



Octubre | 124
2011

Serie Informe SOCIEDAD Y POLÍTICA

Gobierno Electrónico y Abierto: Diagnóstico y Propuestas

Álvaro Bellolio A.
Jomaris Rossell L.

ISSN 0718-4093

Álvaro Bellolio A. es ingeniero civil de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinador del Programa Sociedad y Política de Libertad y Desarrollo.

Jomaris Rossell L. es licenciada en Ciencias Políticas y Administrativas de la Universidad Central de Venezuela. Ayudante de investigación del Programa Sociedad y Política de Libertad y Desarrollo.

Índice

Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	7
2. Gobierno Electrónico	9
2.1. Aspectos Generales del Gobierno Electrónico	9
2.2. Servicios en Línea	16
3. Gobierno Abierto	22
3.1. Transparencia y Open-Data	22
3.2. Participación On-Line	26
4. Aspectos Transversales	29
4.1. Interoperabilidad e Identificación Digital	30
4.2. Infraestructura y Reducción de la Brecha Digital	34
4.3. Capital Humano y Alfabetización Digital	41
5. Conclusiones	45
6. Referencias Bibliográficas	46

Resumen Ejecutivo

Para hablar de la Agenda de Modernización hay que recordar que la modernidad no es un concepto estático. La esencia de lo moderno está en la capacidad de adaptarse a los cambios que la humanidad desarrolla e incluso en adelantarse a lo que vendrá. Por lo tanto, la Agenda de Modernización del Estado de hace unos años atrás no es ni debe ser la misma que se plantea hoy día.

En este trabajo se elabora una descripción de cómo el Estado debe adecuar su estructura a los nuevos medios que ofrece la tecnología para ofrecer sus servicios de gobierno, recibir la participación de los ciudadanos y abrirse a la transparencia. Se explica brevemente en qué se basa la premisa de “Un Estado al servicio de las personas”, posteriormente se analizan dos conceptos que a pesar de relacionarse mucho entre sí, no significan lo mismo. El primero de ellos, gobierno electrónico, también conocido como *e-Government*. Y el segundo el gobierno abierto, nombre que se deriva de la traducción textual del *open-Government* en inglés.

Cuando un gobierno utiliza las herramientas que le proporcionan las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para ofrecer un mejor servicio a los ciudadanos, se habla de gobierno electrónico. En el Capítulo 2 se exponen los aspectos generales del gobierno electrónico, con base en un informe que realizó la ONU que establece un Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico. Éste nos permite saber cuáles son los países que están más adelantados en estas materias. La segunda parte del capítulo está dedicada específicamente al servicio en línea conocido como e-servicios.

El concepto de gobierno abierto tiene que ver con la transformación de cómo el gobierno se relaciona con los ciudadanos; “es repensar las administraciones y gobiernos, sus procedimientos y sus dogmas”¹, haciéndolos más cercanos y transparentes a las personas. De ello se hablará en el capítulo 3. Como aspectos específicos del gobierno abierto se encuentran la transparencia y la participación.

El capítulo 4 corresponde a los aspectos que son transversales que tienen influencia tanto en el gobierno electrónico como en el gobierno abierto. Estos aspectos son: la interoperabilidad de los servicios, la reducción de la brecha digital y, por último, el capital humano y la alfabetización digital.

En cada una de las materias se utilizó una misma estructura con un primer acercamiento al tema a través de la definición del concepto. Le sigue la descripción de las principales tendencias y avances en la materia a nivel internacional; posteriormente se ubica la posición de Chile con respecto a los niveles internacionales. Por último, se incluye la aplicación y planes que han nacido desde el seno del gobierno chileno y las propuestas que emanan de Libertad y Desarrollo.

¹ Calderón y Lorenzo (2010) p. 15.

