

LA CIBERNÉTICA Y EL PERIODISMO EN LA CONSTRUCCIÓN DE HERRAMIENTAS PARA LA AUDITORÍA CÍVICA

Narcisa J. MEDRANDA
Carrera de Comunicación Social, Universidad Politécnica Salesiana
Quito, Pichincha, 17122536, Ecuador

Victoria D. PALACIOS
Dirección de Identidad y Misión de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador
Quito, Pichincha, 17 01 21 84, Ecuador

RESUMEN

Se presenta un análisis del papel de la cibernética y el periodismo en el proceso de construcción de herramientas para la auditoría de asuntos públicos. Dado el avance de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación y la consolidación de la democracia en Latinoamérica, es necesario profundizar en los mecanismos que las instituciones estatales deben desarrollar para ofrecer información a los ciudadanos. Esto resulta urgente si se tiene en cuenta que la insatisfacción ante las deficiencias del ejercicio democrático también ha aumentado en los últimos años. Se realizó una revisión de los conceptos de cibernética, periodismo y auditoría pública. Se procedió al análisis de las web de municipios de Ecuador y España. Los datos se obtuvieron de mapas Infoparticipa.

Los resultados demuestran que la metodología Infoparticipa es útil para la presentación de información que favorezca la participación ciudadana. Sin embargo, su aplicación depende de las diversas características de los países. Se concluye que, si bien la cibernética y el periodismo son claves en el proceso de auditar la información, es necesario revisar el modo en que son implementadas las innovaciones tecnológicas, el papel que juega el periodismo y la posibilidad de acceso de la ciudadanía en cada país.

Palabras clave: cibernética, periodismo, auditoría, ciudadanía, Mapa Infoparticipa

1. INTRODUCCIÓN

En este trabajo se presentan los conceptos de cibernética y periodismo considerando que estos juegan un papel de primer orden en el proceso de creación de herramientas para la auditoría cívica. En este sentido, los medios de comunicación deben ser instrumentos para informar a la sociedad y promover la rendición de cuentas de los responsables en la administración de los recursos, en especial cuando estos omiten sus obligaciones.

Por otra parte, se observa cómo la cibernética y las nuevas tecnologías ofrecen recursos para diseñar modelos

de información que permiten a los ciudadanos participar en los procesos relacionados con el ámbito público. Además, hacen posible que se haga seguimiento de la actuación de los responsables de ejecutar y administrar los recursos. Este sentido, Es conocido que, en América Latina, la democracia ha tenido periodos de alta y baja solidez. Si bien las democracias se han mantenido en el tiempo, la insatisfacción respecto a las mismas se ha acrecentado en las últimas décadas. Cada vez más, la ciudadanía tiene conocimiento y reconoce la diferencia entre la democracia como una forma de gobierno, el papel y el desempeño que juegan sus representantes e instituciones. Se hace necesario que estas instituciones refuercen su carácter democrático y los procesos que esto implica, es decir, que rindan cuenta a los ciudadanos de sus acciones y de la manera en que manejan los recursos y agendas.

2. MARCO CONCEPTUAL

Auditoría cívica

Oyhanarte y Niilus establecen que “La auditoría ciudadana es una herramienta de participación que, a partir de determinados métodos de investigación, permite a una comunidad autoevaluar y mejorar su vida democrática.” [3] Cabe indicar que, auditar a las organizaciones públicas e instituciones que conforman al gobierno permite que la información presentada pase por un proceso exhaustivo de revisión [4]. De esta manera, la información publicada y al alcance de los ciudadanos podrá ser entendida con mayor facilidad y ofrecer un panorama más amplio y detallado de la situación y, por ende, una participación más efectiva.

