

DESARROLLO DEL GOBIERNO ELECTRÓNICO Y PROMOCIÓN DEL ACCESO A LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS. ANÁLISIS CRÍTICO

Rodrigo Javier Moya García
Abogado Universidad de Chile
Investigador Centro de Estudios en Derecho Informático

SUMARIO: 1. ANTECEDENTES 2. ENFOQUE ESPECÍFICO REFERENTE A LA REFORMA TECNOLÓGICA. 3. LOS MENSAJES PRESIDENCIALES. 4. VISIÓN CRÍTICA DE LOS AVANCES EN MATERIA DE PROMOCIÓN Y ACCESO A LAS NTICS: a) Falta de una real comprensión de la realidad-país, b) La red enlaces, c) La brecha digital y la necesidad de alfabetización, d) El acceso, e) Falta de capital de riesgo y carencia de capital humano, f) Participación ciudadana, g) Desarrollo del gobierno electrónico 5. A MODO DE CONCLUSIÓN.

1. ANTECEDENTES

Considerando que en Chile por primera vez un gobierno ha dado lugar preponderante y especial al tema de las Nuevas Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (NTICs), planteando la necesidad de modernización tecnológica en forma transversal a lo largo de toda su agenda, es que se hace necesario, a dos años de establecer los parámetros generales de acción, efectuar un balance del proceso.

De esta forma, el presente artículo pretende pasar revista a las principales medidas que el gobierno estimó como necesarias de implementar, qué es lo que ya se ha hecho en la materia, para finalmente efectuar una evaluación crítica de ellas, valorando sus ventajas y constatando las falencias.

Es necesario recalcar que en esta materia existen dos grandes lineamientos que subyacen en las medidas impulsadas o proyectadas por el gobierno: por una parte, una política de modernización en la administración pública para hacer más eficiente la gestión, y promover la participación ciudadana (lo anterior en el marco del Proyecto de Modernización del Estado); y, por otra, promover el acceso del ciudadano a las nuevas tecnologías, como una de las áreas prioritarias de acción del

gobierno. Por esto, los comentarios de este artículo estarán principalmente enfocados a analizar dichas políticas en función de los eventuales destinatarios de estas medidas: funcionarios públicos y ciudadano común; y no el sector privado y gente familiarizada con el uso de las NTICs.

El proyecto de Reforma y Modernización del Estado pretende generar un Estado al servicio de los ciudadanos, debiendo contar para ello con una estructura flexible y con una gestión eficiente, participativa y transparente. El diseño general de este proyecto se inspira básicamente en los principios de transparencia, eficiencia, equidad y participación, que son, para la actual administración, la base principal para el funcionamiento de un estado democrático.

Las líneas de trabajo que se plantearon para el desarrollo del proyecto fueron¹: a) el rediseño institucional (reorganizar el aparato administrativo generando una estructura moderna y flexible); b) la descentralización (permitir que, siendo un Estado unitario, se puedan distribuir atribuciones y poderes desde su centro hacia el resto del territorio y niveles jerárquicos inferiores); c) la modernización de la gestión pública; d) el gobierno electrónico (incorporación de las NTICs en las instituciones del Estado, y en particular, en los servicios públicos); e) la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en los distintos niveles de administración y f) la transparencia y probidad del sector público.

Es importante tener en cuenta que el tema de la modernización tecnológica no sólo forma parte del Proyecto de Modernización del Estado, sino que también forma parte de la agenda definida por el gobierno como prioritaria para su período, dentro de la cual se determinaron siete grandes áreas sobre las cuales el Presidente Lagos delineó sus metas para los 6 años de período de gobierno: la reforma de salud, la reforma para modernizar el mundo del trabajo, la reforma fiscal, las reformas políticas, la reforma integral del Estado, la reforma de las ciudades y la reforma del acceso a las nuevas tecnologías.

2. ENFOQUE ESPECIFICO REFERENTE A LA REFORMA TECNOLOGICA

Plantea el proyecto de Modernización del Estado² que para alcanzar la gestión óptima constituye un tema primordial el estudio de las tecnologías de la infor-

mación y comunicación y determinar cómo ellas se ponen al servicio de un Estado próximo y útil a la ciudadanía. Por esto, la necesidad de adecuación tecnológica forma parte de dos de las líneas de desarrollo del proyecto: a) en la modernización de la gestión pública, entendiendo como crucial dotar de las herramientas tecnológicas necesarias para que el servicio público eleve de manera nunca antes vista su eficiencia y eficacia; y b) en el desarrollo del gobierno electrónico, como una forma de poner al Estado de Chile al servicio del ciudadano.

¿Qué se debe entender por gobierno electrónico?. Según concepto de la propia administración, se debe definir como “el uso de las NTICs para mejorar los servicios e información ofrecidas a los ciudadanos, aumentar la eficiencia de la gestión pública e incrementar sustantivamente la transparencia en el sector público y la participación ciudadana”³. Por lo tanto, podemos observar que el uso que se otorga a las NTICs no es sólo con un afán modernizador, arrojándole además, beneficios en relación a la transparencia en la gestión y la participación ciudadana.

