

Documento de proyecto

Políticas públicas de Sociedad de la Información en América Latina: ¿una misma visión?

Massiel Guerra
Valeria Jordán



Este documento ha sido elaborado por Massiel Guerra y Valeria Jordán de CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de las organizaciones involucradas.

Este documento se ha realizado con ayuda financiera de la Unión Europea. Las opiniones expresadas en el mismo no reflejan necesariamente la opinión oficial de la Unión Europea.

Este documento puede ser descargado en línea en <http://www.cepal.org/SocInfo>

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.314

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2010. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

Índice

I.	Introducción.....	5
II.	Las políticas públicas y las TIC América Latina.....	7
	1. La necesidad de políticas de TIC	7
	2. Determinantes del progreso de las políticas digitales en la región	9
III.	Avances en la implementación de Agendas Digitales en América Latina.....	11
	1. Evolución de la políticas de TIC en la región	11
	1.1 La situación de las estrategias nacionales bajo una perspectiva iberoamericana	13
	2. Análisis comparativo de las agendas en Iberoamérica	18
	2.1 Enfoques y énfasis en las agendas para la conformación de Sociedades de la Información	18
	2.2 Jerarquía de la política, organismo responsable y dinámica institucional	19
	2.3 Plan de Acción, estimación de costos y alternativas de financiamiento	20
IV.	Reflexiones y recomendaciones para avanzar en el desarrollo digital de Latinoamérica.....	21
	1. Visión estratégica, legitimidad e institucionalidad	21
	1.1 Plan de acción y mecanismos de implementación.....	22
V.	Bibliografía	25

I. Introducción

El rápido desarrollo de las Tecnologías de Información y Comunicaciones (TIC), en cuanto al acceso a servicios de telefonía móvil e Internet, a la incorporación de computadores en las actividades cotidianas, y al desarrollo de servicios y aplicaciones electrónicas, tomó de sorpresa a las sociedades y gobiernos de América Latina puesto que su irrupción a partir de la segunda mitad de la década de los noventa planteó un nuevo foco de políticas públicas, cuando aún no habían sido cubiertas áreas tradicionalmente consideradas como prioritarias para el desarrollo. Si bien los países compartían la visión de considerar a las TIC como insumos para el desarrollo económico y social, el enfoque prevaleciente fue el de masificación de estas tecnologías, más que el de su incorporación y asimilación en las distintas actividades de la vida en sociedad. De esta forma, primó un enfoque de desarrollo de las TIC por sobre el desarrollo sustentado en estas tecnologías.

Para los países de la región, el llevar a cabo políticas públicas en este ámbito ha constituido un proceso de aprendizaje, que con más o menos altibajos continúa hasta el día de hoy. Esta tarea implica la maduración y reformulación de las políticas tradicionalmente concebidas, para hacer frente a una temática altamente dinámica, que impone retos a la gestión e institucionalidad pública, y que es afectada por distintos factores, tanto endógenos como exógenos a dicho proceso.

A fin de comprender cómo se ha dado este fenómeno en la región, en la primera parte de este documento se identificarán las razones por las cuales las TIC son un objetivo de política pública, ilustrando la situación de la región en términos de las brechas existentes entre América Latina y los países desarrollados de Europa, así como también al interior de los países. Posteriormente se identificarán los principales elementos que distinguen una política TIC, dadas las particularidades de la temática, que alejan estas políticas de los diseños tradicionales, para culminar la primera sección con la identificación de los determinantes del avance de las agendas digitales en la región. En la segunda parte se describe el grado de desarrollo en la implementación de estas políticas en los países de la región -con la incorporación de España y Portugal- identificando distintos niveles de esfuerzo para impulsar acciones en TIC, como son las agendas digitales propias de los países y el Plan de Acción regional para América Latina y el Caribe eLAC. Se procede a identificar distintos elementos que permiten su caracterización, mismos que se consideran para un posterior análisis comparativo.

II. Las políticas públicas y las TIC en América Latina

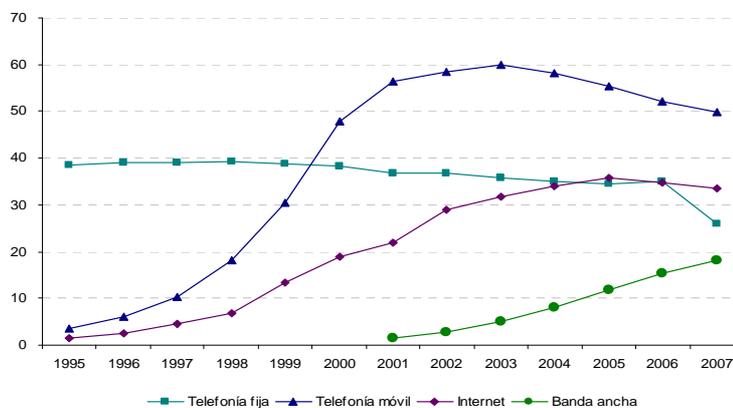
1. La necesidad de políticas de TIC

En los últimos años la mayoría de los países de América Latina definió estrategias, planes, políticas o programas digitales tendientes a poner en práctica políticas públicas en TIC, considerándolas como medios para el desarrollo de la sociedad en su conjunto. En algunos casos, dichos planes fueron puestos en práctica con énfasis en áreas de acción particulares, mientras que en otros casos el tema se archivó y/o disipó producto del surgimiento de nuevas necesidades en la agenda pública.

Más allá de los hechos, las agendas de política en TIC en los países de la región, se tornan necesarias por varias razones. Una de ellas es optimizar procesos productivos y organizativos, generando un mayor valor económico y social con efectos positivos para el crecimiento. Teniendo en cuenta esta oportunidad y el rezago en el acceso y uso de estas tecnologías (la denominada "brecha digital"), era necesario formular políticas públicas tendientes a reducir esta brecha y promover la creación de sociedades de la información.

El cierre de la brecha digital de acceso plantea un desafío importante en materia de políticas públicas por su carácter dinámico, que obliga a un constante ajuste de sus objetivos, en la medida que surgen nuevas tecnologías. Así, en la década de los noventa el foco de atención estaba en la masificación de la telefonía fija, luego en la telefonía móvil, y más recientemente Internet. Esta situación se ilustra en el gráfico 1 que muestra cómo evoluciona el diferencial de penetración de distintos servicios de telecomunicaciones entre los países de América Latina y Europa. Es interesante observar cómo surgen nuevos desafíos, sin que los existentes hayan sido solucionados. Así se tiene que a pesar de la disminución del diferencial de acceso a la telefonía móvil, la brecha en esta tecnología continúa siendo significativa, al igual que en Internet, a tiempo que aceleradamente se está expandiendo el diferencial de acceso a banda ancha.