Para ello, los datos auditados deben ser comparados con la realidad bajo ciertos parámetros, con el fin de determinar el grado en que los responsables del manejo de recursos y agendas estén cumpliendo su deber y determinar así la calidad de la democracia. “La auditoría ciudadana trata de examinar prácticas democráticas previamente identificadas y emitir una opinión informada sobre ellas”. [5] Para promover la participación y el desarrollo de la democracia, uno de los primeros pasos importantes consiste en buscar y procesar la información bajo un proceso de auditoría. Conociendo lo que esto

implica, es necesario, y de igual forma de suma importancia, que la misma sea de carácter público para su correcto aprovechamiento. De esta forma, Erbiti habla de “(...) las distancias entre la auditoría pública y el periodismo, dos mundos entre los que es preciso tender puentes si queremos que la labor de control de la gestión pública cumpla con una exigencia básica: su publicidad” [6].

Periodismo y medios de comunicación

Por lo anteriormente expuesto, es posible afirmar que los medios de comunicación y el periodismo juegan un rol fundamental en el proceso de construcción de herramientas para la auditoría cívica. Erbiti considera que esto es así “(...) en primer lugar por un deber ético de transparencia, porque todas las administraciones están obligadas a trasladar a los ciudadanos la información que les interesa” [6]. La información pública y publicitada mediante los medios de comunicación puede ser considerada por los interesados, quienes, a su vez, podrán tener un mayor control de la misma.

Las funciones de la comunicación social y del periodismo abarcan tres aspectos: la vigilancia sobre aquellas situaciones que amenazan al Estado democrático; la organización, producción de respuestas y construcción de consenso por parte de la sociedad con respecto a los problemas identificados; y la transmisión de la herencia social de generación en generación.

Haciendo énfasis en las dos primeras funciones, podemos ver que el periodismo permite la vigilancia de todo aquello que pueda afectar a la ciudadanía y a la manera en la que los recursos son utilizados, debido a que ofrece la posibilidad de que las personas se informen sobre los acontecimientos que están ocurriendo. Su segunda función permite, además, que sobre estos acontecimientos se creen opiniones y discusiones al respecto, las cuales fortalecen la función de la auditoría: profundizar en el análisis de la información mediante el debate creado respecto a la situación e información existente.

Por otra parte, el periodismo facilita la prioridad e importancia con la que deben ser tratados ciertos asuntos e información. Rodríguez comenta sobre “(...) el importante rol del periodismo y la manera cómo estaba llamado a desempeñar una influencia decisiva en las sociedades. Su misión es, pues, además de informativa, orientadora y educadora” [7]. Por su parte, Pla establece “(...) que los medios forman parte fundamental y adjetiva principalmente en las relaciones Estado-sociedad. (...) se definen como espacios privados susceptibles a influir en la política, gestión Estatal y en la vida privada de los individuos” [8]. Estos medios de comunicación no son estáticos, han ido evolucionando con el tiempo. Desde la prevalencia de la radio y la televisión, la sociedad se ha visto influenciada por su contenido e información y lo mismo ocurrirá con las (NTIC). Sin embargo, Díez [9] nos dice que los medios tradicionales se han preocupado

más por promover información y contenido para manejar a las masas y favorecer la cultura de minorías que por orientar a los ciudadanos en torno a la información pública y sus decisiones en los ámbitos de la administración pública.

En cuanto a la comunicación pública, en países como Ecuador y España, los medios suelen verse influenciados por intereses personales o de organizaciones. Frente a esto, se supone que las NTIC pretenden democratizar la información, generando formas de participación ciudadana más directas. Además, intentan que las nuevas generaciones se involucren en la participación ciudadana y los procesos de auditoría. Los jóvenes no suelen verse muy dispuestos a participar frente a medios más tradicionales. De igual forma, se presenta la duda sobre la accesibilidad de las masas a estas nuevas tecnologías.