Los ámbitos de acción sobre los cuales plantea que se promueva el gobierno electrónico dicen relación con tres esferas: atención al ciudadano, buen gobierno y perfeccionamiento de la democracia. En relación con cada uno de ellos se han establecido también los proyectos destinados a su desarrollo, en este sentido; *asociados a la atención del ciudadano* propone: a) la creación de un portal de trámites, el cual persigue que la mayoría de las transacciones de los ciudadanos con el Estado se efectúen electrónicamente o en forma automatizada; b) la implementación de ventanillas electrónicas únicas, cuyo objetivo es realizar en una sola transacción una colección de trámites en forma electrónica que involucre a más de una repartición pública, y; c) ampliar la cobertura del acceso electrónico. *Asociados al buen gobierno* propone: a) la creación de un sistema de información para la gestión financiera del Estado (SIGFE), que promueva la instalación de un sistema administrativo-contable multicompresa que pueda ser utilizado por los Servicios que carecen de apoyo informático en el área; b) promover el uso de las NTICs intraestado y conseguir de esta manera que los servicios públicos que tengan las posibilidades de hacerlo se comuniquen entre ellos y en el interior del mismo en forma electrónica; c) incrementar en la Intranet la identificación electrónica común y el uso intensivo del correo electrónico; d) confeccionar un inventario de NTICs estatal y efectuar monitoreo de proyectos relacionados; e) desarrollar un programa de formación en tecnologías de la información, identificando para esto cuáles son los conocimientos mínimos que deben poseer los funcionarios públicos a fin de utilizar las herramientas NTICs; f) desarrollar un sistema

¹ Datos recogidos del Proyecto de Modernización del Estado. <http://www.modernizacion.cl>

² Ibídem.

³ Instructivo para el Desarrollo del Gobierno Electrónico. 11 Mayo 2001.

vía Internet, mediante el cual todos los Servicios deban informar acerca de las compras y contrataciones efectuadas; g) fortalecer las unidades de gestión electrónica y; h) establecer en el país un Sistema Nacional de Información Territorial, para uso de todos los servicios públicos y de los usuarios en general. En relación al *desarrollo de la democracia*, lo que pretende es la creación de mecanismos que, usando las tecnologías de la información y comunicaciones, permitan al ciudadano jugar un rol activo en el quehacer del país, permitiendo así abrir nuevos espacios y formas de participación.

Para fomentar el desarrollo del gobierno electrónico, se contemplaron también distintos tipos de instrumentos, tanto legales como administrativos, como son, por ejemplo: la Ley de Firma Digital, la Ley de Dirección de Compras Públicas; el D.S. N° 81 de 1999, que regula el uso de la firma digital Intraestado; el D.S. 1.312-1999; que establece el uso del sitio Chile Compras.cl; el D.S. 54-2001, que permite el establecimiento de acuerdos Marcos para los procesos de compra; el Instructivo Presidencial N° 5 del 11 de Mayo de 2001, que da instrucciones para el gobierno electrónico; y el PMG 2001, que establece la obligatoriedad del uso de *chilecompras.cl* a 95 servicios públicos.

Dentro de los señalados destaca el instrumento a través del cual se impartieron instrucciones para el desarrollo del gobierno electrónico, en mayo de 2001, en el cual, entre otras cosas, se establecen los principios orientadores que deberán regir todos los proyectos relacionados con el tema, a saber⁴: *ser transformador*, en cuanto modificar substantivamente los actuales procedimientos de funcionamiento; *al alcance de todos*, asegurando el acceso a todos los ciudadanos; *fácil de usar*, que las NTICs sean simples y sencillas para los ciudadanos; *mayor beneficio* comparativo de la utilización de las NTICs; *seguridad, privacidad y registro; rol del sector privado*, planteando que tanto la implementación, como formación y capacitación de funcionarios y ciudadanos se apoye en el sector privado; la *desconcentración*, en el sentido que la administración, mantención y actualización de las NTICs sea de cada servicio y la *competencia electrónica*, requiriendo a estos efectos que las competencias de los servicios deban adaptarse en este sentido.

3. LOS MENSAJES PRESIDENCIALES

A muchos les impresionó que en el primer mensaje presidencial la palabra más utilizada por el primer mandatario fuera "Internet". ¿Era acaso la expresión de una aspiración que marcaría toda la agenda gubernamental? Aprovechando la oportuni-

dad que nos brinda la tradición histórica y política de nuestro país nos serviremos de los mensajes presidenciales para determinar las principales promesas y avances relativos al proceso de modernización tecnológica. Se señalarán, muy brevemente, cuáles fueron los principales tópicos tratados en dichos mensajes relacionados con el uso de las NTICs, dirigidas tanto al desarrollo del gobierno electrónico como a la promoción de su uso por la ciudadanía.

El planteamiento de nuevas necesidades y las formas de satisfacerlas: Mensaje Presidencial 2000⁵:

"Abrir las puertas del desarrollo" fue uno de los principales desafíos que se planteó el Presidente Ricardo Lagos en el primer mensaje presidencial en que se dirigió al país. Para cumplir dicho fin puso especial énfasis en la incorporación a la revolución tecnológica, para de esta manera asumir la vanguardia entre los países que usan tecnologías de la información, especialmente Internet, como motor de un nuevo progreso. En un afán comparativo y esperanzador, señala que Chile tiene las condiciones necesarias para integrarse al uso de las NTICs como pocos países de la región, principalmente por disponer del mayor número de computadores per cápita de América Latina y acercarse al liderazgo regional en el uso de Internet. Uno de los aspectos más importantes de su discurso fue plantear que, en este afán modernizador, no se debe crear una nueva desigualdad entre los chilenos, entre los que se disponen de acceso a la red y los que no, manifestando, por lo menos en la intención, conocer del desigual fenómeno de la brecha digital.

