

LECCIONES APRENDIDAS PARA EL PROCESO DE FORMULACION DE LAS POLÍTICAS TIC PARA EL DESARROLLO

Perspectivas desde Bangladesh, Bolivia y Uganda

Elizabeth Rodas, Martín López, Mridul Chowdhury, Nelson Ofwono,
Tina James, Vincent Waiswa Bagiire

Noviembre de 2007



¿POR QUÉ ESTE RESUMEN?

Esta reseña pone en evidencia experiencias prácticas y lecciones aprendidas en procesos de formulación de políticas TIC en tres países – Bangladesh, Bolivia y Uganda. Procesos que fueron llevados a cabo durante los últimos años. Cada uno de estos tres países ha desarrollado políticas dirigidas específicamente a la aplicación de las TIC a nivel nacional o en sectores de desarrollo tales como la agricultura, educación, salud o gobernabilidad.

Con el objeto de apropiarse de los aprendizajes derivados de los diferentes procesos de políticas TIC, la APC y el IICD se comprometieron en la realización de una serie de estudios de evaluación, con el fin de incrementar el conocimiento referido a los procesos participativos en la formulación de políticas TIC para el desarrollo.

Estos estudios fueron concebidos para mejorar la comprensión de los procesos que requieren las políticas TIC, centradas en resolver los problemas de la pobreza y también para aprender de los procesos de colaboración y de investigación. Las lecciones aprendidas fueron discutidas a fondo y finalmente consolidadas en oportunidad de un taller que se llevó a cabo a principios de 2007. Lo que aquí se presenta es la cristalización de los puntos clave que surgieron de los diferentes estudios y de las deliberaciones llevadas a cabo por los participantes del taller.

Los aprendizajes que aquí se comparten se han logrado merced al trabajo en colaboración de gobiernos y la sociedad civil en los países dos organizaciones – la Asociación para el Progreso

de las Comunicaciones (APC) y el Instituto Internacional para la Comunicación y el Desarrollo (IICD). Ambos organismos han estado participando en el desarrollo de políticas durante muchos años.

La APC ha tenido un rol activo en el empoderamiento de la sociedad civil y en la ampliación del alcance y el volumen de la participación de diferentes partes interesadas, con el objeto de ejercer influencia en las políticas. El IICD, por su parte, ha tenido una participación activa en fomentar el desarrollo de redes formadas por múltiples partes interesadas, con la participación de la sociedad civil, del sector privado y de organizaciones gubernamentales activas en el área de las TIC para el Desarrollo (ICT4D).



LECCIONES APRENDIDAS

Lección 1: Los procesos de políticas TIC para el desarrollo son dinámicos, fluidos y algunas veces caóticos

No existe un enfoque tal como 'un modelo es adecuado para todos' que pueda ser adoptado en todos los países y ni siquiera en todos los sectores dentro de un mismo país. Si bien hay pasos que pueden ser identificados en los procesos de desarrollo de políticas, estos pasos no siempre deben ser seguidos de acuerdo a una misma secuencia o siguiendo un orden en particular.

Cada proceso político tiene que ser visto desde su propio contexto. Esto incluye el reconocimiento del clima político y económico que existe en cada nación. Incluye, además, la existencia de importantes debates sobre estas políticas en el ámbito internacional, como por ejemplo la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (WSIS).

La identificación de oportunidades para dar inicio a los procesos de políticas TIC y también, en la mayoría de los casos, la presencia visible y el liderazgo de un paladín preparado para ponerse a la cabeza de estos procesos y hacerlos avanzar.

En Bangla Desh, se llevó a cabo un estudio de evaluación durante el peor periodo de inestabilidad política en la historia reciente del país. De manera que muchos de los actores del área política o bien acababan de asumir sus cargos o bien no estaban preparados para hacer aportes significativos.

Estos procesos pueden también recibir el apoyo y el ímpetu necesarios, a través de la participación de una institución facilitadora. Instituciones tales como la APC y el IICD, fueron consideradas como expertos en la materia y capaces de ejercer influencia a la hora de desempeñar este rol. No obstante, si se desea que el proceso de formulación de políticas sea sostenible, este no debería depender demasiado de los donantes ni de los gobiernos extranjeros.