Cibernética y nuevas tecnologías

La ventaja de utilizar la cibernética como herramienta para la auditoría cívica radica en el hecho de que un usuario puede jugar diferentes roles, pasar de considerarlo como un medio solo de comunicación a considerarlo una herramienta de edición de la información. Díez observa ventajas relevantes:

Hoy en día es relativamente fácil construir un nodo de comunicaciones en la web que conecte y difunda todo tipo de informaciones alternativas y que se convierta en un espacio virtual dedicado a facilitar el acceso a la conexión asociativa, así como a la transmisión de información que no recogen los grandes medios. [9]

La misma Díez profundiza en estas ventajas y amplía el horizonte de posibilidades de las herramientas electrónicas para la construcción de democracia por parte de la ciudadanía. Sin embargo, las propuestas más interesantes para la democracia electrónica no serían las que se limitan a incorporar las NTIC a los instrumentos y procedimientos de la democracia representativa, sino la posibilidad de construir una forma específica de ciudadanía social cuyo referente sería el tejido asociativo susceptible de trasladarse o reconstruirse en el ciberespacio. Una ciudadanía comunitaria que podría o no estar territorializada (Subirats, 2002:104) y de la que podríamos señalar algunas características, por ejemplo su horizontalidad, la ausencia de monopolio del estado o de los partidos tradicionales, el predominio de valores inclusivos, etc. [9]

A través de la cibernética, los ciudadanos podrán, además de acceder a la información relacionada a la administración pública y sus administradores, participar activamente mediante la edición y creación de propuestas. Esto es un ejemplo de cómo puede ayudar en la construcción de herramientas para la auditoría cívica. Molina, Simelio, Corcoy y Aguilar expresan claramente, con respecto a la posibilidad de participación ciudadana a través de plataformas digitales, lo siguiente: además de

las imprescindibles formas presenciales de participación, en la actualidad, el desarrollo de las plataformas de información-comunicación en línea ofrecen la oportunidad de incorporar multitud de informaciones alfabéticas, gráficas y multimediales combinadas, a las que se pueden sumar diferentes sistemas para la participación de los usuarios, que pasan a convertirse en consumidores y productores simultáneamente, en un sistema que también ha sido definido como de autocomunicación de masas. [10]

Por este motivo, es necesario que el periodismo se valga de la cibernética y las nuevas tecnologías. Con ellas podrá desarrollar herramientas que permitan la búsqueda y análisis de información relacionada al ámbito público de una forma más exhaustiva. Esta es una vía que posibilita a la ciudadanía llegar a información transparente y verdaderamente útil para participar en asuntos que le competen, lo que le permite evolucionar y desarrollarse como sociedad.

3. MARCO METODOLÓGICO

La investigación que se presenta es de carácter cualitativo. Según Taylor y Bogdan la “(...) metodología cualitativa se refiere en su más amplio sentido a la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, y la conducta observable”. [11]

Se pretende analizar, específicamente mediante la metodología Infoparticipa, la relación entre la cibernética y el periodismo como herramientas para la auditoría cívica. Con esta metodología los encargados de comunicar información pública intentan facilitar y mejorar la auditoría que los ciudadanos realizan a las instituciones y personas responsables de administrar los recursos y agendas públicas. Bien explican Molina y Medranda que la metodología consiste en una cartografía interactiva que permite publicar los resultados de evaluaciones realizadas a los sitios web de las administraciones públicas de cualquier lugar en el mundo [12]. Cabe mencionar que, el Mapa Infoparticipa es el resultado de muchos años de investigación del Laboratorio de Periodismo y Comunicación para la Ciudadanía Plural (LPCCP) de la Universitat Autònoma de Barcelona.

El proceso consiste en realizar una auditoría a los sitios web de administraciones públicas. Las puntuaciones que estas obtienen, a través de la metodología Infoparticipa, se pueden consultar en una página en Internet. Es posible revisar qué indicadores se han marcado de manera positiva y cuáles de forma negativa, lo que permite que los interesados no solo conozcan la información publicada, sino la faltante. De esta manera, podrán exigir información completa y adecuada a los responsables.

Además, la metodología fue ideada para que la búsqueda por parte del usuario sea más abierta y pueda adaptarla a su criterio y necesidad, es decir, sin encasillarla en una

búsqueda predeterminada, porque esto último disminuiría la capacidad del solicitante de acceder a información que debe ser pública y de fácil acceso para su uso. También es importante resaltar que esta metodología permite al ciudadano no solo acceder a información, sino también hacer aportes a la ya publicada.