El Presidente llama en este discurso a los privados a la "*audacia, innovación, experimentación*" y categórico es al señalar que no se debe tener miedo al fracaso, sino que temerle al estancamiento. Especial mención se hizo además respecto de la necesidad de una activa industria de capital de riesgo y manifiesta la intención de trabajar decididamente en ello.

Propone, para afrontar el tema de la brecha digital, poner en marcha una red pionera de Infocentros Públicos para brindar conexión de alta velocidad a Internet a miles de chilenos.

Respecto del Programa Red Enlaces, del Ministerio de Educación, señala que en su sexenio, estará presente en el 100 por ciento de las escuelas de Chile, siendo además

⁵ Datos extraídos del mensaje dirigido a la nación por el Presidente de la República, don Ricardo Lagos Escobar, el 21 de Mayo de 2000.

⁴ *Ibidem*.

muy expresivo en prometer que en su mandato no existirá ninguna escuela del país que no tenga acceso a Internet, duplicando además el número de computadoras por alumno.

En el área del fomento productivo, instituye a la CORFO y al Banco del Estado como las dos principales instituciones encargadas del desarrollo del las NTICs, pre-tendiendo abrir líneas de crédito para que 100 mil empresas emergentes puedan contar con equipos computacionales y con adiestramiento en Internet.

Con el objetivo que el comercio electrónico se expanda con agilidad, plantea la creación de instrumentos legales que lo permitan, entre ellos el proyecto de ley que ponga en marcha la acreditación y certificación de la firma digital.

En el ámbito de la proyección internacional y capacitación, se propone en la agenda, intentar la “*creación de una casa binacional Chile-Argentina, instalada en Silicon Valley, para poder enviar a los mejores talentos de la empresa y la creatividad*”.

Comprendiendo que es por parte del mismo Gobierno desde donde debe nacer el afán modernizador, coloca a la administración pública a la cabeza de las reformas, en el marco del proyecto de modernización del Estado y desarrollo del gobierno electrónico, intentado proveer cada vez de más servicios a través de Internet, iniciar las ofertas de compras públicas en la red y se compromete a que, durante su mandato, la gran mayoría de los servicios y trámites que ofrece el sector público se pondrán en línea con las personas a través de una ventanilla electrónica única.

Como podemos observar, fue en este mensaje en donde se plantearon, en líneas generales, cuales serían las principales acciones del gobierno en materia de utilización y promoción de NTICs.

Qué se ha hecho hasta ahora: los Mensajes Presidenciales del 2001-2002⁶

Reconociendo que las tecnologías de la información, y especialmente Internet, estaban transformando la economía, las relaciones entre las personas, la cultura, las formas de ejercicio del poder y la participación ciudadana, el gobierno planteó introducir un gran número de ambiciosas metas para no quedar excluidos del mundo digital. Al observar que en ambos discursos el objetivo principal apuntó a mostrar cuales eran los avances alcanzados en función de las promesas realizadas en el primer año, se

analizarán ambos en conjunto, adicionando de esta forma, el valor agregado de incorporar un factor comparativo.

En el plano de la educación, el 2001 se informó haber entregado 40 mil nuevos computadores a establecimientos públicos, con el fin de avanzar hacia la meta de 30 alumnos por cada computador antes del 2006. Al 2002 se informa tener una proporción de 45 alumnos por computador.

Se señala, en la cuenta del 2002, que a la fecha más del 90% de los estudiantes chilenos tiene acceso a la Red Enlaces, y que en el año 2001 se incorporaron a la red interescolar 927 escuelas, de las cuales 343 son establecimientos rurales. Durante el 2001 se capacitó 22 mil profesores, con lo que suman 78 mil los docentes que han tenido capacitación en tecnologías de la información, lo que equivale al 70% de los profesores de establecimientos subvencionados del país.

En el plano del acceso, se señala en el discurso del 2001 que con el objetivo de disminuir la brecha digital, se inauguraron 95 infocentros a lo largo del país, los que ofrecen conexión a alta velocidad a los habitantes de Iquique, Antofagasta, Viña del Mar, Concepción y Santiago. Al 2002 ya se encuentran funcionando 184 infocentros comunitarios en el país, 70 de ellos orientados a la micro y mediana empresa, tanto en Santiago como en regiones.

En materia de fomento, el informe entregado el año 2001 expresa que tanto la CORFO como el Banco del Estado abrieron líneas de crédito para que 100 mil profesores y empresas emergentes puedan contar con equipo computacionales. Estas cifras se precisan más detalladamente en la cuenta del 2002 en la que señala que a la fecha, se han facilitado la compra de diez mil 500 conjuntos informáticos, siete mil 500 para profesores y tres mil para pequeños y medianos empresarios. Señala además que el 65% corresponde a adquisiciones en regiones.

En relación a los instrumentos jurídicos necesarios para poner en marcha el proceso de *comercio electrónico*, lo que en el 2000 se plantea sólo como un proyecto de ley, en el mensaje del 2002 se da cuenta de la promulgación de la Ley de Firma Digital. Se señala además que se encuentra en etapa de preparación la elaboración del reglamento complementario de la ley, el cual estaría plenamente vigente en el mes de julio del mismo año.