Se expresaron puntos de vista muy opuestos acerca de si el liderazgo debe ser ejercido por una sola organización a cargo o por varias. El modelo óptimo depende en gran medida de los contextos nacionales. Los gobiernos - con sus estructuras públicas, sus instituciones y recursos - son generalmente considerados como los líderes naturales para conducir el proceso de formulación de políticas. Que los gobiernos sean los propietarios del proceso es un punto crítico.

De manera alternativa, el proceso podría ser liderado por un comité directivo con representación de los principales actores de la sociedad. En este caso el comité directivo debe ser representativo y legítimo, permitiendo la participación de los diferentes actores. En estos casos representantes de la sociedad civil a veces substituyen a los gobiernos en el rol de desarrollar procesos de políticas públicas.

Habría que reconocer también el hecho de que algunas partes del proceso de formulación de políticas deberían permanecer cerradas o, al menos, limitadas a la participación de tan solo un reducido número de expertos y partes interesadas, por ejemplo cuando se llevan a cabo investigaciones o cuando el documento político está siendo redactado.

La provisión de una hoja de ruta para los procesos de formulación de políticas TIC se convierte en algo importante ya que asegura una mayor transparencia en términos de la manera en que varias partes interesadas pueden tomar parte de este proceso.

En Uganda, el proceso de políticas TIC se inició en 1998, pero aún así, para 2006 el Gabinete todavía no había aprobado ningún documento final oficial referido a las políticas TIC para la nación. A pesar de la falta de normas oficiales, Uganda ha logrado desarrollar varios procesos y estrategias de implementación, como por ejemplo, el Fondo para el Desarrollo de las Comunicaciones Rurales.

Un proceso de formulación de políticas no siempre culmina en un documento final para una política que pueda ser impulsada hasta su implementación. En tales casos, el proceso de planeamiento, formulación y el establecimiento de alianzas entre grupos de actores múltiples interesadas puede representar un proceso valioso en sí mismo, como se ha visto en el caso de Bolivia.

La implementación de una política no siempre resulta ser una respuesta directa a los contenidos de un documento político, aún cuando un país haya validado y legitimizado la política en cuestión.

La situación política, particularmente en aquellos países donde hay cambios políticos de manera regular, puede crear oportunidades para la introducción de procesos de formulación de políticas. Estas oportunidades deberían ser identificadas y explotadas cuando se presenta la oportunidad.

Debe prestársele también consideración a los procesos informales que contribuyen a darle forma a una política, muchos de los cuales tienen lugar en ámbitos cerrados y alejados del dominio público. Esto es particularmente así a nivel de la implementación de las políticas y en el establecimiento del marco regulatorio. Estos procesos informales son críticos, particularmente en países donde las estructuras institucionales son débiles. El proceso político debería crear un espacio para estas interacciones informales. No obstante, esto no debería sustituir la necesidad de poner a punto procedimientos transparentes dentro de los procesos de formulación de políticas.

Lección 2: Los procesos de políticas TIC requieren estudios de línea base

Es importante asegurar que al inicio del proceso de formulación de políticas se lleve a cabo un apropiado estudio de base que determina las necesidades reales, particularmente para los habitantes de las zonas rurales y para los pobres, así como también para otros grupos marginados.

Además el estudio debe presentar información técnica sobre el acceso universal a la infraestructura disponible, acceso para los grupos menos favorecidos, la brecha digital entre el mundo urbano y rural, el marco regulador vigente, convergencia de tecnologías, etc.

El estudio debe aportar datos consolidados y bien informados referidos a las prácticas TIC para el desarrollo que se llevan a cabo en el país y en otras partes del mundo.

Finalmente, es esencial proveer materiales y recursos que puedan ser usados para la conscientización y desarrollo de capacidades de los tomadores de decisiones y otros actores, tanto en temas TIC como en procesos de formulación de políticas más en general.

En Bolivia, el proceso político tendiente a integrar a las TIC en la agricultura fue altamente participativo. Los funcionarios del gobierno con poder de decisión desempeñaron un rol muy activo. En el proceso, se involucraron también actores clave provenientes tanto del sector académico como del privado, así como también representantes de organizaciones civiles líderes. No obstante, se notó una escasa participación de los productores del sector agropecuario, la mayoría de los cuales son mujeres.

En el proceso de formulación de políticas TIC hubo también una importante participación de grupos de la sociedad civil tales como TICBolivia y CRIS Bolivia.