En la investigación se tomaron los datos correspondientes a los municipios con menos de 10.000 habitantes, de Ecuador y España, durante el periodo 2017/2018. Se compararon en términos de calidad de la información presentada por las páginas web de las administraciones públicas auditadas, con el fin de conocer el porcentaje de indicadores positivos que las mismas presentaban. Es importante considerar que, según lo establecido en la legislación ecuatoriana, en el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD) [13], los municipios menores de 5000 habitantes no deberían existir. A pesar de esto son creados, razón por la cual, para efectos de esta investigación, se incluyen dentro del estudio del grupo de municipios con un número de habitantes menores a 10.000.

En otro sentido, cabe destacar que la metodología Infoparticipa cuenta con la flexibilidad necesaria para que sea aplicada a países y administraciones con características distintas. Permite realizar consultas considerando diferentes elementos, como el tamaño de la jurisdicción a estudiar, el número de habitantes de estas e, incluso, datos como el sexo del representante de determinada administración o el partido al que pertenece. Para el caso español, los datos de los ayuntamientos con menos de 10000 habitantes fueron obtenidos directamente del Mapa Infoparticipa, en el periodo 2017/2018, donde se observan los porcentajes de los indicadores (Figuras 1 a 5).

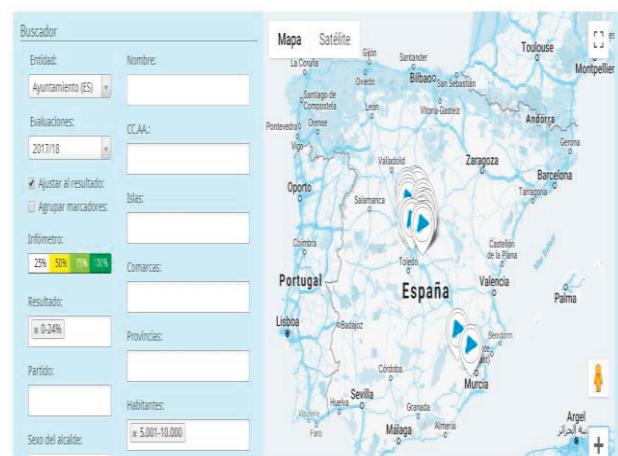


Figura 1. Ayuntamientos con 0 a 24% de indicadores positivos. Fuente: Elaboración propia

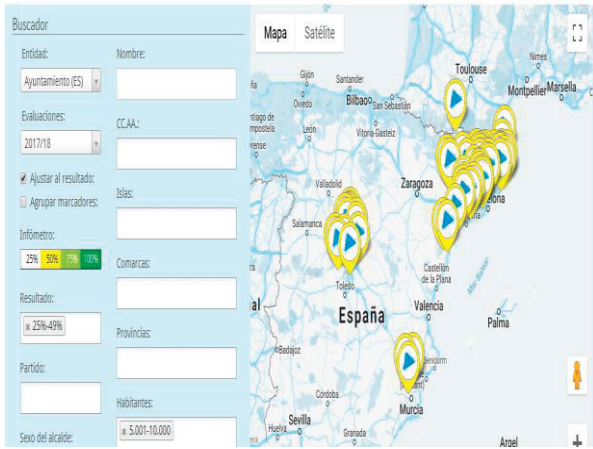


Figura 2. Ayuntamientos con 25 a 49% de indicadores positivos. Fuente: Elaboración propia



Figura 5. Ayuntamientos con 100% de indicadores positivos. Fuente: Elaboración propia