GRÁFICO 1
BRECHA DIGITAL DE ACCESO ENTRE AMÉRICA LATINA Y EUROPA
(Puntos porcentuales)

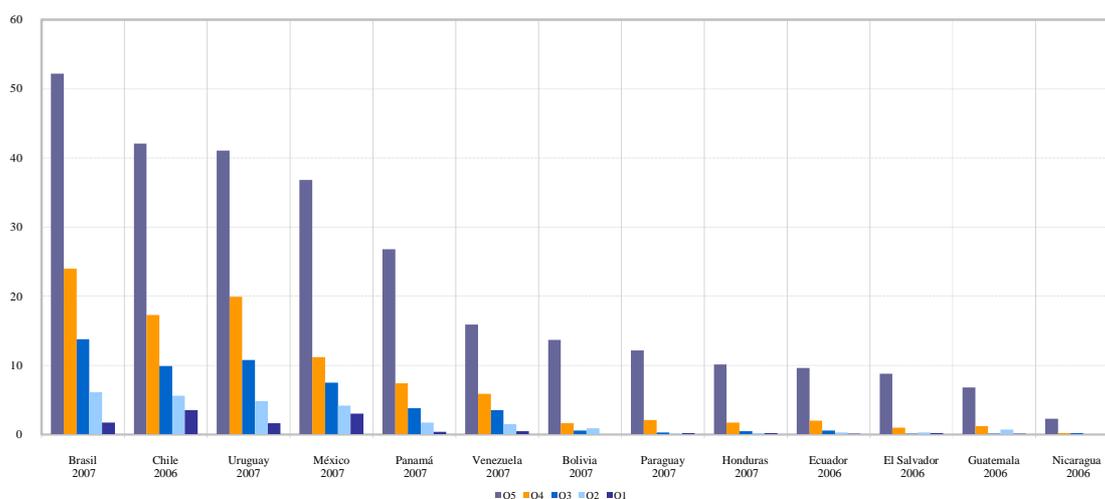


Fuente: CEPAL, Programa Sociedad de la Información con datos de UIT, “World Telecommunications Indicators Database”, 2008.

Nota: La brecha digital de acceso corresponde a la diferencia en los niveles de penetración de los distintos servicios entre los países de América Latina y Europa. Se considera la tasa promedio de penetración de cada región. La penetración de telefonía fija, telefonía móvil y banda ancha es un porcentaje que corresponde a la cantidad de abonados de estos servicios sobre el total de habitantes. La penetración de Internet se estima en función a la cantidad de usuarios sobre la población total.

La necesidad de disminuir la brecha de acceso se basa en el impacto que la adopción y utilización de esas tecnologías implica sobre el crecimiento económico, y en el mayor retraso que conlleva el permanecer al margen de ellas. En particular, por la posible profundización de inequidades socioeconómicas existentes entre distintos segmentos de la población, si es que la incorporación tecnológica se dejara sólo a las fuerzas de mercado (brecha digital social). El gráfico 2 refleja las diferencias en el nivel de acceso a Internet en función al nivel de ingresos en trece países de la región.

GRÁFICO 2
PORCENTAJE DE HOGARES CON ACCESO A INTERNET SEGÚN QUINTIL DE INGRESOS



Fuente: CEPAL, Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (OSILAC).

Se observa un diferencial de acceso significativo entre el segmento más rico de la población y el de menores ingresos, que puede ser enfrentado con diversos tipos de políticas por medio de las cuales el Estado toma la responsabilidad de promover y facilitar no sólo el acceso a las TIC pero también su utilización, dando a estas herramientas un carácter inclusivo para los sectores más desaventajados de la sociedad.

Por otro lado, al posibilitar aumentos en la productividad y la eficiencia, las TIC permiten aumentar la competitividad y el crecimiento de la economía, haciendo de ellas un natural foco de atención de las políticas públicas. Esto más aun considerando que su apropiación y utilización por parte de las empresas ha sido un tanto lenta, requiriéndose incentivos que agilicen su incorporación en las distintas actividades productivas, y en particular en las pequeñas y medianas empresas.

Las agendas de política digitales son también necesarias pues se constituyen en una plataforma de coordinación de esfuerzos, por lo general dispersos. Puesto que los sectores económicos y sociales incorporan las TIC de forma asincrónica y diferente, es posible que se desarrollen iniciativas y proyectos con iguales objetivos en distintos sectores, lo cual genera focos de ineficiencia que se traducen en duplicación de tareas y derroche de recursos.

Así, los conceptos en que se basa la formulación de estrategias para la sociedad de la información son complementar y corregir el desarrollo del mercado, y aumentar la eficiencia del accionar de las actividades relacionadas a las TIC. El objetivo es aprovechar las sinergias que surgen del conocimiento y de las capacidades de cada uno de los actores en el ámbito digital para multiplicar los beneficios de las TIC en cada uno de los sectores, propagándolos para que tengan repercusiones sobre la sociedad en su conjunto.

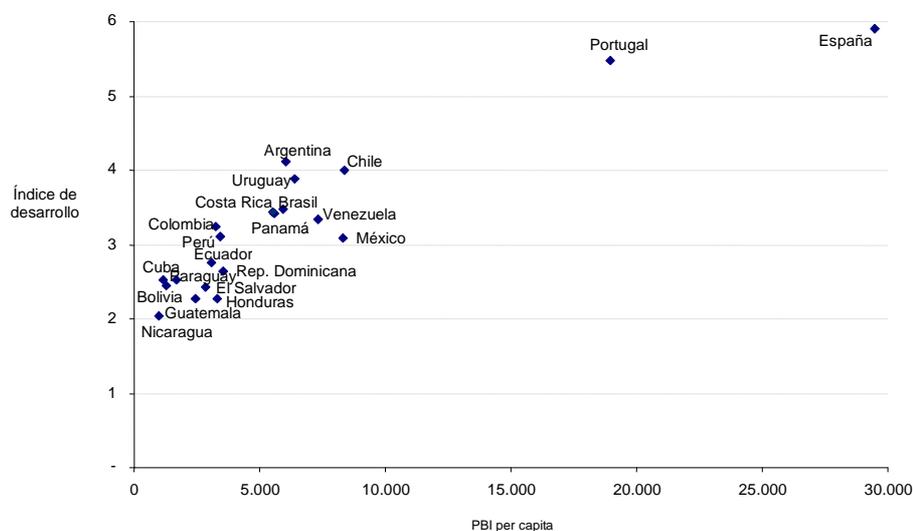
2. Determinantes del progreso de las políticas digitales en la región

Como en toda política pública, en las políticas digitales se pueden entender cuatro momentos, que no necesariamente constituyen etapas consecutivas: origen o identificación del problema, diseño o formulación de la política, implementación, y por último, evaluación o control. Todos ellos poseen complejidades tanto en su planteamiento como en su ejecución, y son afectados por factores exógenos y endógenos que determinan su ritmo de avance. Entre los factores exógenos a la formulación de las políticas se destacan el nivel de desarrollo del país, su estabilidad y orientación política, así como el nivel de toma de conciencia sobre la importancia de la sociedad de la información. Por su parte, entre los factores endógenos, sujetos a decisiones políticas y a las resoluciones del poder ejecutivo, se destacan el grado de participación y consenso que se pretenda lograr, el nivel jerárquico de las decisiones políticas y del organismo responsable, la calidad de la gestión administrativa y la disponibilidad de recursos.

El entorno de una estrategia nacional está fuertemente condicionado a la situación socioeconómica y política de cada país, que establece un rango de prioridades en el accionar de los gobiernos; pero además está determinado por el grado de avance y concientización sobre la sociedad de la información. Esta situación se ilustra en el gráfico a continuación, en el que se relaciona el ingreso per cápita de los países iberoamericanos y el nivel de desarrollo digital alcanzado, tomando como referencia el Índice de Desarrollo de TIC de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)¹.

¹ El Índice de Desarrollo de TIC de la UIT se compone de tres subíndices: índice de acceso a las TIC, que considera la penetración de la telefonía fija y móvil en la población, la penetración de computadoras e Internet en los hogares, y el ancho de banda internacional por usuario de Internet; el índice de uso de TIC, que incluye indicadores de penetración de Internet y de banda ancha fija y móvil en la población; y el índice de capacidades de TIC que toma en cuenta la tasa de alfabetización adulta, y la tasa bruta de inserción en la educación secundaria y terciaria.

GRÁFICO 3
INGRESO PER CÁPITA E ÍNDICE DE DESARROLLO DE TIC, 2007



Fuente: CEPAL, Programa Sociedad de la Información de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial con base en datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT).