Gobierno Electrónico y Abierto: Diagnóstico y Propuestas

1. Introducción

En los últimos años, el concepto de modernización se ha ampliado a diferentes áreas. Hoy el desarrollo de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) ha evolucionado hasta convertirse en el medio principal de comunicación entre los ciudadanos y el Estado en muchos países. Ello ha contribuido a una mayor participación de las personas en la toma de decisiones del gobierno, en el control ciudadano y en la expresión de sus quejas y necesidades. En el pasado, el concepto de modernización del Estado estaba centrado en la buena ejecución del presupuesto, el buen funcionamiento del aparato público y la efectiva descentralización. Las personas eran vistas solo como ciudadanos. Ahora el concepto mantiene esos supuestos, pero toma en cuenta la forma en que las personas interactúan con el Estado para convertirlas en protagonistas. La Agenda de Modernización del Estado se enfoca en cómo prestar un mejor servicio a las personas y, al mismo tiempo, en cómo los ciudadanos participan en las decisiones en un proceso multidireccional de intercambio de información, que solo es posible hoy con la ayuda de las redes sociales, internet y, en general, las TIC.

En los últimos años, Chile ha sido el país con mayor crecimiento económico de Latinoamérica², teniendo como meta posicionarse como un país desarrollado antes de terminar la década³. Según la Constitución Política de la República de Chile, el Estado está al servicio de la persona humana⁴. Por ello, una Agenda de Modernización acorde a las necesidades de los ciudadanos y a los avances de la sociedad es crucial para seguir avanzando en el crecimiento que ha tenido Chile en los últimos años.

El desarrollo acelerado de Chile ha generado progresos en diferentes áreas y en la calidad de vida de los chilenos, pero también ha dejado en evidencia vacíos que el Estado no ha sabido enfrentar. Con el desarrollo surgen una serie de complejidades que se derivan de mayores aspiraciones sociales, donde los ciudadanos le exigen más al Estado en cuanto a calidad y

² The Global Competitiveness Report 2010-2011.

³ Sebastián Piñera. Mensaje presidencial del 21 de Mayo (2011).

⁴ En su capítulo 1 “Bases de la Institucionalidad”, el Artículo 1º expresa en su inciso tercero que: “El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.”

diversidad de los servicios. Esto resulta en que el desafío sea cada vez mayor, porque los ciudadanos participan más y demandan más del Estado, quedando mucho qué hacer en materia de control de gestión interno, transparencia, descentralización y participación ciudadana.⁵

Si el principal objetivo de la Agenda de Modernización es tener a los ciudadanos como protagonistas, la participación que ellos realizan en el proceso es esencia. Por décadas ha sido el ciudadano el que debía acudir a las urnas de votación o directamente a las ventanillas de un órgano del Estado para participar de las decisiones públicas o para dar cuenta de sus demandas. Ahora se busca cambiar ese paradigma y es el Estado que acude al ciudadano, brindándole diversos mecanismos para hacerle más fácil su participación y la satisfacción de sus necesidades.

La acción pública tiene un efecto directo en la vida de las personas. Es por eso que los gobiernos de clase mundial ponen a los ciudadanos en el centro de su acción, permitiendo espacios de opinión, elección y participación, orientados a resolver de manera efectiva las necesidades de las personas.⁶

Además, las personas han incrementado su participación en la creación de conocimiento y en un efectivo aporte a la red⁷. Lo mismo ocurre con los servicios del Estado: internet ha revolucionado el mundo y también la forma de gobernar y comunicarse con los ciudadanos.

Estudios realizados por diversas organizaciones internacionales, tales como CEPAL⁸, PNUD⁹ y la OCDE, indican que para que los gobiernos sean más eficientes y eficaces es necesario que rediseñen los mecanismos a través de los cuales se comunican con los ciudadanos y canalizan sus demandas.¹⁰ De esta forma se podrán construir redes entre los sectores públicos y privados para resolver problemas difíciles que no pueden ser abordados por uno u otro sector por sí solos.

⁵ Consorcio para la Reforma del Estado. (2009) p. 16.

⁶ Consorcio para la Reforma del Estado. (2009) p. 16.

⁷ El internet 1.0 era solo una fuente de información, el usuario ingresaba y hacía una determinada búsqueda, obtenía información pero no contribuía en gran medida a la información ahí registrada. La web 2.0 permite que los mismos usuarios sean fuente y medio de la información que está en internet.

⁸ Naser y Concha. (2011) "El Gobierno Electrónico en la Gestión Pública", CEPAL. Serie Gestión Pública.