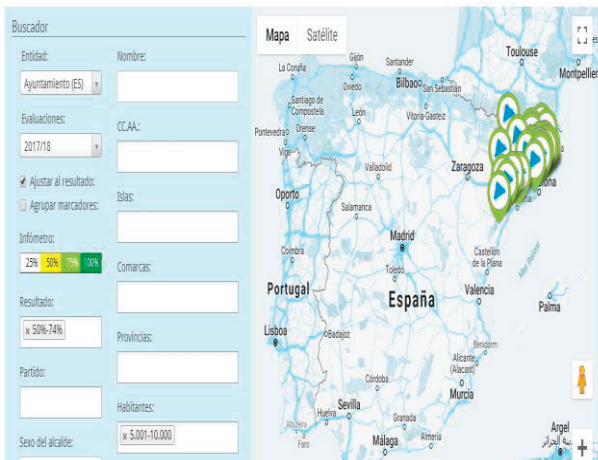


Figura 3. Ayuntamientos con 50 a 74% de indicadores positivos. Fuente: Elaboración propia

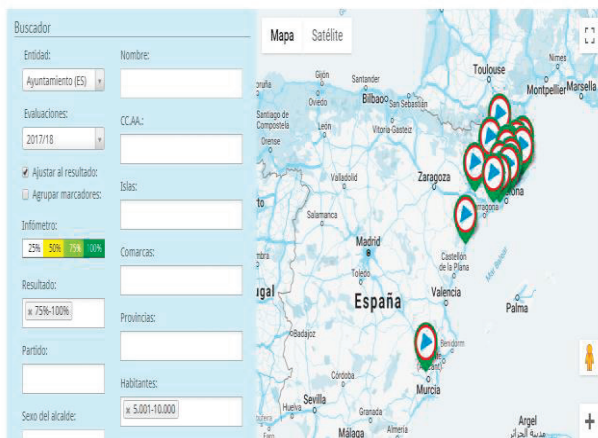


Figura 4. Ayuntamientos con 75 a 100% de indicadores positivos. Fuente: Elaboración propia

Para el caso de Ecuador, se obtuvieron los resultados de investigaciones realizadas con anterioridad sobre el Mapa Infoparticipa. Como se informó previamente, la legislación ecuatoriana no contempla la creación de entidades menores de 5000 habitantes, pero, debido a que son creados en la práctica, estos se incluyen en el grupo estudiado: municipios con hasta 10000 habitantes.

En principio se revisaron cuarenta y cuatro municipios, pero debido al hecho de que seis de ellas no contaban con página web, fueron descartadas para esta investigación. De esta forma, se interpretaron los datos de solo treinta y ocho, como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1. Evaluación de las webs de los municipios de Ecuador menores de 10000 habitantes

	Webs con más del 50% de indicadores positivos	Webs entre el 25% y 50% de indicadores positivos	Webs con menos del 25% de indicadores positivos
Número de municipios	1	6	31
% que representa del total de municipios	2,3%	13,9 %	70%

Fuente: Elaboración propia

4. RESULTADOS

Se pretendió determinar, por un lado, si la cibernética es una forma de contribuir en la creación de herramientas para la auditoría y, por otro, si herramientas como el Mapa Infoparticipa contribuyen en la calidad de la información que se pone a disposición de la ciudadanía. Para el caso español, se tomaron en consideración municipios españoles menores a 10000 habitantes, para un total de 104 municipios distribuidos como se muestra en la siguiente Tabla 2.

Tabla 2. Indicadores positivos en las webs de los municipios de España con menos de 10000 habitantes

Número de municipios	% de indicadores positivos
18	0-24 %
42	25-49 %
30	50-74%
18	75-100%
1	=100%
Total 109	

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, solo un municipio alcanzó un indicador igual al 100%. Es decir, que, de todos los tomados para analizar los datos en esta investigación, solo este municipio cuenta con información 100% confiable y transparente para el uso de la ciudadanía. Se puede observar cómo la mayoría de los municipios están dentro del rango de 25 a 100%. En total son 91 municipios que presentan información bastante adecuada sobre las webs de las administraciones públicas.