El gráfico evidencia la correlación existente entre el nivel de desarrollo económico y el digital, pero también muestra que a mismos niveles de ingreso per cápita hay países que logran mayores avances en el uso de las TIC. Este hecho podría explicarse por un mayor compromiso y sensibilización en torno a este tema, dándole un lugar en la agenda de políticas e impulsando acciones orientadas al desarrollo digital.

La toma de conciencia por la clase política es fundamental, no sólo en la etapa de definición de la estrategia sino en todo el proceso, pues de ella depende su puesta en marcha. También es relevante el liderazgo para transformar acciones en una política nacional de TIC. En este sentido, de existir sensibilidad política en torno al tema se puede decir que la figura particular de un líder con un rango político importante, que movilice e incentive la toma de decisiones en esta materia puede ser en ocasiones más efectiva en la consecución de objetivos que un proceso que comience desde las bases y pueda ser más enriquecedor, integrador y legítimo. Sin perjuicio de lo anterior, también es factible que un movimiento desde las bases pueda poner esta temática en la agenda de desarrollo de una forma más perdurable, aunque sin asegurar necesariamente su real ejecución. En cualquier caso, el estilo de gobierno con el cual se conduce el país marca el camino en uno u otro sentido.

Otros factores exógenos, como las tendencias de crecimiento, la coyuntura macroeconómica y la estabilidad y orientación política general, también inciden sobre la continuidad del proceso de las agendas digitales, ya que determinarán las prioridades del gobierno y la importancia relativa del tema.

Entre los factores endógenos, el nivel de participación de los actores, que refuerza la legitimidad del consenso alcanzado en la etapa de definición, incide directamente en la continuidad del proceso. El nivel jerárquico y el grado de desarrollo institucional del organismo al que se asigna la conducción, coordinación o ejecución de la estrategia nacional, condicionan el resultado pues influyen en su capacidad para cumplir la tarea asignada. La naturaleza (jurídica o administrativa) del documento de política también es importante y su definición en un instrumento jurídico le otorgará un mayor poder vinculante, aunque no garantiza la puesta en marcha de la política. De igual forma, la disponibilidad y gestión de los recursos asignados al cumplimiento de la estrategia nacional, los métodos de trabajo y el establecimiento de procedimientos claros de coordinación entre los participantes condicionan el avance en cada una de las etapas de una estrategia.

III. Avances en la implementación de Agendas Digitales en América Latina

1. Evolución de las políticas de TIC en la región

Las políticas públicas en temáticas de TIC en los países de América latina se iniciaron hacia mediados de los años noventa. Como toda política pública, su formulación y puesta en práctica está ligada a los ámbitos políticos y económicos en los cuales están insertos los países. Así, en un primer momento el fenómeno de la globalización impulsó fuertemente la atención de los gobiernos en la temática TIC, en la medida que estas tecnologías son medios claves para insertarse en este proceso.

No obstante este potencial, en particular por su impacto económico, la vía de ingreso de las TIC a la política pública en la región se materializó a través de tres áreas con un enfoque más orientado a la inclusión social, difiriendo significativamente del enfoque europeo de la temática que privilegiaba el aprovechamiento de estas tecnologías en los ámbitos productivos y empresariales. Así, la primera área objetivo fue el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones para el cierre de la brecha de acceso a estas tecnologías, ya que de esto depende tanto el desarrollo de otros sectores como que las personas puedan beneficiarse de su potencial por medio del uso de aplicaciones electrónicas. Las otras dos áreas de atención fueron la educación y la gestión gubernamental, donde la incorporación de las TIC resulta una fuente de eficiencia y de mejora en la cobertura y calidad de estos servicios. De hecho, el tratamiento de la temática TIC en estos sectores ha sido incluso anterior a la visión de desarrollar agendas nacionales de sociedad de la información.

En el caso de educación, la necesidad de generar capacidades para la efectiva utilización de las TIC presionó a las instituciones de formación, primero a nivel superior y luego en las escuelas y colegios, a incorporar esta temática a través de la formación de profesionales en el área, y del uso de estas tecnologías en los establecimientos educativos. Por ende, el Estado, como uno de los principales proveedores y sostenedores de los sistemas educativos incluyó este tópico dentro de sus políticas de educación con un marcado sesgo tecnológico, que más tarde lo harían enfrentar otro tipo de problemas, ligados a la falta de integración de la tecnología con los procesos de enseñanza.

En el caso del sector gubernamental, los beneficios que se evidenciaban de la incorporación de las TIC, principalmente como medios de comunicación y mejoramiento de los procesos de gestión, hacían de éstas un elemento muy atractivo para la modernización del funcionamiento del Estado. Así, se gestaron políticas enfocadas a dotar a las oficinas de gobierno con estas tecnologías, a tiempo de desarrollar la

presencia en línea de las diferentes agencias del Estado. En efecto, a diferencia de lo que sucedía en países más avanzados donde aplicaciones en línea de comercio electrónico habían acercado a la población al uso de estas tecnologías, el incipiente desarrollo de tales aplicaciones en la región llevó a que este impulso se originara desde la provisión de servicios de gobierno electrónico, haciendo de este tipo de herramientas las inductoras principales del uso de aplicaciones electrónicas en los países de América Latina.

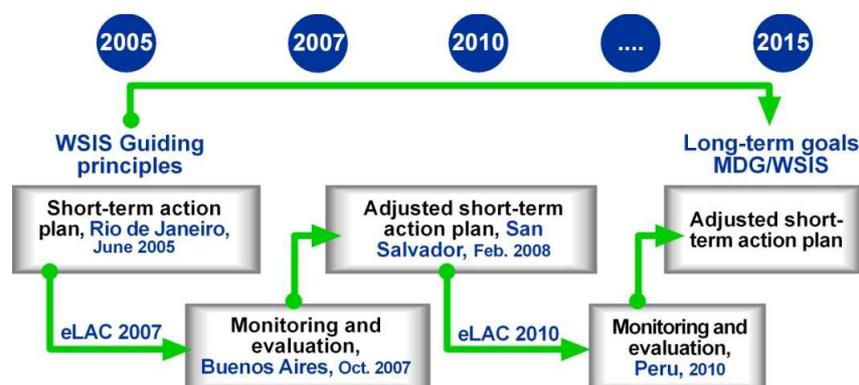
Independiente de los esfuerzos sectoriales, fue a inicios del año 2000, cuando algunos países de América Latina comenzaron a dar sus primeros intentos de diseñar una política pública integral de sociedad de la información, que no sólo abarque las áreas mencionadas sino que se involucre al conjunto de la economía y sociedad. Estos intentos fueron más tarde reforzados con las dos Cumbres Mundiales para la Sociedad de la Información (CMSI) en los años 2003 y 2005 respectivamente, y la inclusión de las TIC dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas (ODM), que incorporaban esta misma visión.

Así, en la medida que en la región se iban realizando los primeros bosquejos de una política integral en TIC, se comenzó a asimilar gradualmente la naturaleza transectorial de la temática, a tiempo que se enfrentaban algunos retos ligados al impacto del progreso técnico en el diseño de políticas. Se percibió entonces la necesidad de establecer horizontes de corto plazo para la acción, entendiendo que lo que en otro tipo de política hubiese sido deseable –horizonte de largo plazo–, en una política de TIC no es viable. Por el vertiginoso ritmo de avance que presentan estas tecnologías, dos o tres años parecen ser suficientes para hacer obsoleta cualquier línea de acción en esta materia.

En este contexto, en 2005 en América Latina y el Caribe surge el Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información para América Latina y el Caribe (eLAC)² como un mecanismo técnico-político para el desarrollo de TIC a nivel regional. Esta es una agenda de política concertada por gobiernos de la región, que tomando en cuenta la importancia de las TIC para el desarrollo económico y social de los países, busca facilitar los procesos de adopción de esas tecnologías mediante la cooperación e intercambio de las mejores prácticas a nivel regional.