Lección 3: Se debe asegurar la participación de múltiples actores de la sociedad

Una deficiencia clave que ha sido identificada en varios de estos procesos de políticas TIC fue la falta de participación de actores claves, particularmente de organizaciones de base. No siempre es fácil lograr su participación porque carecen de recursos, se ubican en zonas alejadas y carecen de experiencia o conocimiento de procesos de formulación de políticas.

Los gobiernos, las agencias de cooperación y otras organizaciones facilitadoras deben prestar particular atención a brindar apoyo para la participación de estas organizaciones, lo que puede lograrse por medio de la provisión de fondos para traslados, viajes y otros costos relacionados. Además, es necesario que se aseguren de que los procesos de políticas TIC sean relevantes y resulten comprensibles para las organizaciones de base.

Los procesos de políticas TIC también tienden a excluir a las instituciones públicas que podrían proveer una alta visibilidad política, particularmente aquellas que pertenecen a áreas clave para el desarrollo nacional y en el área de las TIC para el Desarrollo. Deberían

consagrarse mayores esfuerzos para integrar y cruzar las políticas TIC con otras políticas relacionadas al desarrollo.

Se notó también una participación limitada de mujeres. Debería prestársele una mayor atención a incrementar la participación de las mujeres, tanto en número como en su contribución cualitativa. Es interesante resaltar que bien el dominio de las políticas es visto como un área esencialmente masculina, en países como Bolivia y Uganda, las mujeres participando han venido ejercitando una influencia real.

Considerando el tema de genero, lo mas importante es que se debe asegurar que las necesidades diferenciadas de las mujeres y de los hombres serán abordados de manera adecuada en las políticas TIC, teniendo en cuenta asuntos tales como la movilidad, el acceso a la renta, los niveles de alfabetización, de seguridad, etc.

Una de las recomendaciones clave que emergen de la práctica es que al iniciar un proceso de política TIC, debería llevarse a cabo un análisis exhaustivo de las partes interesadas. Esto debería identificar a los diferentes grupos de partes interesadas, mostrar claramente quiénes son los actores y las instituciones clave y cómo y cuándo estos podrían y deberían tomar participación en el proceso. Los roles de hombres y mujeres deberían ser considerados en todos y cada uno de los grupos de partes interesadas.

Como cualquier otro proceso de formulación de políticas en Uganda, el de las políticas TIC fue mayoritariamente dominado por hombres. Y esto fue así en virtud del hecho de que eran hombres los que ya estaban ocupando posiciones relacionadas con la formulación de políticas

Los grupos que deberían tenerse en cuenta al llevar a cabo un análisis de posibles partes interesadas se detallan en la lista que aparece a continuación:

Grupo interesado	Niveles de Participación
Los tomadores de decisiones del gobierno	Generalmente este grupo se encuentra bien representado; los niveles de conocimiento varían de país a país. Los políticos son necesarios para hacer lobby / ellos desempeñan el rol de adalides para las TIC para el Desarrollo.
Los académicos e investigadores	Bien representados; considerados como conocedores del tema y objetivos; se recurre extensamente a ellos en la mayoría de los procesos políticos.
El sector privado	Niveles variados de participación; preocupaciones acerca de los intereses comerciales
Organizaciones de base	Generalmente muy mal representadas
Gobiernos locales	Generalmente excluidos. Sin embargo, son actores de una importancia critica para la implementación de las estrategias TIC para el Desarrollo.
Las Mujeres / grupos de mujeres	Generalmente están muy mal representados
Los medios de comunicación.	Generalmente están mal representados y se los mira con recelo
Instituciones facilitadoras	Generalmente son bien miradas y se considera que aportan valor agregado
Agencias de cooperación	Miradas varias que van desde lo negativo a lo positivo. A veces se considera que adoptan un enfoque verticalista – desde arriba - lo que desalienta la participación de las partes interesadas. En otros casos, se considera que desempeñan un rol de facilitadores que resulta muy útil.

Las actividades alrededor de procesos de formulación de políticas generalmente se concentran en las ciudades principales. Esto tiende a excluir a las partes interesadas clave que se encuentran en los pueblos más pequeños o en las áreas rurales. Si se desea que los procesos de formulación de políticas, en particular aquellos que se dirigen a disminuir la

pobreza, sea necesario que se lleven a cabo encuentros en áreas rurales o que se destinen fondos para permitir una mayor participación de representantes de zonas rurales.

