan, ante el cambio propiciado por la e-gobernanza, involucrarlos en los mismos para **mejorar la eficacia de los procesos de clasificación y construcción de grupos diana** susceptibles de ser gestionados a través de e-tecnologías a diferentes niveles (global, regional - local e individual).
- La participación de los usuarios de los servicios en el desarrollo de la e-gobernanza y de la e-democracia no elimina sino que **refuerza la necesidad de la atención cara a cara**, al menos en el proceso inicial, dependiendo del grado de desigualdad o exclusión de los usuarios, seguido de interfases de relación digital que pueden venir propiciadas por las TIC.

- Disponer de un **espacio formal de encuentro** de los técnicos con los usuarios y sus organizaciones, para acordar y establecer los objetivos y las estrategias.
- Entender los **códigos y consensuar el lenguaje administrativo** que se utiliza en la digitalización de forma que se limite la relación de autoridad entre usuario y técnicos.
- **Descentralizar los servicios** y llevarlos a las zonas en las que se encuentran los demandantes, favoreciendo la instalación de PC en los lugares de encuentro, de un lado, y favoreciendo que los técnicos puedan desplazarse con portátiles a los lugares donde están los usuarios y mantener la conexión con las bases de datos y los recursos de la oficina. La **e-información a través de teléfonos móviles** resulta especialmente útil para aquellas personas que carecen de domicilio o son transeúntes, aunque las subculturas tecnológicas de los diferentes grupos sociales cambian bastante de unos lugares a otros.
- Tener un espacio para la comunicación dialógica con los responsables del servicio, lo que supone bastante más que la mera presencia de los usuarios en los procesos, siendo la participación de los diferentes tipos de usuarios -según los programas- en **la monitorización, una de las claves del éxito para mejorar la participación de los usuarios y la calidad de los servicios**. Sin embargo hay grupos de usuarios que tienen dificultades de lectoescritura y falta de confianza, lo que los inhibe de participar. La formación no formalizada sobre cómo un uso adecuado de las TIC puede eliminar estas barreras, incluyendo lenguajes iconográficos, puede favorecer la participación de los usuarios en estos procesos de monitorización y seguimiento de las políticas sociales, aportando sus visiones de los problemas, que son de gran utilidad para mejorar la eficacia de las políticas.
- Promover una **mejor conexión entre servicios públicos y ONGs que trabajan sobre grupos marginados** debido a diferentes problemas de salud mental, adicciones, tráfico humano, etc. a los que la acción de las administraciones llega poco, cuando llega. Con estos grupos es el contacto personalizado cara a cara prácticamente la única vía de intervención, resultando muy difícil conseguir su participación en la e-gobernanza. Mediante una mejor y más rápida articulación entre los servicios públicos y las ONGs que trabajan con estos grupos, a través de las TIC se pueden reducir los procesos burocráticos que hacen perder tiempo y recursos a las ONGs, favoreciendo indirectamente la posibilidad de mejorar la calidad de las intervenciones sobre los grupos marginados.
- Incluir en la gestión de programas estrategias de reconocimiento y validación de los logros y dificultades por parte de los usuarios, que permitan a estos valorar lo que reciben (tiempo y recursos). Un buen sistema consiste en la creación de **bases de datos sobre procesos de seguimiento de los usuarios**, siempre que sean accesibles para estos.

- Promover mecanismos de transparencia y control democrático, a partir del establecimiento de **procesos de monitorización y evaluación participados**.

En definitiva, la participación en los procesos se debería entender desde las metodologías implicadas en las prácticas que se desarrollan bajo una “mirada cualitativa”¹⁹ que **propicie la apertura a sujetos con diferentes racionalidades y expectativas**.

El uso y la generalización de las TIC **pueden favorecer** estos procesos abundando en la e-gobernanza y la e-democracia. Pero las tendencias dominantes hacen que no se pueda ser demasiado optimista, pues las actuales limitaciones en el gasto público y la dejación de la responsabilidad social en su aplicación a los grandes grupos empresariales, también pueden suponer **nuevas barreras** técnicas para la implicación de los usuarios en los servicios públicos de acuerdo al objetivo de su activación como ciudadanos.

En síntesis, puede decirse que para que las TIC tengan un papel activo en la participación de los usuarios en los servicios, estos han de cumplir con una serie de requisitos previos. Como señala el documento de expertos del grupo de e-governance, los e-servicios deben ser:

- Identificables
- Disponibles
- Manejables
- Asequibles
- Veraces
- Claros

El matiz que se debería agregar es que estos rasgos abstractos se han de aplicar a **sujetos concretos**, con percepciones muy diferentes, por lo general, a las visiones de los técnicos respecto del **sentido que alcanzan estos términos**.

Por ello la aplicación de las TIC en la participación de los usuarios sin una estrategia de apertura metodológica cualitativa a los sujetos, **que incorpore, como organización cualificante, las lógicas de los usuarios desde el desarrollo mismo de los procesos**, termina siendo improductiva desde un objetivo que pretende el empoderamiento de los usuarios.

La gran pregunta sería ¿es posible una estrategia de acción de esta naturaleza en Europa? Sólo a partir de una investigación más amplia y el análisis de las enseñanzas de casos de buenas prácticas en estos aspectos, se podría llegar a vislumbrar el alcance de una propuesta de este tipo. Sin embargo, las contradicciones y las diferencias de intereses existentes entre los grupos de ciudadanos consumidores y los grandes grupos empresariales que actúan en los mercados dejan un espacio para la esperanza.

¹⁹ ALONSO, L.E. (1998) La mirada cualitativa. Ed. Fundamento. Madrid.