Al estar en línea con metas internacionales de largo plazo, como las definidas por la CMSI y los ODM, el eLAC se concibe como un proceso con visión de largo plazo y acciones de corto plazo, que se traducen en planes con metas a cumplir en períodos que comprenden alrededor de dos años, período tras el cual es evaluado con el fin de reajustar los objetivos en función de los avances que se van logrando y las prioridades que van emergiendo. La figura 1 ilustra este proceso.

FIGURA 1
EL PROCESO ELAC: UNA VISIÓN DE LARGO PLAZO CON PLANES DE CORTO PLAZO



Fuente: "La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo", *Libros de la CEPAL*, N° 98, 2008.

² Véase <http://www.cepal.org/SocInfo/eLAC>.

El Plan de Acción Regional se encuentra actualmente en su segunda fase de ejecución con el eLAC2010 para el periodo 2008-2010. En sus seis capítulos, contempla 83 metas resultado de una consulta pública de prioridades de política³ realizada a finales de la primera etapa de implementación (2005-2007), y del monitoreo de los avances logrados hasta el 2007⁴. Muchas de las metas establecidas para esta segunda fase surgieron de nuevas prioridades, mientras que otras fueron reformuladas respecto de la primera etapa del proceso eLAC y sólo una minoría permanecieron en su forma original.

El eLAC2010 muestra una amplitud en el desarrollo de políticas digitales. Se enfoca a que las TIC sean asimiladas desde cada uno de los sectores que conforman la economía y la sociedad. De ahí que su estructura responde a esta lógica integral, buscando impulsar simultáneamente el acceso a estas tecnologías, la generación de capacidades para su utilización, y el desarrollo de aplicaciones y contenidos electrónicos, en los sectores de educación, salud, gestión pública y empresas, con base en el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones y de políticas nacionales que impulsen este desarrollo multidimensional.

Si bien a través del proceso eLAC los países definen prioridades regionales en término de políticas de TIC, es a través de las agendas nacionales de sociedad de la información, que se atienden las particularidades y urgencias propias de cada país, mismas que se determinan en función al nivel desarrollo de cada uno. Por tal motivo, las prioridades entre las agendas nacionales varían, habiendo países que continúan dándole un fuerte énfasis a los temas de acceso, en tanto que otros se están enfocando más hacia el desarrollo de aplicaciones electrónicas para distintos sectores de la economía. En la siguiente sección se analizará con más detalle la situación de las agendas digitales en los países de la región.

1.1 La situación de las estrategias nacionales bajo una perspectiva iberoamericana

Desde hace más de un quinquenio los países de América Latina están llevando a cabo políticas de sociedad de la información⁵, con diferentes ritmos y grados de avance, lo que refleja distintos grados de maduración política del tema. Transcurridos varios años de compartir una visión común sobre los beneficios de esas tecnologías para el desarrollo económico y social, la mayoría de los países ya ha superado la etapa inicial de su identificación como objeto de política pública, y enfrenta las fases siguientes de formulación, ejecución o evaluación. Incluso algunos de ellos se encuentran poniendo en marcha una segunda generación de políticas de TIC, luego de haber culminado la implementación y evaluación de una primera generación de ellas.

En el cuadro 1 se presenta el estado de las políticas públicas para la creación de sociedades de la información en los países de Iberoamérica a junio de 2009, detallándose su grado de progreso, las características de la agenda actual de política de cada país, los documentos previos y el marco institucional concebido para la puesta en práctica de la política digital.

De los veintinueve países de Iberoamérica para los cuales se cuenta con información, dieciséis se encuentran en el desarrollo de políticas digitales de primera generación y cinco de segunda. A pesar

³ El Delphi de Prioridades de Políticas eLAC, llevado a cabo por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), ha sido valorado en la región como un modelo para la participación de múltiples sectores y una innovadora herramienta en la elaboración de políticas públicas. Véase <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/socinfo/noticias/noticias/4/29954/P29954.xml&xsl=/socinfo/tpl/p1.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl>

⁴ Véase <http://www.cepal.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/5/29945/P29945.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl>

⁵ Se entienden como políticas de sociedad de la información aquellas iniciativas que aborden ese concepto de manera integral, es decir que se orienten al acceso masivo a las TIC, a la capacitación de recursos humanos y a la generación de contenidos y aplicaciones electrónicas en los diversos sectores de la sociedad. Aunque un país cuente con estrategias de gobierno electrónico, políticas TIC para la educación o iniciativas de desarrollo de software, si ellas se ejecutan de forma aislada y no están concebidas como parte una política integral, se considera que el país no dispone de políticas de la sociedad de la información. Por el contrario, se estima que un país tiene una agenda digital cuando su formulación es explícita y se refleja en un documento específico, o cuando está implícita en un documento de mayor jerarquía y alcance, como un plan nacional de desarrollo.

del gran consenso regional sobre la relevancia de las TIC, a mediados de 2009 todavía es posible encontrar países que no cuentan con un documento de política. En efecto, ocho países están desde hace varios años en las primeras etapas de concepción y formulación de políticas de primera generación. En estos casos, es posible que una política haya sido acordada, sin embargo por uno u otro motivo ésta no se ha llevado a la práctica, haciendo que el proceso se estanque en su fase de formulación. Otros ocho países están en la fase de ejecución de una primera generación de agendas digitales: Argentina, Colombia, Cuba, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana, y la República Bolivariana de Venezuela. Finalmente, otros cinco (Chile, España, México, Portugal y Uruguay) están en la etapa de implementación de una segunda generación de políticas de TIC.⁶

La disparidad en el ritmo de avance se explica por los factores exógenos y endógenos anteriormente mencionados, que han tenido repercusiones sobre las distintas fases del proceso de formulación y puesta en práctica de las políticas. Así por ejemplo se tiene el caso de Paraguay, en donde se realizaron varios intentos por definir una estrategia digital. Sin embargo, esta quedó estancada en su etapa de origen al no contar con la aceptación de las autoridades responsables de la toma de decisiones en los diversos sectores involucrados. Esto refleja que aún no había la sensibilización suficiente y por ende faltó el respaldo político para su concreción. En Argentina y Brasil, los intentos por contar con una política nacional de TIC se han visto demorados por otros factores, entre ellos, la estructura administrativa del país. La presencia de un gran número de entidades que compiten por liderazgos parciales y la intervención de los gobiernos federales son factores adicionales que han obstaculizado el logro de consensos para la adopción de un programa nacional. En otros casos, como los del Estado Plurinacional de Bolivia y Ecuador, factores exógenos como los cambios de gobierno han dificultado la continuidad del proceso de implementación. Estos países definieron sus primeras estrategias en el año 2005, pero aun continúan en la fase de formulación debido a las revisiones y reformulaciones sobre los planteos iniciales realizados por gobiernos anteriores.

⁶ Entre los países de la región que disponen de programas de digitalización prevalecen las políticas explícitas, con la única excepción de México. En el presente análisis se considera el sistema e-México como una estrategia de digitalización implícita en el marco de una política de estado definida en el Plan Nacional de Desarrollo 2001 – 2006.