⁹ En el Informe 2001 de Desarrollo Humano de PNUD, respecto de las TIC se sostiene que "pueden proporcionar acceso rápido y de bajo costo a la información en casi todas las esferas de la actividad humana (...) Internet está quebrando barreras geográficas, aumentando la eficiencia de los mercados, creando oportunidades para la generación de ingresos y posibilitando una mayor participación local".

¹⁰ José Ángel Gurría, secretario general de la OCDE en la presentación del "Estudio sobre la gobernabilidad pública de México" (2011).

2. Gobierno Electrónico

2.1. Aspectos Generales del Gobierno Electrónico

2.1.1. ¿Qué es el Gobierno Electrónico?

La capacidad y voluntad del gobierno para hacer uso del internet y las tecnologías de información en la ejecución de sus funciones, con el fin de satisfacer de la mejor manera las necesidades de los ciudadanos, se conoce con el nombre de “e-Government” o gobierno electrónico¹¹.

Con el salto que ha dado el internet en general, los gobiernos ahora poseen una herramienta muy poderosa para acercarse a los ciudadanos, no solo para ofrecer información, sino también para recibir de ellos sus preferencias, opiniones, necesidades y demandas que ahora pueden transmitirle al Estado por la vía electrónica. Esto implica que se deben hacer cambios al interior de las estructuras del Estado, creando medios para que el ciudadano se exprese y una plataforma donde se canalicen esas demandas dándole al ciudadano respuestas acordes a sus necesidades.

Naciones Unidas realiza bianualmente un estudio en el que se determina el Índice de Desarrollo de E-Government (IDEG) en el que se relacionan 3 subíndices: calidad del servicio on-line, infraestructura y capital humano.

2.1.2. Experiencia Internacional

Adecuadas políticas en el desarrollo del gobierno electrónico se han convertido en una excelente herramienta para incrementar en forma considerable los niveles de desarrollo humano, aportando en gran medida a los “Objetivos de Desarrollo del Milenio” de la ONU. Es así como países han experimentado transformaciones positivas e importantes en poco tiempo, gracias a la renovación de los procesos de la administración pública, transparencia, rendición de cuentas y comunicación con los ciudadanos. Tal es el caso de Singapur que en pocos años ha tenido un crecimiento asombroso, logrando un 14,7% en 2011 con respecto al 2010, el mejor resultado en 40 años¹², que estuvo marcado por una economía abierta y la entrega de nuevos beneficios vía internet a los ciudadanos por parte del gobierno.¹³

¹¹ Department of Economic and Social Affairs. United Nations (2010).

¹² Según una estimación preliminar anunciada por el Ministerio de Comercio e Industria de Singapur el 3 de enero de 2011.

¹³ Reporte Trimestral Singapur. (Abril,2011).

Por el contrario, los países que aún no han considerado la idea del gobierno electrónico como prioridad en sus políticas tienden a permanecer enredados en los males típicos de los gobiernos ineficientes: servicios basados en largos procedimientos, burocracia, lejanía entre el gobierno y el ciudadano, cerrados en la toma de decisiones, poco transparentes y, por lo tanto, más corruptos¹⁴.

Casos de éxito

a. Colombia



El desarrollo del Gobierno Electrónico en Colombia se debe en gran parte al Portal Nacional de Colombia, el cual ofrece una variedad de servicios en línea que permite a los ciudadanos realizar búsqueda por departamento o región. El sitio además ofrece un enlace al Programa Gobierno en Línea, una fuente de información completa y fácil de usar sobre las actividades de gobierno electrónico.¹⁵ Es un espacio creado para que los ciudadanos conozcan y compartan sus opiniones sobre las historias de personas, servidores públicos y empresarios que se generan a partir de experiencias positivas con gobierno en línea.¹⁶

El portal del Estado colombiano tiene como objeto ser el punto único de acceso a toda la información, a los servicios y a los trámites que ofrece el Estado. Los ciudadanos colombianos podrán encontrar en él:

- Información básica sobre entidades públicas.
- Información detallada sobre trámites. Acceso directo a información publicada en otros sitios web estatales.
- Información organizada por temas habituales para el ciudadano.