En materia de *proyección internacional*, así como el 2001 se informa de la instalación en Silicon Valley de la “Casa Chile”, colocando de esta forma al país en el mayor centro tecnológico mundial, ya el 2002 se da cuenta del envío del primer grupo de

⁶ Datos extraídos de los mensajes dirigidos a la nación por el Presidente de la República, don Ricardo Lagos Escobar, el 21 de Mayo de 2001 (http://www.chile-hoy.de/politica_actual/220501_21-mayo.htm) y el 21 de Mayo de 2002 (<http://www.presidencia.cl>)

becarios a realizar su práctica profesional en empresas de tecnología en Estados Unidos.

Considerando, como lo señaló el propio Presidente, que es desde la misma administración de donde deben surgir las primeras luces de modernización tecnológica y de utilización de las NTICs, se mencionan como logros principales *en materia de gobierno electrónico*: el que en la operación renta 2001 hayan declarado por Internet 788 mil 609 contribuyentes, representando lo anterior un 70% más que el año anterior. Las cifras son aún más respetables en el informe del 2002 que señala alrededor de un millón de declaraciones mensuales del impuesto al valor agregado, alrededor de dos millones de contribuyentes declaran y pagan sus impuestos a la renta por Internet; y que alrededor de 1,3 millones de contribuyentes pagan el impuesto territorial y realizan sus pagos del Servicio Nacional de Aduanas. En cuanto a los montos recaudados por concepto de tributación renta e IVA, las cifras también son muy indicativas del éxito del SII en el desarrollo de su gestión digital, por cuanto el año 2000 la recaudación fue de más de 500 millones de dólares, cifra que aumentó a 700 millones el 2001, y se espera que el año 2002 se eleve la cifra a 900 millones de dólares.

En cuanto a la promesa de iniciar las compras públicas en la red, ya en el 2001 se da cuenta de su cumplimiento, a través de la creación del portal de www.chilecompras.cl. Actualmente, la gran mayoría de los servicios operan regularmente con este sistema, con una base de más de 20 mil proveedores. En cuanto a las metas planteadas en materia de trámites ante servicios públicos por Internet, se informa que en el año 2001 el gobierno puso en operación el sitio www.tramitefacil.cl, que reúne los trámites más recurrentes del Estado, constituyendo ésta la Ventanilla Electrónica Unica, además de existir actualmente un conjunto de servicios para la gente que opera por Internet, lo que permite acercar el Estado a los ciudadanos.

4. VISION CRITICA DE LOS AVANCES EN MATERIA DE PROMOCION Y ACCESO A LAS NTICS

4.1. Falta de una real comprensión de la realidad-país

Independiente del análisis tecnológico y científico de cada una de las medidas instauradas o por ejecutar, es primordial observar el proceso de modernización en nuestro país en el entendido de que existen dos realidades que subyacen toda implementación de políticas públicas: la comprensión de ser un país en vías de desarrollo y los alcances de la globalización.

Es necesario aceptar que aún poseemos numerosas falencias y trabas que im-

piden jerarquizar las necesidades de la población en forma correcta y asumir que es doblemente difícil la tarea de insertarse en la modernidad, por existir deficiencias de carácter estructural. Por esto, existen dos sentimientos que se contraponen: por una parte quienes plantean la imperiosa necesidad de apresurar el proceso de modernización tecnológica porque el país, en un sentido macro, lo requiere; y los requerimientos de otro sector que no tiene ni siquiera las herramientas básicas para hacerlo ni tampoco comprende la dimensión del fenómeno.

Por otra parte, la globalización se presenta como un complejo proceso impulsado por factores políticos, económicos y tecnológicos, que está cambiando radicalmente la vida de las personas y creando nuevas formas de relación, no sólo entre los distintos países, sino que también entre los miembros de una sociedad. Por esto, si bien una parte el país necesita modernizarse en una perspectiva de integración mundial y posee los mecanismos para hacerlo, otra requiere previamente solucionar deficiencias internas que amenazan con acrecentar, producto de la modernización, las desigualdades en el país.

Si bien esta falta de comprensión de la realidad-país es una falencia que está presente en toda la agenda programática del gobierno, es importante tener en cuenta que en materia de políticas públicas es preponderante tener una visión omnicompreensiva de los fenómenos sociales, para de esta manera atacar los problemas en forma correcta y enfocar las políticas de desarrollo de manera eficiente.

4.2. La Red Enlaces

Es necesario destacar que a pesar de los datos tan auspiciosos entregados por el propio gobierno, la real dimensión operativa de la Red Enlaces⁷ nos parece discutible, básicamente por tres aspectos: 1) se desconoce cuál es, fuera de los datos estadísticos del número de computadores por alumno, la real aplicación práctica y beneficios concretos aportados por el uso de las telecomunicaciones como apoyo a la generación de una red educacional; 2) es interesante que, si bien en las estadísticas se especifica el alcance que ha tenido la Red Enlace en el área rural, éste no es del todo claro; y esto es lógico, porque en términos de infraestructura de comunicaciones existentes en la actualidad, las escuelas del programa básico rural, en su gran mayoría, no cuentan con acceso telefónico (y las que sí lo tienen se lo deben a la expansión del plan de telefonía rural, el cual tiene un alto costo operacional y que no siempre permite la conectividad de datos), por lo que sería ya necesario plantearse alternativas técnicas que podrían permitir una conexión permanente a Internet, como lo sería la conexión eléctrica