CUADRO 1
CUADRO 1.- ESTRATEGIAS NACIONALES DE TIC EN PAÍSES DE IBEROAMÉRICA, JUNIO DE 2009

País	Característica del documento actual			Antecedentes y estado del proceso		Marco institucional de la estrategia actual		
	Nombre del documento	Período de vigencia	Tipo de Documento	Documento anterior y año de elaboración	Progreso de la política de TIC	Coordinador principal	Conducción estratégica	Conducción operativa
Argentina	Estrategia de Agenda Digital Argentina	s.d.	Definitivo	Programa Nacional para la Sociedad de la Información 2000	1ra Generación - Implementación	Secretaría de gabinete y gestión pública	Secretaría Técnica de la Presidencia	Subsecretaría de Tecnologías de Información y Oficina nacional de tecnologías de la información
Estado Plurinacional de Bolivia	Plan Nacional de Inclusión Digital 2007 – 2010	2007 - 2010	Borrador de continuidad	Estrategia Boliviana de TIC para el Desarrollo (ETIC) 2005	1ra Generación - Formulación	Agencia para el Desarrollo de la Sociedad de la Información en Bolivia (ADSIB) y Viceministerio de Ciencia y Tecnología	Comisión Interagencial	Comisión Técnica (interagencial)
Brasil	Sin documento	n.a.	n.a.	Libro Verde de la Sociedad de la Información 2001	1ra Generación - Formulación	n.a.	n.a.	n.a.
Chile	Estrategia Digital 2007 – 2012	2007 - 2012	Definitivo	Agenda Digital 2004 - 2006	2da. Generación - Implementación	Comité de Ministros para el Desarrollo Digital	Comisión interagencial	Secretaría Ejecutiva residente en el Ministerio de Economía (interagencial)
Colombia	Agenda de Conectividad	2000 - Indefinido	Definitivo	Sin documento anterior	1ra Generación - Implementación	Institución denominada Agenda de Conectividad	Presidencia	Directorio presidido por el Ministerio de Comunicaciones
Costa Rica	Sin documento	n.a.	n.a.	Plan Nacional de Ciencia y Tecnología 2002 - 2006	1ra Generación - Orígen	n.a.	n.a.	n.a.
Cuba	Programa Rector de la Informatización de la Sociedad Cubana	s.d.	Definitivo	Política para la Informatización de la Sociedad	1ra Generación - Implementación	Oficina para la Informatización del Ministerio de Informática y Comunicaciones	Consejo de Ministros	Oficina para la Informatización del Ministerio de Informática y Comunicaciones

(continúa)

Cuadro 1 (continuación)

Ecuador	Agenda Nacional de Conectividad (Plan de Acción 2005 - 2010)	2005 - 2010	Definitivo	Sin documento anterior	Ira Generación - Formulación	Comisión Nacional de Conectividad	Comisión Nacional de Conectividad (Interagencial)	Comisión Nacional de Conectividad a través de las Comisiones Técnicas Especiales
El Salvador	Programa e-País	2007 - 2021	Definitivo	Sin documento anterior	Ira Generación - Implementación	Comisión Nacional para la Sociedad de la Información	Presidencia de la República	Organización ePaís
España	Plan Avanza2	2009-2012	Definitivo	Plan Avanza 2006-2008	2da. Generación-Implementación	Ministerio de Industria, Turismo y Comercio		Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información
Guatemala	Agenda Nacional de la Sociedad de la Información y el Conocimiento	2007 -2015	Definitivo	Sin documento anterior	Ira Generación - Implementación	No establecido	No establecido	No establecido
Honduras	Sin documento	n.a.	n.a.	n.a.	Ira Generación - Orígen	n.a.	n.a.	n.a.
México	Plan Nacional de Desarrollo 2007 - 2012, E-Mexico	2007 - 2012	Definitivo	Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006	2da. Generación - Implementación	Sistema Nacional e-México	Secretaría de Comunicaciones y Transportes	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
Nicaragua	Sin documento	n.a.	n.a.	Estrategia nacional de desarrollo TIC 2005	Ira Generación - Orígen	n.a.	n.a.	n.a.
Panamá	Sin documento	n.a.	n.a.	Agenda Nacional para la Innovación y la Conectividad 2005	Ira Generación - Orígen	n.a.	n.a.	n.a.
Paraguay	Sin documento	n.a.	n.a.	Plan Nacional de Desarrollo de la Sociedad de la Información 2002 - 2005	Ira Generación - Orígen	n.a.	n.a.	n.a.

(continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

Perú	Agenda Digital Peruana	2005 - 2014	Definitivo	Sin documento anterior	1ra Generación - Implementación	Comisión Multisectorial para el seguimiento y evaluación (Interagecjal)	Presidencia del Consejo de Ministros	Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) de la Presidencia del Consejo de Ministros
Portugal	Plan Tecnológico	2005-2009	Definitivo	Libro verde para la Sociedad de la Información -1996. El libro blanco para el Desarrollo científico-tecnológico en Portugal -1999-2006. Iniciativa Nacional de Banda Ancha - 2003.	2da Generación - Implementación	Consejo de Ministros	Comisión interagecjal	La agencia para la Sociedad del Conocimiento (UMIC)
República Dominicana	Estrategia Nacional para la Sociedad de la Información Plan Estratégico 2007 - 2010	2007 - 2010	Definitivo	Sin documento anterior	1ra Generación - Implementación	Comisión Nacional para la Sociedad de la Información y el Conocimiento	Secretaría Técnica de la Presidencia	Unidad Técnica de Apoyo (UTEA) con sede en el INDOTEL
Uruguay	Agenda Digital Uruguay	2008 - 2010	Definitivo	Agenda Digital Uruguay-2007-2008	2ra Generación - Implementación	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)	Presidencia de la República	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)
República Bolivariana de Venezuela	Plan Nacional de de Telecomunicaciones, Informática y Servicios Postales 2007 - 2013	2007 - 2013	Definitivo	Plan Nacional de Tecnologías de Información 2001	1ra Generación - Implementación	Centro Nacional de Tecnología de Información	Ministerio de Ciencia y Tecnología	Ministerio de Ciencia y Tecnología

Source: Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), Information Society Programme.

2. Análisis comparativo de las agendas en Iberoamérica

2.1 Enfoques y énfasis en las agendas para la conformación de Sociedades de la Información

A pesar de la heterogeneidad que caracteriza a los países de América Latina, su visión respecto a las TIC es más bien compartida, en el sentido que en la mayor parte de las agendas nacionales, éstas son consideradas herramientas para el desarrollo social. La formulación de políticas evidencia en buena medida una comprensión del sentido y alcance de las TIC para el desarrollo de una sociedad de la información, que no considera a las tecnologías como un fin en sí mismo, sino más bien como insumos que posibilitan desarrollos sectoriales. De manera complementaria, se aprecia un enfoque social y humano, que contempla aspectos vinculados a la rectificación de determinadas situaciones de pobreza y desigualdad, a la promoción de los derechos sociales e inclusión. Así por ejemplo, la reciente estrategia digital de Argentina aprobada en mayo de 2009⁷ se identifica como *“un plan nacional para la inclusión y apropiación por parte del gobierno, las instituciones y las personas de los beneficios de la Sociedad del Conocimiento, mediante el uso intensivo y estratégico de las TIC”*. Esta visión es compartida por países como Perú, México, Chile, El Salvador, el Estado Plurinacional de Bolivia y Portugal.