Para el cumplimiento de este propósito cuenta con un sistema de administración que permite que sean las mismas entidades públicas las

¹⁴ Un ejemplo de ello es Liberia, que se encuentra en el puesto 166 en desarrollo de e-Gobierno de 183 países en el Estudio de IDEG de la ONU 2010, incluso tres puestos más abajo que en el mismo estudio del año 2008. Al mismo tiempo en un estudio realizado por *The World Justice Project*, que mide el estado de derecho de acuerdo a diversas variables tales como la corrupción, acceso a la justicia, corrupción y transparencia, este país también obtuvo valoraciones negativas, ubicándose en el último lugar de gobierno abierto entre 66 países que forman el estudio y de 62 en niveles de corrupción.

¹⁵ www.gobiernoenlinea.gov.co

¹⁶ Nory, Fernanda. (2010).



responsables de mantener actualizada la información que sobre ellas publica el portal.¹⁷

El sitio web nacional de Colombia también cuenta con e-Ciudadano, una iniciativa de alfabetización digital, a través del cual los ciudadanos pueden tomar cursos y aprender del manejo de los servicios online que pueden hacer su vida más fácil.¹⁸

b. Estados Unidos

El Gobierno Electrónico de Estados Unidos abarca varios portales con una amplia gama de servicios para sus ciudadanos. Además, la autoridad se ha encargado de crear un ambiente favorable para animar a los ciudadanos a proporcionar información y a participar en la toma de decisiones en torno a temas políticos.



El portal nacional de los Estados Unidos es líder en *e-Government*. Los enlaces de página USA.gov llevan a más de 100 servicios públicos en línea y transacciones. Una barra de herramientas de navegación organiza la información en categorías para las organizaciones de ciudadanos, empresas y organizaciones sin fines de lucro, los empleados del gobierno y los extranjeros que visitan el país.¹⁹ Además, agrega otras categorías para que los usuarios localicen rápidamente la información y los servicios. Debido a la gran cantidad de inmigrantes que hay en Estados Unidos la información puede ser encontrada en 88 idiomas, y posee amplios servicios en línea para los extranjeros que desean hacer negocios, trabajar, estudiar y viajar al país. También incluye la asistencia en directo a través de personal de "Ayuda en vivo / Chat Web". El sitio posee además una conexión directa con las diferentes redes sociales como YouTube, Twitter, Facebook y el "Gobierno Gab Blog", donde los bloggers comparten consejos e información del gobierno federal y los ciudadanos pueden comentar y compartir sus propias experiencias.²⁰

Índice Internacional de Desarrollo del Gobierno Electrónico (IDEG)

De acuerdo al estudio realizado por ONU sobre Desarrollo del Gobierno Electrónico en el Mundo del año 2010, los ciudadanos están siendo beneficiados con una mejor calidad de los servicios en línea, un mejor acceso a la información, una gestión más eficaz y una mejor interacción con

¹⁷ Departamento Administrativo de la Función Pública. República de Colombia. Manual del Administrador PEC, p. 3.

¹⁸ <http://www.ciudadanodigital.org.co>

¹⁹ Department of Economic and Social Affairs. United Nations (2010).

²⁰ www.usa.gov

los gobiernos, principalmente como resultado de la creciente utilización por parte del sector público de la información y tecnología de las comunicaciones.²¹ La mayoría de los países han publicado una gran cantidad de información en línea²² y están dedicando más recursos a los servicios transaccionales, así como los medios electrónicos para involucrar a los ciudadanos en la consulta pública y la toma de decisiones.

Se aprecia que, en general, los países desarrollados son los que han tenido mayor crecimiento y éxito en esta materia, en parte porque poseen una mejor infraestructura, altas velocidades en internet, mayor cantidad de personas con posibilidad de acceso, en tanto las personas, culturalmente, están más capacitadas para el uso de estas tecnologías. Por lo tanto, en los países en desarrollo el desafío para los Estados es doble: por un lado deben crear las bases para que los ciudadanos puedan acceder a las tecnologías, crear la cultura y también propiciar y generar los cambios en el interior del gobierno y en los servicios.