⁷ De gran utilidad para el análisis de esta materia resulta la página web implementada por el Ministerio de Educación: <http://www.redenlaces.cl>

o el acceso satelital, con lo cual no sólo se solucionaría el tema de la educación rural, sino que también permitiría conectar a los lugares más apartados y marginados del país; 3) por último, también es cuestionable la cifra informada que indica que actualmente el 90% de los alumnos tienen acceso a Internet a través de la Red Enlaces. Basta para ello citar los resultados aportados por el estudio estadístico realizado por el Centro de Estudio en Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile⁸, desarrollado en el transcurso del año 2001, a propósito de Políticas Públicas en materia de conocimiento y difusión del derecho, en el cual de un total de 1200 encuestados, 600 correspondían a jóvenes que cursaban el cuarto año medio en Liceos Públicos y Subvencionados, adscritos por tanto al programa Enlaces. Pues bien, impresiona que al ser consultados en que lugar tenían acceso a Internet sólo el 35% de ellos señaló su lugar de estudio, lo que resulta inquietante si consideramos el esfuerzo realizado por el Ministerio de Educación en la implementación y puesta en marcha de dicho programa. Lo anterior se podría comprender sólo en el entendido que los computadores están, la conexión a Internet existe, pero los alumnos no tienen real acceso a dichos medios. Lo cual demuestra que no es un problema de conectividad, sino que de real acceso y apropiación.

4.3. La Brecha Digital y la necesidad de alfabetización.

Si bien Internet entrega la posibilidad de igualar oportunidades entre personas, existe un período inicial de alto riesgo, en el cual los primeros que acceden a las innovaciones de carácter tecnológico son quienes tienen mayor poder económico y quienes se encuentran más cercanos a la difusión de los cambios tecnológicos. Precisamente es en este período en el que se encuentra nuestro país.

En Chile, podríamos hablar de dos factores de la Brecha Digital: la internacional y la nacional, y dentro de ésta, tanto en un aspecto socioeconómico como geográfico.

Según datos entregados por la Cámara de Comercio de Santiago⁹, los países en desarrollo concentran el 85% de la población y generan sólo el 21% del PIB. En materias de tecnologías de la información apenas tienen el 8% de la población Internet y realizan el 4% del comercio electrónico. Es importante recalcar además que mientras Chile dispone de un 1,7% de su PIB para nuevas tecnologías de la información y comunicación, países desarrollados como EEUU destinan el 4,5%. Esto no hace más que demostrar que la

primera manifestación de la brecha digital resulta de compararnos con los estándares internacionales.

Analizando dicho fenómeno desde una perspectiva nacional, nos encontramos nuevamente con una realidad desigual que no hace más que aumentar el centralismo: la Región Metropolitana concentra el 57% de la conexión a Internet y las transacciones realizadas desde la capital ascienden al 70% (lo anterior contrarresta con que el 60% de la población nacional vive en regiones y que se genera en ellas el 52% del PIB).

Es el nivel socioeconómico la manifestación más cruel y directa de lo que significa la brecha digital, en virtud de lo cual las familias consideradas como ABC1 y C2, que equivalen al 26% de los hogares chilenos concentran el 50% del ingreso nacional y el 68% de las conexiones a la red, mientras que el otro tercio se reparte en las otras porciones de la población.

Señalar que la brecha digital es una expresión más de las iniquidades sociales y económicas, es casi un criterio unánime entre los autores que han desarrollado el tema. De esta forma algunos expresan que el empleo de Internet no puede catalogarse de neutro, ya que dependiendo de la utilización que se haga de ella se pueden o disminuir las diferencias existentes o acrecentar aún más las mismas¹⁰. Por esto, si bien el actual gobierno tiene conocimiento efectivo de la existencia del fenómeno de la brecha digital, no se observa que haya encaminado sus esfuerzos para disminuirla, ya que no basta sólo con asegurar el acceso a la red, por el contrario; una estrategia de conectividad responsable requiere: en primer lugar, asegurar el acceso equitativo y en segundo lugar, diseñar estrategias que permitan la real utilidad del usuario de esta tecnología de la información.

4.4. El Acceso

El ciudadano común y corriente carece de mecanismos que le permitan acceder de manera eficiente a los diferentes sitios de Internet. Por esto, para promover el desarrollo de dispositivos que permitan masificar el acceso a la red de la población y como una forma de disminuir la brecha digital señalada anteriormente, se ha desarrollado; por parte del gobierno, un programa denominado Red Nacional de Infocentros¹¹.

⁸ Proyecto de Investigación financiado por la Fundación Ford, sobre el Análisis de Políticas Públicas en materia de conocimiento y difusión del derecho, realizado por el Centro de Estudios en Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

⁹ "La Economía Digital en Chile. 2001" Primera Parte. Editorial Cámara de Comercio de Santiago.

¹⁰ En este sentido, ver el artículo "Más allá del acceso: ¿Qué puede hacer la Internet por una mayor equidad social?", de la serie de Políticas Públicas sobre Internet y Sociedad, número 5, Octubre 2000. Ricardo Gómez, IDRC, Canadá y Juliana Martínez, fundación Acceso, Costa Rica.

¹¹ Ver en esta materia el Instructivo Presidencial para el desarrollo de la Política Nacional de Infocentros

El proyecto de acceso electrónico busca facilitar el acceso de la ciudadanía a terminales electrónicos, incluyendo dos iniciativas, la primera de las cuales implementará kioscos electrónicos desarrollados por el sector privado, y la segunda desarrollará terminales públicos propios de las reparticiones estatales, administrados por cada servicio. Actualmente ya se encuentran operando 185 infocentros en la Región Metropolitana y 49 en Regiones.