Lección 4: Es clave la apropiación y validación de las políticas

Hay varios puntos clave durante el proceso de políticas TIC en los cuales se necesita la validación. La ausencia de tales validaciones podría causar el estancamiento y puesto en riesgo el proceso.

- Es clave la apropiación y validación por parte de los tomadores de decisiones a nivel de gobierno es una condición clave para una formulación e implementación de políticas efectiva. En el caso de cambios personales, es necesario asegurar de nuevo la apropiación de los nuevos mandatarios. Debe incluir no solamente aquellos que tienen injerencia en el área de las TIC, sino también aquellos responsables del desarrollo en los ámbitos nacional y sectorial.
- Se debe validar la organización que asume el rol de facilitador del proceso.
- La organización tiene que ser considerado neutral, versado en la materia, respetado y confiable por todos los actores participando en el proceso.
- Es importante asegurar la participación o por lo menos validación de la documentación de la política que se produzca por parte de los actores involucrados.
- Igualmente se debe ofrece el tiempo suficiente para la retroalimentación y la integración de sugerencias de los diferentes actores.
- Validación a través del cambio de los gobiernos y ministros.
- La transparencia y la confiabilidad de la implementación de la política - incluyendo la manera cómo se están usando los recursos financieros públicos - son factores de importancia clave. Para esto es esencial el monitoreo de la implementación de la política, el análisis del impacto alcanzado y una diseminación amplia y publica de la información correspondiente.

I-Network es una asociación ICT4D muy reconocida en Uganda con más de 200 socios provenientes de los sectores público y privado y de la sociedad civil. I-Network, con apoyo del IICD, desempeñó un rol facilitador en el proceso de insertar a las TIC dentro del marco nacional de planeamiento y en el Plan de Acción para la Erradicación de la Pobreza en Uganda (PEA) La Autoridad Nacional de Planeamiento (NPA) desempeñó un rol de liderazgo en la dirección del proceso y en la fiscalización del trabajo de un equipo formado por miembros de varias agencias.

Lección 5: Es esencial tener una estrategia de comunicación y información

La carencia de estrategias de comunicación en el proceso de formulación de políticas es un tema común en los diferentes estudios de caso. Muchos de los participantes manifiestan no haber sido avisadas con tiempo de importantes reuniones y talleres consultivos y de que no recibieron la documentación a tiempo. También hay insuficiente tiempo destinado para la retroalimentación, en particular cuando se debía consultar posicionamientos políticos con sus bases.

Por lo tanto, se debe redactar un protocolo de comunicación entre actores participando en el proceso e acordarse sobre los flujos de información a lo largo del proceso de formulación e implementación. Para responder a realidades diferentes entre los actores, se deberían tomar en consideración los aspectos culturales y lingüísticos. La diseminación de la información en lenguas indígenas reviste una importancia crítica para estos procesos.

Se deberían llevar a cabo actualizaciones regulares para el público en general acerca de los procesos de desarrollo de las políticas, así como también un seguimiento de las acciones de implementación. Esto podría ser llevado a cabo a través de boletines mensuales, como es el caso en Bolivia, o a través de encuentros regulares tales como los que facilita I-Network en Uganda.

Es esencial establecer relaciones con los medios para promover una mayor diseminación del proceso de formulación de políticas. Las estrategias de comunicación deberían tomar en cuenta no solamente a los medios de comunicación masivos y en línea, sino también medios como la radio rural que tienen mas llegada entre interesados en las zonas rurales y grupos particulares tales como de habla indígena.

Las buenas prácticas deberían ser documentadas para permitir que otras personas puedan extraer enseñanzas de las experiencias prácticas que se llevaron a cabo en otras partes, por lo que estas deberían ser ampliamente diseminadas. El presente estudio de evaluación es un ejemplo, como lo es también el proceso de documentación llevado a cabo en Kenia, en el marco de la formulación de su política TIC para el desarrollo.

Lección 6: El desarrollo de capacidades como factor crítico

Se requiere integrar un programa de desarrollo de capacidades en los procesos de formulación de políticas TIC para el desarrollo. Esto facilita nivelar los conocimientos muy desiguales entre los participantes, tanto en temáticas TIC como en su experiencia con proceso el desarrollo políticas más en general. Esto es particularmente cierto en sectores tales como la agricultura y la educación, donde existe un conocimiento insuficiente acerca de la aplicación de TIC para lograr objetivos sectoriales.