Esto demuestra que la herramienta Infoparticipa verdaderamente facilita la participación ciudadana en cuestiones relacionadas al ámbito público. Además, queda en evidencia que los esfuerzos del periodismo y la cibernética por crear herramientas para la auditoría ciudadana son positivos y verdaderamente realizan un aporte a la misma, además de garantizar la calidad de la información presentada públicamente.

En el caso de Ecuador, se tomaron en cuenta 44 municipios con menos de 10000 habitantes, pero se descartaron siete de ellos (Tabla 3), ya que no contaban con página web.

Tabla 3. Indicadores positivos en las webs de los municipios de Ecuador con menos de 10000 habitantes

Número de municipios	% de indicadores positivos
31	0-24 %
6	25-49 %
1	50-74%
0	75-100%
Total 37	

Fuente: Elaboración propia

Podemos observar que el caso ecuatoriano es diferente al español (Tabla 4). Gran cantidad de webs (31) no cuentan con indicadores que superen el 25% de manera positiva, en contraste con las siete que sí los alcanzan. Es de destacar que ninguna web tiene un porcentaje mayor de 75 en indicadores positivos, y mucho menos 100%.

Tabla 4. Comparación de indicadores positivos en las webs de los municipios de España y Ecuador

España	Ecuador	% de índices positivos
18	31	0-24%
42	6	25-49%
30	1	50-74%
18	0	75-100%
1	0	=100%

Fuente: Elaboración propia

Como podemos observar en el cuadro anterior, en el caso español, el mayor número de municipios presenta índices positivos entre el 25 y 74%, mientras que un menor número presenta entre 0 y 24% de indicadores positivos. Además, dieciocho municipios presentan entre un 75 y 100% de índices positivos e, incluso, uno maneja indicadores positivos iguales al 100%.

En el caso de Ecuador, ocurre lo contrario. El mayor número de municipios tan solo maneja indicadores positivos que no alcanzan el 50% y no existe ninguno que supere el 76%. Esto genera una serie de preguntas sobre la efectividad del Mapa Infoparticipa. En primer lugar, hay que determinar si los resultados están influenciados por el grado de desarrollo de cada país y región: en desarrollo (como Ecuador) o desarrollado (como España). También es importante precisar si están influenciados por la forma en que son manejadas las tecnologías y por la disposición de estas para las masas, considerando el número de habitantes. Por otro lado, surge la interrogante sobre si de la manera en que las administraciones públicas destinan recursos a los municipios con estas características tiene alguna influencia. Por último, se hace necesario indagar en lo que atañe a las características del periodismo en las diversas regiones.

En países en vías de desarrollo, el uso de las tecnologías no tiene el mismo alcance en términos de quienes tienen acceso a ella y la forma de utilizarlas. Además, los aportes y esfuerzos que realizan las instituciones públicas para que esto mejore no son suficientes. Ambas condiciones pueden explicar el porqué de los resultados obtenidos y mostrados anteriormente. Por otra parte, se considera en estos resultados el periodo de tiempo que se ha dedicado a la realización de las evaluaciones. En el caso de España, la información está siendo examinada continuamente desde el año 2013, mientras que en Ecuador los datos ofrecidos por las páginas web de los municipios que cuentan con menos de 10000 habitantes apenas han sido evaluados en una oportunidad. Si el seguimiento es constante, es lógico que se alcancen indicadores positivos de manera progresiva, lo que explica con mayor claridad que los de los municipios españoles resulten con una mayor calificación que los ecuatorianos.

5. CONCLUSIONES

La metodología Infoparticipa constituye una herramienta que facilita la auditoría cívica, el análisis exhaustivo de datos y la presentación de estos de forma clara, como lo es en el caso español. Pero, más allá del instrumento, la manera en que son tratadas las tecnologías, el alcance que estas tienen en las masas y los recursos que la administración pública destina para su ampliación deben ser suficientes y adecuados.

Por otra parte, es importante revisar la manera en que el periodismo es tratado y la forma en que este hace partícipe a la ciudadanía y pone a disposición la información recaudada mediante Mapas como el utilizado en esta investigación. Así, se podrá obtener mayor provecho de estas herramientas para la participación ciudadana y la auditoría de la información disponible para ello.