Es muy poco probable que estos Infocentros puedan tener el efecto cuantitativo esperado, ya que si bien sus metas son integrales, estas iniciativas son implementadas en comunidades muy reducidas, que difícilmente puedan masificar el uso de internet como se esperaba en su proyección. Si lo que se pretende es “mejorar la calidad y la oportunidad de la información a la que la ciudadanía puede acceder”¹², difícilmente podrá lograrse con un número reducido de infocentros, no publicitados, y entregados en su mayoría al sector privado.

4.5. Falta de Capital de Riesgo y carencia de capital humano

Uno de los principales aspectos que podemos evidenciar en Chile actualmente dice relación con la gran información referente a cifras respecto de logros alcanzados. Ahora bien, de qué sirve señalar que nuestro país tiene el mayor índice de computadores per capita si en el fondo no existe una real evaluación de la utilidad que se les está dando a cada uno de ellos. Esta es una clara manifestación de que el gobierno se está preocupando de invertir en políticas públicas relacionadas con infraestructura y dotación de bienes materiales. Y es lógico, en el entendido del enorme déficit heredado en esta materia. Pero, si por una parte se felicita esta actitud, es importante tener en cuenta que no basta sólo con decir “las cosas están”, o que “ya contamos con los medios para lograrlos”. Implementar infocentros, aumentar el número de computadores, aumentar la cantidad de escolares con acceso a la red, contar con el marco jurídico que permita el desarrollo de las NTICs, son todas acciones muy rescatables, pero no suficientes, si pensamos además en el capital humano. ¿Existen además de políticas de dotación, inversión en capital de riesgo?, ¿existen actualmente reales políticas de promoción de la investigación, desarrollo universitario, inversión en proyectos de fomento de desarrollo de NTICs?

“Es hora de que nuestro país esté en la vanguardia del conocimiento y la tecnología con nuestros jóvenes para la empresa del siglo XXI”, “la nueva economía exige capital de riesgo. Es una de nuestras mayores carencias. Los jóvenes nuestros, con ideas

brillantes, normalmente no tienen las posibilidades de realizarlas porque no hemos desarrollado el capital de riesgo. Tenemos que abordarlo la brevedad”¹³. Estas fueron las palabras del Presidente de la República al dirigirse a la nación en su mensaje presidencial. A pesar de sus claras intenciones, no existe actualmente una entidad que tenga dentro de sus funciones la ejecución de una política global de desarrollo de la Ciencia y la Tecnología. Ni menos se observa dentro de las políticas públicas, intención alguna de invertir en el desarrollo de capital humano, ni en reconocer el aporte que pueden ofrecer los jóvenes profesionales en esta materia.

4.6. Participación ciudadana:

El propio Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana¹⁴ establece que ella tiene la virtud de contribuir a generar una relación de colaboración y respeto mutuo entre el Estado y los ciudadanos, favoreciendo de esta manera el fortalecimiento de la sociedad civil y dando de esta forma mayor legitimidad a las políticas públicas. Y es precisamente a las NTICs a quienes les otorga una funcionalidad en este sentido. En el discurso del Ministro Secretario General de Gobierno en un seminario sobre acceso a Internet¹⁵ señala que “en nuestros días el Estado y los partidos políticos han visto disminuida sustancialmente su capacidad de integrar a amplios sectores de la sociedad, entregando a cada individuo la responsabilidad de definir sus espacios colectivos de pertenencia. Numerosas investigaciones, dentro de las cuales se destacan las efectuadas en Chile por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), hacen referencia al debilitamiento de la participación ciudadana, y a un sentimiento de insatisfacción e incertidumbre presente en la población”. A pesar de este eficaz diagnóstico debemos preguntarnos, ¿hasta que punto se han desarrollado iniciativas que fomenten la participación de la sociedad civil y de esta forma contribuyan a una democracia sólida y altamente representativa? Es claro que actualmente no existe un real convencimiento de la utilidad que puede prestar, en el tema de la participación ciudadana, la utilización de tecnologías de la información, porque de lo contrario ya se habrían desarrollado proyectos concretos dirigidos en ese sentido.

Sin duda que diseñar estrategias de participación ciudadana a través de las NITCs resulta muy complejo, principalmente si pensamos en los grupos más marginados de la

¹³ Mensaje dirigido a la nación por el Presidente de la República, don Ricardo Lagos Escobar, el 21 de Mayo de 2000.

¹⁴ Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana. 07 de Diciembre de 2000.

¹⁵ Discurso del Ministro Secretario General de Gobierno, Claudio Huepe García, en el Seminario “Ciudadanos en Red: Cooperación Público/Privada para universalizar el acceso a Internet”. Santiago, 18 de Octubre de 2001.

¹² *Ibidem*.

comunidad (sectores de escasos recursos y/o con nivel educacional mínimo, a quienes la red no entrega contenidos que reflejen sus intereses o no tiene información relevante para su propia vida). Sin embargo, si el manejo de la red se entregara a la sociedad civil organizada, a través de agrupaciones fuertes y con alta influencia social en su medio, se podría lograr que se promueva el interés en el uso masivo de Internet y se desarrollen espacios de participación, consiguiendo de esta forma el anhelado perfeccionamiento de la democracia.