No obstante, el énfasis varía dependiendo de la brecha socioeconómica existente entre los países y de la madurez que se va adquiriendo en algunos temas específicos, cuestión que se advierte mayormente al contrastar las agendas de países de América Latina con países como España, donde la lógica social ha dado lugar a otras temáticas con un enfoque orientado hacia lo productivo. Por ejemplo, el Plan Avanza⁸ actual agenda de política pública de dicho país, si bien consideró en sus inicios la inclusión como un tema de integración de grupos marginados tales como mujeres, personas de mayor edad o discapacitados, en su segunda fase, que comprende los periodos 2009-2012, su énfasis está fuertemente enfocado en ámbitos productivos bajo una marcada lógica de desarrollo empresarial. Este Plan, dedica dos de sus cinco ejes vertebrales a las incorporación y/o desarrollo de TIC en PYMES (Pequeñas Y Medianas Empresas) y un tercer eje a mejorar condiciones de entorno al impulsar políticas orientadas a dar seguridad a la información (Plan eConfianza), que de alguna manera inciden también en la actividad empresarial. Incluye también algunos temas estratégicos para el futuro desarrollo de la Sociedad de la Información (SI), como es el Internet de banda ancha de mayor velocidad y cobertura en zonas rurales y asegurar la transición a la televisión digital terrestre (TDT). Dichas orientaciones aún resultan incipientes en América Latina, donde por lo general las políticas van incorporando temas que la dinámica tecnológica va dejando atrás en otras regiones del mundo, sin atender las tendencias futuras en TIC y las reales posibilidades de realizar ajustes “hacia adelante”, pudiendo evitar esfuerzos con escaso retorno. Por su parte, Portugal revela un estado intermedio entre América Latina y España, en el sentido que incorpora temáticas estratégicas y claves de la SI, sin abandonar la lógica social e inclusiva, como por ejemplo en lo que se refiere a la política de desarrollo de banda ancha. Esta es una de las tecnologías que refleja las mayores brechas entre América Latina y los países más desarrollados. En este sentido, Portugal se ha propuesto firmemente asegurar condiciones de asequibilidad para su población, atendiendo a condiciones de equidad.

El enfoque con que se abordan las temáticas difiere también en función a la forma en la que se entiende el tema, a la organización interna del país en cada sector, y a la existencia de proyectos claves que pueden impulsar por sí solos alguna área en particular. Por ejemplo, el cómo se concibe dentro de las agendas de política la incorporación de las TIC en la Educación - uno de los tópicos más presentes en las estrategias digitales de los países de América Latina - depende mucho del sistema educacional existente en el país. En este sentido, países como Argentina conciben la educación desde una óptica del desarrollo de capital humano, conteniendo líneas estratégicas tanto para la incorporación de las TIC en materia curricular, como la formación de recursos humanos específicos en estas tecnologías, además de la conformación de alianzas de I+D+i

⁷ Véase <https://www.agendadigital.ar/>

⁸ Véase <http://www.planavanza.es/>

(Investigación, Desarrollo e Innovación) entre los sectores productivos. En el mismo sentido, países como Uruguay incluye, dentro de sus lineamientos, la formación ciudadana orientada al mercado laboral, en temáticas innovadoras –como bioinformática- el impulso a proyectos en investigación y educación, el desarrollo de un sistema nacional de innovación y publicaciones científicas, entre otros. No obstante, en este país se ha puesto en práctica el Plan Ceibal, que constituye la aplicación de la iniciativa “*One Laptop per child*”, que cubre áreas de infraestructura pedagógica, reformulación curricular e inclusión digital, lo cual la convierte en una política en sí misma, complementaria a las acciones contenidas en la política digital. Chile, por su parte, posee un sistema educativo fragmentado, donde la estrategia digital hacia el sector educativo está más focalizada en desarrollar contenidos pedagógicos, asegurar infraestructura óptima, desarrollar capacidades digitales (profesores y alumnos) y mejorar la gestión educativa enmarcando el tema educativo con una visión menos amplia que los casos anteriores.

La mirada hacia las TIC también se ha visto influida entre otras cosas por la crisis económico-financiera mundial, donde la comunidad internacional apuesta fuertemente a estas herramientas entendiendo que a través de ellas es posible realizar innovaciones en modelos de negocios y de gestión que permiten reducir los costos operativos. Así, las inversiones en TIC de los países desarrollados están lejos de desalentarse, mientras que en América Latina no se cuenta con suficientes antecedentes que permitan distinguir si esta intención se está materializando más allá del discurso político.

2.2 Jerarquía de la política, organismo responsable y dinámica institucional

Las políticas digitales de la región en ocasiones no surgen de manera específica, sino que más bien integran las directrices de los planes nacionales de desarrollo, lo cual las dota de mayor jerarquía. Las políticas de digitalización de México, Chile, del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia, República Bolivariana de Venezuela y Portugal se encuadran dentro de planes nacionales, mientras que en Ecuador, El Salvador, España, Perú, Uruguay, República Dominicana tienen un carácter específico.

La jerarquía del documento conceptual de la política también es importante para llegar a ponerla en práctica. Es difícil aplicar políticas que no cuentan con un respaldo jurídico que sustente las estrategias y planes de acción acordados, como se observa en la mayoría de los países de la región, donde solamente Argentina, Colombia, Ecuador y El Salvador disponen de documentos que asignan rango jurídico a una estrategia contenida en un documento administrativo. Sin embargo, esos documentos por sí solos no garantizan la continuidad del proceso desde la etapa de definición a la de ejecución. En Ecuador, una decisión centralizada y vertical condujo en noviembre de 2002 a la formulación de una Agenda Nacional de Conectividad. Sin embargo, la ausencia en esa etapa de una participación suficientemente amplia impidió que tuviera la legitimidad necesaria para estimular las acciones de aquellos actores que no habían sido incluidos en su formulación. Por lo tanto, la disponibilidad de un instrumento jurídico es importante solamente si sirve para validar un consenso que refleje el interés de un amplio sector de la ciudadanía.

El grado de compromiso es consecuencia de la jerarquía política de quien lo asume. La naturaleza de las agencias responsables difiere ampliamente entre los países aunque en la mayoría de los casos es posible distinguir claramente una entidad de tipo estratégica y otra de naturaleza más operativa. Entre las primeras figuran las Comisiones de Ministros –caso de Chile, Perú y Portugal-, las Secretarías de Presidencia –caso Argentina -, los Ministerios – caso de España-, las Agencias creadas especialmente para llevar a cabo el proceso de conformación de Sociedades de la Información –caso d y Uruguay-, las Comisiones Nacionales –caso de Ecuador, El Salvador, República Dominicana- o la Oficina para la Informatización del Ministerio de Informática y Comunicaciones de Cuba. Así, es posible apreciar que a pesar de las diferencias, las estrategias gozan en general de un nivel adecuado de jerarquía en el organigrama político, que confiere en la totalidad de los casos, las tareas operativas a una agencia relacionada, que presenta similar heterogeneidad en la región. El aspecto central a tener en cuenta entre los diferentes actores involucrados en la política se relaciona con la dinámica existente entre dichas instituciones y las agencias sectoriales que de alguna manera se podrían ver involucradas directamente en la ejecución de algunas iniciativas, específicas y transversales para la consecución de sus objetivos. Se constituye éste en un proceso delicado en lo que significa la generación de vínculos, confianzas y compromiso que de alguna

manera determina el éxito o fracaso de los esfuerzos emprendidos. En este sentido, se han observado dificultades de ejecución asociadas a debilidades institucionales y a la carencia del respaldo político necesario para llevar a cabo acciones de carácter transversal.

2.3 Plan de Acción, estimación de costos y alternativas de financiamiento

En la mayoría de las agendas de los países de la región, sus objetivos poseen un componente de naturaleza operativa y cierto grado de especificidad, que se plasman en los planes de acción⁹. Naturalmente, los programas de este tipo incluyen una fase estratégica, es decir, planteos generales que responden más a la visión y las expectativas de la política pública. Basarse exclusivamente en una política estratégica que no se traduzca en planes de acción concretos puede resultar riesgoso, pues en la práctica no representa más que una expresión de deseo, que no encamina acciones reales.