En este sentido, es importante que el periodismo sea un agente neutro, encargado de publicar y promover la información disponible y generar puntos de opinión y debate sobre la misma. Esto contribuye a la exhaustividad de la información publicada.

Por este motivo, es importante que Ecuador y países con características similares se aboquen a la tarea de promover estas herramientas. Con ellas ofrecerán a los ciudadanos información de mayor calidad. También es fundamental que el periodismo contribuya a informar a la ciudadanía sobre la utilización de las mismas; podrá existir mayor participación por parte de las partes interesadas y se contribuirá al desarrollo y crecimiento del país.

Finalmente, considerando el auge de las tecnologías de información y comunicación, el hecho de contar o no con una página web y la información disponible en ella se verá cada vez más como un reflejo de la imagen de las instituciones públicas e influirá definitivamente en estas.

6. REFERENCIAS

- [1] A. Lamadrid, “La rendición de cuentas en democracia”, Infobae [publicación periódica en línea], 2016, 20 de noviembre. Recuperado de <https://www.infobae.com/opinion/2016/11/20/la-rendicion-de-cuentas-en-democracia/>
- [2] M. Oyhanarte y P. Niilus, “Auditorías ciudadanas como herramienta para reinventar la democracia en América Latina”, 7º Foro mundial Reinención del gobierno. Fomento de la confianza en el gobierno. Viena, Austria, 2007.
- [3] W. Cueto, “La auditoría ciudadana en municipios, una herramienta innovadora para la competitividad local”, XIII Conferencia Interamericana de Alcaldes y Autoridades Locales, Florida-Estados Unidos, 2007.
- [4] A. Belmonte y M. Escuder, “Calidad de la democracia: medir y evaluar participativamente. Las auditorías ciudadanas en Argentina”, V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires, 2010. Recuperado de <http://cdsa.academica.org/000-036/136.pdf>.
- [5] F. Erbiti, “Relación de los OCEX con los medios de comunicación y la sociedad. Situación y propuestas de mejora”. I Congreso Nacional de Auditoría en el Sector Público, Toledo-España, 2004. Recuperado de <https://studylib.es/doc/7996427/relacion-de-los-ocex-con-los-medios-de-comunicacion-y-la-sociedad>
- [6] R. Rodríguez, “Repasando las funciones elementales del periodismo”, Observatorio de medios Fucatel. 2008. Recuperado de <https://www.observatoriofucatel.cl/repasando-las-funciones-elementales-del-periodismo-richard-rodriguez-revollar/>
- [7] I. Pla, “Medios de comunicación y democracia: Realidad, cultura cívica y respuestas legales y políticas”, Derecho comparado de la información. No. 4, 2001, pp. 21-39.
- [8] A. Díez, “Ciudadanía Cibernética, la nueva utopía tecnológica de la democracia”, J. Benedicto y M. Morán (coord.), Aprendiendo a ser ciudadanos. Experiencias sociales y construcción de la ciudadanía entre los jóvenes, España: Instituto de la Juventud, 2003, pp. 193-217.
- [9] P. Molina, N. Simelio, M. Corcoy y A. Aguilar, “Mapa Infoparticipa: cartografía interactiva para la mejora de la calidad y la transparencia de la comunicación pública local”, Ar@cne: Revista electrónica de recursos en internet sobre geografía y ciencias sociales, No. 1, 2015. Recuperado de <https://www.raco.cat/index.php/Aracne/article/view/303751>
- [10] S. Taylor y R. Bogdan, Introducción a los métodos cualitativos. Barcelona: Paidós, 2000.
- [11] P. Molina y N. Medranda, “La transparencia de los municipios de Ecuador en sus sitios web: metodología y resultados”, América Latina hoy, No. 80, 2018, pp. 143-169. doi: 10.14201/alh201880143169
- [12] Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, *Registro oficial*, No 303, Ecuador, 2010. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_org.pdf