4.7. En cuanto al desarrollo del Gobierno electrónico

En relación con el mejoramiento de la gestión interna, es clara la manifestación de voluntad efectuada por el gobierno en el sentido que debe comenzar desde la misma administración pública el proceso reformador en materia de modernización tecnológica. Si tomamos en cuenta el efecto multiplicador que tiene dicho accionar, además de todos los proyectos ya puestos en marcha para generalizar el uso de las NTICs en el aparato estatal, no cabe sino estar conforme con el impulso modernizador emprendido por el gobierno en materia de gestión interna. Sin embargo, nuevamente es en relación a la conexión con la ciudadanía en donde se visualizan las mayores dificultades. El acceso de Internet asciende actualmente a un 10% de la población, lo cual reviste una tremenda dificultad al propósito de introducir la tramitación electrónica por parte de los ciudadanos. Por esto, los esfuerzos en materia de desarrollo electrónico, si bien han sido positivos, no han tenido la eficacia ni los efectos esperados, principalmente por la existencia de otras falencias ya analizadas, como son la brecha y alfabetización digital. Por otra parte, la implementación del sitio www.tramitefacil.cl, si bien cumple con los requisitos de una ventanilla electrónica única no presenta las potencialidades requeridas por una página web implementada por el Estado para el desarrollo conjunto de trámites de servicios públicos. Citando nuevamente el estudio sobre análisis de políticas públicas efectuado por el Centro de Estudio en Derecho Informático de la Universidad de Chile¹⁶, se evidencia que “el análisis de los sitios Web de los organismos e instituciones públicas nos permite concluir que, en general, en su desarrollo no se satisfacen los imperativos del proyecto de modernización del Estado, en cuanto a constituirse en un portal de información que permita el empoderamiento de la ciudadanía”. Entre las razones que se esgrimen para confirmarlo se señala que el proceso de modernización no se ha traducido en un mejoramiento de la cantidad y calidad de la información sobre los derechos que corresponden a cada persona

¹⁶ Proyecto de Investigación financiado por la Fundación Ford, sobre el Análisis de Políticas Públicas en materia de conocimiento y difusión del derecho, realizado por el Centro de Estudios en Derecho Informático de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

como parte integrante de lo que se ha denominado “Estado Democrático de Derecho”. La crítica apunta a que los Web de servicios públicos se emplean principalmente para difusión de las actividades que realizan los altos funcionarios de gobierno y jefes de servicio o información de apoyo a la gestión institucional, confundiendo muchas veces los distintos planos, objetivos y destinatarios de los contenidos web.

Consultado sobre esta materia, Carlos Reusser, investigador del CEDI, señala que antes de impulsar la adquisición de tecnología (hardware) y forzar la publicación de sitios en redes de información pública, debe redefinirse el diseño de las políticas públicas sobre difusión de información a los ciudadanos, teniendo previamente claras y definidas la base conceptual instruccional y tecnológica, la didáctica y las herramientas de gestión y administración, considerando los factores de tiempo y recursos disponibles.

5. A MODO DE CONCLUSION.

El gobierno de Chile, durante la administración del presidente Ricardo Lagos, ha impulsado un proceso de modernización del sector público a través de un eje ordenador, intentando poner el Estado al servicio de la ciudadanía. Para esto ha trabajado principalmente en dos aspectos: reestructuración del aparato estatal y mejoramiento de la gestión.

Como un elemento transversal para mejorar la gestión pública se ha planteado la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, pretendiendo crear para ello una “institucionalidad electrónica” definida como infraestructura electrónica del Estado regulado por un marco jurídico adecuado.

El gobierno ha planteado como ejes centrales de su accionar, en primer término, la utilización de las nuevas tecnologías en los servicios públicos y, en segundo, proveer a la ciudadanía de los medios adecuados que permitan el acceso necesario a dichas tecnologías.

Para poder analizar este tema es necesario enmarcarlo dentro de lo que significa la realidad nacional, a fin de no perder los parámetros relativos a lo que realmente somos y a lo que aspiramos llegar a ser. La sociedad chilena, en este contexto, no puede pretender parecer un país desarrollado cuando aún existen deficiencias básicas que requieren de transformaciones profundas. Por esto, si bien son más que satisfactorias las intenciones manifestadas por la actual administración del país, principalmente por tener una visión modernizadora y la capacidad de reconocer la importancia que revisten las NTICs en el desarrollo de una sociedad, no podemos contentarnos con el sólo discurso y debemos, por el contrario, tener una visión crítica de los procesos desarrollados,

para de esta forma colaborar en la construcción de una sociedad más eficiente, justa e igualitaria.

¿A qué apunta principalmente la falencia de este proceso? Básicamente a no comprender que para poder insertarse en el mundo globalizado, y para introducir, tanto en la gestión pública como en la ciudadanía, las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones, se debe empezar por crear una mentalidad nueva, una conciencia tecnológica, que permita acrecentar el interés en las nuevas herramientas no sólo para despejar la curiosidad que provoca la modernidad, sino que educar a la población en la real necesidad y utilidad que le pueden otorgar las NTICs en su vida diaria o profesional.

No basta sólo con fomentar y promover el acceso de los ciudadanos a los servicios e informaciones gubernamentales a través de las tecnologías de la información. Plantea el propio Instructivo para el Desarrollo del Gobierno Electrónico que necesariamente se deberá, para dichos efectos, crear incentivos para motivar al uso de las NTICs, sin que por ello los ciudadanos sientan que se traduce en una disminución de la calidad en el servicio. ¿Cuáles son hasta ahora los incentivos que se han creado?