En la Tabla N° 1 se observa que los países que ocupan los primeros lugares en el IDGE realizado por la ONU en el año 2010 son países de altos ingresos. Entre los primeros se encuentran: la República de Corea que recibió el puntaje más alto (0,8785), Estados Unidos (0,8510) y Canadá (0,8448). En esta misma tabla se observa que la mayoría de los países mejor ubicados en el ranking son las naciones desarrolladas, lo que es entendible, ya que tienen los recursos para el despliegue de avanzadas iniciativas de gobierno electrónico, así como para crear un entorno favorable de participación ciudadana y empoderamiento. Casi dos terceras partes del peso del Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico (IDGE) se asigna a la infraestructura de telecomunicaciones y los componentes del capital humano, que exigen una inversión a largo plazo.²³ Para los países emergentes y en desarrollo, el reto es invertir en las tres dimensiones: servicios en línea, infraestructura de telecomunicaciones y capacitación digital.

²¹ Zukang. Prefacio. E-government Survey (2010), p. iii.

²² Que va más allá de los sitios web o portales nacionales que proporcionaban información básica (quienes somos, misión, visión y contacto) y ahora efectivamente sirven como un importante punto de partida para que los usuarios puedan conectarse a los servicios públicos en los diferentes ministerios.

²³ United Nations. E-Government Survey (2010), p. 60.

Tabla N° 1

Desarrollo del E-Gobierno con sus Componentes

Rank	País	Índice	Componentes		
			Servicios online	Infraestructura	Capital Humano
1	República de Corea	0.8785	0.3400	0.2109	0.3277
2	Estados Unidos	0.8510	0.3184	0.2128	0.3198
3	Canadá	0.8448	0.3001	0.2244	0.3204
4	Reino Unido	0.8147	0.2634	0.2364	0.3149
5	Países Bajos	0.8097	0.2310	0.2530	0.3257
6	Noruega	0.8020	0.2504	0.2254	0.3262
7	Dinamarca	0.7872	0.2288	0.2306	0.3278
8	Australia	0.7863	0.2601	0.1983	0.3278
9	España	0.7516	0.2601	0.1683	0.3231
10	Francia	0.7510	0.2321	0.1965	0.3225
30	Malta	0.6129	0.1597	0.1605	0.2927
31	Colombia	0.6125	0.2418	0.0799	0.2908
32	Malasia	0.6101	0.2148	0.1134	0.2819
33	República Checa	0.6060	0.1543	0.1405	0.3112
34	Chile	0.6014	0.2072	0.0895	0.3047
35	Croacia	0.5858	0.1436	0.1393	0.3030
36	Uruguay	0.5848	0.1630	0.1050	0.3168

Fuente: United Nations E-Government Survey 2010.

Sin embargo, existen casos exitosos de países en vías de desarrollo que han hecho un buen trabajo en el desarrollo del gobierno electrónico. Un ejemplo es Bahrein²⁴. Su programa de e-Gobierno ha sido innovador en cuanto a su atención centrada en el cliente. La participación ciudadana está garantizada mediante el derecho de formulación de estrategias y retroalimentación continua entre los ciudadanos y el Estado.²⁵

2.1.3. Posición de Chile con Respecto al Mundo

En 2008, Chile ocupaba el lugar 40 a nivel global en el IDGE general. En la Tabla N° 1 se aprecia que en 2010, el país se ubica en el segundo lugar regional –y 34° en el mundo- (con un índice de 0.60), siendo superado solo por Colombia.

²⁴ www.bahrain.bh/

²⁵ El programa de e-Gobierno de Bahrein ha tomado la web 2.0 como el principal medio para llegar a sus clientes que son los ciudadanos. Ministros y altos funcionarios gubernamentales han mantenido una política de transparencia de puertas abiertas para interactuar con las personas con alta presencia en redes sociales como facebook y youtube. Además, el portal nacional y los sitios web ministeriales ofrecen foros abiertos, blogs, chats en vivo, encuestas en línea, boletines electrónicos y otros servicios interactivos que involucran a los ciudadanos en las decisiones del gobierno. Y según una encuesta realizada en 2009 por el mismo gobierno, el programa de e-gobierno logró una satisfacción del 85%.