En lo que concierne a contar con una secuencia claramente definida de medidas a adoptar dentro de un Plan de Acción, de tal forma que sea posible identificar los acontecimientos que condicionan futuras acciones, en general dichos instrumentos no alcanzan ese nivel de profundidad. En la mayoría de los casos, las directrices se centran en la asignación de responsabilidades y la definición de los organismos coordinadores, más que en la definición de acciones específicas y las formas de llevarlas a cabo. Cabe aclarar que con ello no necesariamente se está señalando que no exista una planificación más acabada, sino que ésta no es parte de la política pública explícita, ni está a disposición de los ciudadanos. Por ejemplo, en República Dominicana se ha planteado la necesidad de crear mecanismos de coordinación, y se ha determinado el papel que se supone deben desempeñar los principales actores, sin que ello implique un grado de especificidad que catalice y garantice acciones futuras.

Las estimaciones de costos y presupuestos para la ejecución de las acciones establecidas en las agendas, así como sus fuentes de financiamiento son ámbitos que revisten aún mayor debilidad, llegando incluso a ser prácticamente inexistentes en las políticas de los países de América Latina. A ello se suman problemas de coordinación de los recursos necesarios, que generalmente dependen de los escasos presupuestos de las autoridades a cargo. Por ello, en algunos países, como Colombia y Ecuador, los proyectos TIC ejecutados por las distintas autoridades han sido objeto de inventarios donde se incluyen, entre otros, los gastos por suministro de computadoras a las escuelas, las inversiones en bases de datos para el sector de la salud y los salarios del personal de informática de las oficinas públicas, aunque sería conveniente que también se registraran los gastos correspondientes a los grandes proyectos sociales y las iniciativas privadas. En aquellos casos en que se menciona el financiamiento, los planteos son difusos y se centran mayormente en su fuente. Por ejemplo, en las fuentes de financiamiento se suman los “*créditos internacionales, fondos del Banco de Desarrollo Tecnológico, Fondo Nacional de Desarrollo Regional y Fondos de Solidaridad Digital de Ginebra*”. En Perú y la República Dominicana se registra el mismo tipo de estilo alusivo, mientras que en Chile se introducen algunas especificaciones adicionales al señalar que “*cada organismo a cargo de ámbitos de la política pública TIC deberá rendir cuentas por la parte que le corresponda*”. El Ministerio de Hacienda de Chile es el único organismo en la región que ha incorporado los gastos en TIC en el presupuesto público, obligando de esta forma a las autoridades a especificarlos en sus presupuestos anuales (DIPRES, 2005)¹⁰.

Contar con un registro presupuestario resulta muy relevante en la medida que permite posicionar a las políticas TIC y jerarquizarlas dentro de las políticas de desarrollo de los gobiernos. En este aspecto, España es el país que registra mayores avances en términos de registro presupuestario. La contabilización del presupuesto involucrado en acciones para el desarrollo de la SI se encuentra subdividida por cada línea estratégica, así como también de acuerdo a cada acción en ellas contenida. Asimismo es posible contar con antecedentes de acuerdo a la fuente de financiamiento y también según la división territorial del país.

⁹ Las políticas de Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Perú, República Dominicana, y Uruguay incluyen objetivos tanto estratégicos como operativos, mientras que las de Argentina, el Estado Plurinacional de Bolivia, México y República Bolivariana de Venezuela se centran solamente en objetivos estratégicos.

¹⁰ Chile destina a las TIC alrededor del 2,3% del gasto público. Sin incluir a gobiernos regionales y locales, en el 2004 el gasto del gobierno por este concepto ascendió a unos 205 millones dólares.

IV. Reflexiones y recomendaciones para avanzar en el desarrollo digital de Latinoamérica

Las TIC son tecnologías de propósito general que pueden incorporarse en cualquier sector de actividad. Permiten optimizar los procesos que sustentan las actividades cotidianas de la sociedad actual. Por eso, la creación de sociedades de la información demanda la masificación del acceso a estas tecnologías, y su adopción en todos los sectores de la organización económica y social, a fin de generar complementariedades intrasectoriales que permitan aprovechar el potencial de una sociedad basada en la información y el conocimiento. Esto resulta en un proceso complejo que debe ser conducido desde el Estado.

En general, los países de América Latina han tomado conciencia de esta situación y han definido políticas digitales para encaminar sus esfuerzos. Sin embargo, por diversos factores ligados al desarrollo económico de los países, estabilidad política y social, y grado de comprensión de la temática, entre otros, muchas de estas políticas no han pasado más allá del discurso, al no encontrar ya sea el espacio para su implementación o bien la forma de hacerlo.

Si la región realmente quiere avanzar en el desarrollo digital debe trabajar por medio de políticas públicas que conjuguen elementos en dos niveles, estratégico y operativo, que consideren las particularidades de las TIC en tanto que objetivos de agenda de desarrollo.

1. Visión estratégica, legitimidad e institucionalidad

Puesto que los beneficios de las TIC emergen de su capacidad para optimizar procesos transaccionales entre diversos agentes, no basta con que estas tecnologías se adopten en cada sector de la economía y sociedad de forma independiente; sino que deben desarrollarse en paralelo, de forma de generar complementariedades de tipo transversal, que faciliten la integración efectiva de los procesos asociados a las actividades productivas y organizativas de la sociedad. De nada sirve el desarrollo de servicios de gobierno electrónico, si los ciudadanos no pueden acceder a Internet para utilizarlos, o viceversa, facilitar el acceso a Internet sin la existencia de contenidos y aplicaciones de interés para los usuarios. Si no existe una utilización transversal de la tecnología los beneficios resultantes de su incorporación se diluyen, o bien no se aprovechan en todo su potencial. Esto,

además de implicar la necesidad de políticas transversales de alcance multisectorial, significa que deben promoverse simultáneamente, políticas sectoriales específicas que respondan a una visión estratégica de largo plazo de desarrollo del país.

En América Latina, por lo general la inclusión de las TIC en las agendas públicas es parcial, orientada a los aspectos más urgentes y relevantes para cada país, descuidando en cierta medida esta visión y el carácter complementario que debería guiar la introducción de estas tecnologías. Es de entender que bajo este tipo de políticas, no sea factible atender la totalidad de aspectos necesarios para el completo desarrollo de una sociedad digital, sin embargo es preciso que bajo las líneas prioritarias se conserve el enfoque de complementariedad que sustente el mejor aprovechamiento de los esfuerzos emprendidos en una suerte de círculo virtuoso.

Por otro lado, una estrategia de política en TIC debe contar con respaldo político que garantice su espacio dentro de la agenda pública de desarrollo, y le otorgue sustentabilidad y continuidad. Este respaldo nace de una legitimidad de las TIC en el contexto social y político del país, que de cuenta de la necesidad real de incorporar estas tecnologías en el quehacer cotidiano, entendiendo las ventajas que de ello se derivan. En este sentido, no basta con la existencia de un líder que impulse una política TIC, sino que es necesario considerar una combinación de responsabilidad compartida en la que, por un lado se conjugue la inteligencia descentralizada de un grupo social bajo un enfoque de abajo hacia arriba (*bottom-up*), y por otro el respaldo de las autoridades de más alto nivel que realicen acciones de arriba hacia abajo (*top-down*). De esta manera se asegura una coherencia entre el entendimiento e internalización del tema por parte de la sociedad y la toma de decisiones a alto nivel.