Hay quienes creen que el sólo crecimiento es una forma a través de la cual se obtendrá espontáneamente la redistribución de la riqueza. Es decir, confiar en el mercado como un justo proporcionador de recursos. La realidad actual en materia de NTICs no dista mucho de dicho criterio. Se pretende que al universalizar el acceso y lograr la mayor conectividad posible se lograrán, por sí solos, todos los demás beneficios (acceso igualitario, usos apropiados, creación de contenidos). Es decir, pensar en el acceso universal como un fin, no como un medio, olvidando todos los beneficios que se deben esperar después de la conectividad alcanzada en forma equitativa, universal y solidaria¹⁷.

El Estado necesariamente debe hacerse cargo de constatar primero las falencias existentes, diseñar estrategias correctas para enfrentarlas y luego crear los mecanismos que sean capaces de identificar las necesidades de la ciudadanía, desarrollando modelos que sean idóneos para absorberlas, cualquiera sea la vía diseñada para estos efectos, y en este caso; a través de las NTICs. Al respecto, básicamente la discusión gira en torno a las estrategias y a los pasos que se deben seguir para la implementación de las NTICs, posturas que van desde la incorporación directa y masiva de ellas, a

¹⁷ En este sentido, ver el artículo "Visiones dominante y alternativa de la Internet", de la serie de Políticas Públicas sobre Internet y Sociedad, número 4, Agosto 2000. Juliana Martínez.

aquellas que estimulan un rediseño de procesos, llamados por algunos de reingeniería, en forma previa a su incorporación.

Es decir, antes de plantearse siquiera la creación de infocentros o aumentar la capacidad de acción de la Red Enlaces, es necesario crear conciencia en la población de su utilidad. De esta forma, ¿cómo podemos convencer a la señora que por años a hecho la fila en el Registro Civil para pedir un certificado que es conveniente hacerlo a través de mecanismos automatizados?, ¿Cómo hacer entender a la población que efectuar trámites por Internet puede facilitar la vida en aspectos cotidianos?, ¿De qué sirve aumentar el número de computadores en los colegios si los estudiantes no tienen acceso real a ellos?, ¿De qué sirve aumentar el acceso al material de lectura por medio de la red si ni siquiera se comprende lo que se lee?¹⁸, ¿Cómo se puede hacer del comercio electrónico un medio masivo y eliminar los temores de su utilización? Todas estas preguntas tienen una fácil respuesta, sólo con educación e información, ya que la implementación de políticas públicas de gran escala, debe ir acompañada de los mecanismos de instrucción y difusión necesarios para su cabal comprensión.

Un lector agudo podría cuestionar lo señalado planteando que ésta no es más que una visión pesimista, en el sentido que no se puede educar en tecnología sin que primero se tenga acceso a ellas, pero al respecto es necesario tener en cuenta que no se trata sólo de crear los medios materiales y dejarlos a la suerte del accionar de la ciudadanía. Es imprescindible combinar el acceso equitativo con la real comprensión de lo que significa el fenómeno de modernización y sus implicancias prácticas.

No basta la decisión política de adoptar nuevas tecnologías, introducirlas en la gestión interna y masificar su uso, sino que deben darse ciertas condiciones que permitan utilizarlas de forma eficiente, derivando en impactos relevantes. Actualmente ya no se habla de brecha digital como la sola diferenciación en el acceso, sino que se habla del acceso equitativo y de la real apropiación que se le pueda dar a la Internet, como herramienta necesaria para penetrar en la cotidianeidad de las personas, teniendo también en cuenta los aspectos culturales que predisponen a cada individuo a su utilización.

¹⁸ A este respecto, conviene tener presente que recientes estudios internacionales sobre calidad de la educación, afirman que los chilenos tienen un bajo nivel lector, donde se señala que más del 80% de la población entre 16 y 65 años se ubica bajo el nivel de lectura mínimo e insuficiente para determinar de la lectura situaciones cotidianas con mediana facilidad; encontrándose Chile en último lugar de los países considerados en el estudio. Eyzaguirre, Bárbara y Le Foulon, Carmen, "La calidad de la educación chilena en cifras", en Revista del Centro de Estudios Públicos, N°84, Primavera del 2001.

Por esto, la implementación de políticas públicas debe ser observada con apego irrestricto a la forma en que el fenómeno es absorbido por la población. Desde este punto de vista, y a modo de conclusión, podemos advertir que la determinación del diagnóstico existente, la elaboración de los principios rectores, determinación de estructuras de funcionamiento y los mecanismos de solución son ampliamente satisfactorios y no hacen más que demostrar el real interés de esta administración por reconocer la necesidad de incluir las NTICs tanto en la sociedad civil como en la gestión interna. Es clara la intención del Estado por fomentar el desarrollo de la ciencia y la tecnología, sobre la base del esfuerzo conjunto público y privado. Sin embargo, se observa que existe una falencia determinante en la comprensión de los fenómenos de la pobreza, desigualdad y falta de equidad con perspectivas más globales y en la implementación de los mecanismos de solución, lo que hace finalmente preguntarse ¿hasta que punto pueden ser correctamente ejecutadas las medidas de modernización del Estado, por parte del mismo Estado que se quiere modernizar?