Tabla N° 2

Top 10 en América

Rank	País	Índice de e-gob		Ranking mundial	
		2010	2008	2010	2008
1	Estados Unidos	0,851	0,8644	2	4
2	Canadá	0,8448	0,8172	3	7
3	Colombia	0,6125	0,5317	31	52
4	Chile	0,6014	0,5819	34	40
5	Uruguay	0,5848	0,5645	36	48
6	Barbados	0,5714	0,5667	40	46
7	Argentina	0,5467	0,5844	48	39
8	Antigua y Barbuda	0,5154	0,4485	55	96
9	México	0,515	0,5893	56	37
10	Brasil	0,5006	0,5679	61	45

Fuente: United Nations E-Government Survey 2010.

Enfocándose específicamente en la región (Tabla N° 2), Canadá y Estados Unidos se ubican en los 2 primeros lugares. Pero si se toman en cuenta solo los países de Sudamérica, Colombia cuenta con la mejor posición en el ranking (0,6125), subiendo 21 posiciones con respecto al mismo estudio realizado en 2008; luego se encuentran Chile, Uruguay, Argentina y Brasil.

2.1.4. Aplicación y Planes en Chile

A fin de que Chile se acerque cada día más a los estándares de los países más desarrollados, el gobierno ha elaborado diversas iniciativas y planes para avanzar en el desarrollo del gobierno electrónico.

Plan de Acción Digital del Gobierno de Chile, 2010-2014²⁶: se apoya en dos ejes fundamentales:

1. Apoyar la modernización de la gestión del Estado, centrándola en el servicio a las personas, la eficiencia en los procesos, la racionalización de plataformas digitales, la interoperabilidad de los sistemas del Estado, y la generación de información oportuna, transparente y fácil de usar por la ciudadanía y por el gobierno (e-Gobierno).

²⁶ Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. Gobierno de Chile.

- Ahorrar a la sociedad 100 millones en horas de trámites con el Estado, fomentando el uso de internet, acelerando el uso de la Plataforma de Interoperabilidad de Servicios Electrónicos del Estado y realizando reingeniería de 100 procesos del Estado que suponen acortar en horas o días los actuales, (por ejemplo, creación de empresas).
 - Racionalizar los proyectos de TIC del Estado al levantar infraestructura y aplicaciones TIC, homologar plataformas digitales oficiales del Estado, para racionalizar su número, definir el marco legal y técnico para el “*Cloud Computing*” al interior del Estado, ahorrar en papeles mediante la digitalización de procesos, apoyando una visión ecológica de la función pública e incorporar comunicaciones unificadas, que permitan reducir costos de redes de voz y datos.
 - Generación de clave única de acceso a servicios electrónicos del Estado a través del Registro Civil e Identificación, que permitirá identificarse electrónicamente para realizar trámites vía Internet y apuntalar la interoperabilidad en trámites del Estado.²⁷
 - Relanzar Comisaría Virtual, habilitando denuncias y constancias.
 - Desarrollar una política de Open Data.²⁸
2. Profundizar el uso de TIC por parte de la sociedad bajo los paradigmas de la Sociedad del Conocimiento, trabajando especialmente en educación, salud, emprendimiento, innovación, creación de empleo y mejora de competitividad (e-Sociedad).
- Crear 100 mil emprendedores digitales.
 - Generar condiciones eficientes de mercado de banda ancha, Ley de Portabilidad Numérica, Ley de Neutralidad de la Red, Ley de TV Digital. Además, la agregación de demanda de banda ancha internacional en conjunto con países de la región, posibilitando la entrada de nuevos proveedores de enlaces internacionales, incentivación de despliegue de redes de alta capacidad (NGN) mediante estabilidad regulatoria y la licitación de espectro radiológico para tecnología 4G, potenciando la banda ancha móvil y una mayor competencia entre redes.
 - Llegar a una cobertura del 70% de hogares y 100% de las escuelas en el país.
 - Creación de legislación ad-hoc para impulsar la modalidad de teletrabajo, que resguarde los derechos y obligaciones tanto de los trabajadores como de los empleadores.

²⁷ Ver capítulo 4. Aspectos transversales. 4.1 Interoperabilidad.

²⁸ Ver capítulo 3. Gobierno Abierto 3.1 Transparencia y *Open-Data*.