Adicionalmente, existen otros elementos complementarios que pueden otorgar respaldo a una estrategia en TIC, como por ejemplo, la existencia de instrumentos jurídicos que la avalen, los cuales si bien constituyen elementos que fortalecen la condición de política pública, no resultan suficientes por sí solos. Otro elemento clave es el nivel jerárquico y grado de institucionalidad de la entidad a cargo de la política de TIC, pues ello determinará sus reales posibilidades de concreción. En la mayoría de los países latinoamericanos se han puesto en marcha estrategias digitales basadas en mayor o menor medida, en la coordinación de los sectores público, privado y la sociedad civil. En los distintos países, las estrategias siguen diversos esquemas de organización y coordinación que van desde modelos descentralizados, involucrando a autoridades de diversos sectores y de mismo nivel jerárquico bajo una supracordinación, a modelos centralizados, donde una autoridad específica tiene la preponderancia sobre cada sector. Si bien ninguno de los modelos resulta más idóneo que el otro para llevar a cabo este tipo de política, es claro que bajo cualquiera de estos esquemas lo importante es que existan instancias de planificación estratégica e implementación operativa, siendo fundamental una estrecha coordinación en la definición de sus lineamientos, de manera que las acciones se complementen con base en el entendimiento y convencimiento sobre el tema.

La planificación estratégica debe tener un horizonte de largo plazo, por lo que se hace relevante contar con una estrategia digital flexible que integre acciones de corto plazo, posibles de monitorear y/o medir con miras a lograr impactos significativos en la sociedad. Esto indudablemente impone nuevos retos a la institucionalidad pública, en términos del dinamismo y la capacidad de gestión que se demandan.

1.1 Plan de acción y mecanismos de implementación

Para que la agenda de política en TIC se materialice en acciones concretas es fundamental tener un plan de acción que haga operativa la estrategia acordada, en el que se defina y planifique cómo llevar a cabo las líneas estratégicas. La identificación de objetivos sectoriales y la formulación de guías de acción facilita la congruencia entre las acciones realizadas por las autoridades del sector público, las empresas privadas, los miembros de la sociedad civil, entre otros, promoviendo alianzas estratégicas sin las cuales sería difícil avanzar rápida y sostenidamente. De esta forma es posible aprovechar efectos de escala, sinergias y visibilidad que conllevan a una mejor asignación de recursos.

Como en toda planificación, es necesario definir responsables para cada tarea específica, siendo las agencias especializadas en cada uno de los sectores de aplicación las primeras candidatas a quienes encomendar esta tarea. Esto es muy importante para efecto de apropiación tecnológica, en el sentido que quienes tengan mayores elementos para pensar en la mejor forma de incorporación y aplicación de las TIC en los diferentes sectores resultan ser precisamente aquellos organismos competentes en cada materia. Para llevar a cabo lo anterior, es necesario un esfuerzo significativo de coordinación, bajo el convencimiento de que los esfuerzos colectivos lograrán mejores resultados que las iniciativas aisladas, más aún en una temática tan transversal como ésta.

A tiempo de tener definidas las tareas para cumplir con el plan de acción, es importante determinar el horizonte de tiempo para su realización, así como definir indicadores de monitoreo para medir los avances – cuantitativos y cualitativos- en las áreas donde ello sea posible. En este sentido, los planes de acción deben considerar un horizonte acorde al ritmo del progreso técnico.

Así también, es deseable que un plan de acción digital cuente con recursos propios financieros y de personal encargado de su gestión. Este ámbito es en general, uno de los más descuidados en las estrategias existentes, puesto que en muy pocos casos se cuenta con presupuesto propio, siendo una práctica común el extraer recursos de alguna redistribución del presupuesto de la agencia que resulte encargada de una tarea en particular. El mismo proceder aplica en el caso de los recursos humanos. Esta condición constituye un obstáculo para la ejecución de proyectos relacionados, y transforma a las TIC en un área tangencial al desarrollo de actividades sectoriales, perdiendo importancia relativa en el proceso.

Es esperable que entre la estrategia y el plan de acción exista plena coherencia, en el sentido que las líneas estratégicas tengan su correspondencia en términos de definición de tareas, existencia de agencias responsables, plazos de acción, indicadores y presupuesto asociado, y viceversa. De lo contrario, las estrategias nacionales no pasan de la mera existencia formal, sin permear a sectores en los cuales se hace provechosa la incorporación de estas tecnologías.

Por otra parte, producto de la misma dinámica tecnológica, se ponen de manifiesto nuevas necesidades de diversa naturaleza que es necesario atender, como por ejemplo, la legislación asociada a actividades que se desarrollan vía Internet (transacciones, trámites, delitos informáticos, entre otros) o el tratamiento de los residuos electrónicos. De alguna manera, los instrumentos señalados deberían contar con la flexibilidad necesaria para incluir ajustes.

Si bien los aspectos mencionados son denominadores comunes de toda política pública, en el caso de las TIC, por su característica transectorial y su vertiginosa dinámica tecnológica, se hace más necesario aún contar con una visión de estrategia de largo plazo que considere temas de complementariedades estructurales, a la que se apunte con un plan de acción de corto plazo.

V. Bibliografía

- Archibugi, Daniele and Simona Iammarino (2001), “The globalization of technology and national policies”, *The Globalizing Learning Economy*, New York, Oxford University Press.
- Campero, José Carlos (2000), “Participación, políticas públicas y democracia”, document presented at the fourteenth “Concurso de ensayos y monografías sobre reforma del Estado y modernización de la administración pública”, Latin American Centre for Development Administration (CLAD), unpublished.
- Capasso, Marco and Nelson Correa (2007), “ICT and knowledge complementarities: a factor analysis on growth”, document prepared for the Information Society Programme, Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), unpublished.
- DIPRES (Budgetary Affairs Bureau) (2005), “Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados. La experiencia chilena”, Santiago, Chile, Ministry of Finance, [online] http://www.dipres.cl/control_gestion/publicaciones/control_gestion_presupuestos_exp_chilena_sept_2005.html.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Caribbean) (2007), “Reflexiones finales sobre eLAC2007. Un plan de acción para América Latina y el Caribe”, *Newsletter*, No. 3, Santiago, Chile [online] <http://www.cepal.org/socinfo/noticias/noticias/2/29952/NEWS3versionESP.pdf>.
- _____ (2005), “Public policies for the development of information societies in Latin America and the Caribbean”, *Project documents*, No. 19 (LC/W.19), Santiago, Chile, June.
- _____ (2003), “Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe” (LC/R.2109) [online] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/13815/Estrategias.pdf>.
- _____ (2000), “Latin America and the Caribbean in the transition to a knowledge-based society. An agenda for public policy” (LC/L.1383), document prepared for the Regional Meeting on Information Technology for Development, Florianópolis, 20-21 June [online] <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/4312/lcl1383i.pdf>.
- Guerra, Massiel and others (2008), *Digital Review 2007 of Latin America and the Caribbean: Progress and Challenges. Policies for Development with ICT* (LC/W.202), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)/United Nations Development Programme (UNDP)/Regional Dialogue on the Information Society (DIRSI)/International Development Research Centre (IDRC).
- Hilbert, Martin and Jorge Katz (2003), *Building an Information Society: a Latin American and Caribbean Perspective* (LC/L.1845), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC), January.

- Lahera, Eugenio (2002), *Introducción a las políticas públicas*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Maurás, Marta and Mariano Ferrero (2007), “El Plan de Acción Regional eLAC2007: una “nueva” concertación regional para una sociedad de la información inclusiva”, *Project documents*, No. 116 (LC/W.116), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- OSILAC (Observatory for the Information Society in Latin America and the Caribbean) (2007), “Monitoring eLAC2007: progress and current state of development of Latin American and Caribbean information societies”, *Project documents*, No. 151 (LC/W.151), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- _____ (2005), “¿En qué situación se encuentra América Latina y el Caribe en relación con el Plan de Acción eLAC2007? Información disponible”, *Project documents*, No. 32 (LC/W.32), Santiago, Chile, Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC).
- Tamayo Sáez, Manuel (1997), “El análisis de las políticas públicas”, *La nueva administración pública*, Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (comps.), Madrid, Alianza Editorial.
- United Nations (2005), “United Nations Millennium Development Goals” [online] <http://www.un.org/millenniumgoals/goals.html>