Cuando Bolivia comenzó el proceso de su estrategia TIC para el sector agropecuario, se ofreció programas de concientización y capacitación de los tomadores de decisiones del Ministerio de Agricultura. Esto incluyó al Ministro, a los Viceministros, a los Directores y al personal técnico y administrativo del Ministerio. Los programas incluyeron temas como mesas redondas para identificar la demanda de información y comunicación, intercambios de experiencias TIC con otras instituciones nacionales, gestión de la información, habilidades básicas TIC, base de datos y páginas Web. Para asegurar la asistencia de autoridades altos, se ofrecieron cursos a medida y personalizados a este grupo en particular paralelamente a cursos formales para el personal. Dentro de 6 meses se ha capacitado a mas de 200 personas, logrando un mayor interés, conocimiento y habilidades. Según los entrevistas entre participantes, esto ha permitido un mayor interés, conocimiento y criterios para el desarrollo de una política TIC.

Un resultado interesante e inesperado fue que la participación había aportado conocimientos y una experiencia invaluable en la formulación de políticas a los participantes. Además, ellos habían logrado adquirir una mejor comprensión del valor de las TIC para el desarrollo. Esto, junto con la evaluación y la documentación de esas experiencias, demostraron ser una herramienta poderosa a la hora de desarrollar capacidades.

La experiencia brindada por Uganda muestra también la necesidad de proveer capacitación en temas relacionados al TIC y género, en particular para generar consciencia entre los tomadores de decisiones. Esto debería incluir un entendimiento acerca de cómo el género tiene un impacto en los procesos de formulación de políticas, de la misma manera que las cuestiones de género impactan en el desarrollo.

Lección 7: Falta de conocimiento sobre las condiciones para una implementación efectiva de políticas TIC formulados

Una de las lecciones más importantes que emergen de los estudios es la comprensión de modalidades para la transición de políticas hacia su implementación práctica. Un proceso de formulación de una política y la posterior producción de un documento sobre esa política, aprobado de manera oficial, no puede ser considerado como algo realmente exitoso, a menos que exista alguna evidencia de que se han realizado acciones de seguimiento.

Para garantizar una implementación exitosa de políticas es necesario que el proceso de formulación de políticas defina las capacidades y conocimientos necesarios de los entes de implementación. También requiere de más énfasis en la selección de indicadores para medir el progreso de la implementación. La política debería también estar alineada con políticas de desarrollo y alivio de la pobreza, tanto en el ámbito nacional como en el sectorial. Redes formadas por actores en programas TIC para el desarrollo podrían desempeñar un rol importante como grupos de presión o de monitoreo, por ejemplo, I-Network en Uganda, TiCBolivia en Bolivia y KictaNET en Kenia.

En términos generales, será necesario llevar adelante más investigación para conocer todos los factores que determinan procesos exitosos de desarrollo de políticas y su implementación exitosa.

LOS AUTORES

Este documento fue producido para la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (www.apc.org) y el Instituto Internacional para la Comunicación y el Desarrollo (www.iicd.org) por Tina James, ICTEUM Consulting, Sudáfrica, tjames@intekom.co.za

El presente documento se basa en los siguientes documentos:

Mridul Chowdhury (Enero de 2007). Bangladesh: Procesos Nacionales para la Política TIC.

Versión Ingles: www.apc.org

Elizabeth Rodas y Martín López (Enero de 2007). La política TIC en Bolivia: Una evaluación del proceso de formulación de la norma política 2003-2006.

Versión Ingles: www.iicd.org/files/bolivia-national-ict-policy

Versión Española: www.iicd.org/files/bolivia-politica-TIC-nacional

Elizabeth Rodas y Martín López (enero de 2007). La política TIC para el Sector de la agricultura en Bolivia: Una evaluación del proceso de formulación de políticas.

Versión Ingles: www.iicd.org/files/bolivia-agriculture-ict-policy

Versión Española: www.iicd.org/files/bolivia-politica-TIC-agricultura

Tina James (febrero de 2007). Resumen del taller sobre políticas TIC de la APC, Cape Town, Sudáfrica.

Versión Ingles: www.iicd.org/files/APC-IICD-workshop-report-Feb07