- Duplicar los ingresos por concepto de servicios globales remotos vinculados a la industria TIC.

b. Estrategia E-Gob. (Ministerio de la Secretaría General de Presidencia)

La estrategia para modernizar el Estado mediante iniciativas de gobierno electrónico se articulan en torno a los siguientes ejes de trabajo:²⁹

1. *Mejorar servicio al ciudadano*: Mediante la centralización y simplificación de trámites y acceso a información relevante sobre productos y servicios del Estado, fortaleciendo la interoperabilidad.
2. *Aumentar la eficiencia del Estado*: Mediante el uso de tecnologías de información, utilizando mejores prácticas en procesos transversales, optimizando infraestructura, aprovechando el uso de servicios y perfeccionando la cadena de valor de procesos orientados a ciudadanos.
3. *Mejorar las prácticas de seguridad de información*: Protegiendo los datos personales de los ciudadanos, asegurando la continuidad de servicios, así como niveles adecuados de integridad, confidencialidad y disponibilidad de la información existente en los órganos y servicios del Estado.
4. *Integrar y ampliar las políticas de gobierno electrónico*: Para contar con un marco normativo coherente y actualizado que asegure la consistencia de prácticas al interior del Estado.
5. *Apoyar la implementación de políticas de Gobierno Abierto*: Como transparencia y participación ciudadana, a través de la implementación de plataformas de gestión de información e interacción social.

2.2. Servicios en Línea

2.2.1. Los Gobiernos y los Servicios en Líneas

La definición de servicios en línea en general es bastante amplia: se trata de todas aquellas actividades que se ofrecen mediante el uso de las tecnologías de la información y la comunicación³⁰. Y específicamente, el gobierno es el prestador del servicio y los ciudadanos son los usuarios.

El gobierno está en la obligación de prestar servicios a los ciudadanos y asegurar que estos servicios estén interconectados entre sí para facilitar su

²⁹ Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia. Gobierno de Chile. (2011).

³⁰ Rowley (2006) p. 339.

uso. En la actualidad muchos de éstos se pueden ofrecer a través de estas tecnologías de información. Es lo que en el IDEG se conoce como *e-service* o e-servicios, es decir, servicios en línea.

2.2.2. Experiencia en el Mundo

Cada vez son más los gobiernos que invierten recursos en la creación de plataformas on-line para satisfacer las necesidades de los ciudadanos al proporcionar más contenido en la red y servicios en línea. Los portales del Estado deben tender a ser más integrados y simplificados para facilitar a los ciudadanos el acceso a la información y los servicios en línea. Esta tendencia se ha observado, principalmente, en los países desarrollados y de ingresos medios. Por su parte, los países menos adelantados también están comenzando a incorporar muchas de estas herramientas con la ayuda de países más desarrollados.

Es común ver en varios portales de países la utilización de videos y herramientas de redes sociales, pero solo una minoría es capaz de ofrecer variedad de transacciones seguras en línea, Aún así, la utilización de formularios y pagos electrónicos será cada vez más común y necesaria.

Ejemplos de éxito

Estados Unidos: Administración del Seguro Social

Entre las experiencias internacionales de buenos servicios en línea resalta el portal web del “*Social Security Administration*”(SSA) de Estados Unidos. De acuerdo al Índice de Satisfacción del Cliente de Estados Unidos³¹ para abril de 2011, la SSA fue el mejor portal web del gobierno en término de satisfacción de los ciudadanos. En esa encuesta los ciudadanos valoraron el servicio de estimación de la jubilación (SSA Retirement Estimator³²) y el servicio de reclamos (I Claim³³) como los mejores servicios en línea. En la encuesta se toma en cuenta la funcionalidad, navegación, apariencia, rendimiento y contenido del sitio para determinar el nivel de satisfacción. La investigación cuantifica una relación directa de causa y efecto entre los ciudadanos muy satisfechos y el ahorro de costos para el gobierno. Mientras mayor sea la cantidad de usuarios satisfechos con los servicios web del gobierno, mayor es el ahorro porque reemplaza otros canales más caros como centros de llamadas, correo tradicional y centros de servicios al cliente³⁴.

³¹ American Customer Satisfaction Index(2011) <http://www.theacsi.org/>

³² www.ssa.gov/estimator

³³ www.socialsecurity.gov/applyonline

³⁴ ACSI E-Government Report Links Good Federal Websites with Cost Savings and Better Democracy. (Abril 2011).

Corea del Sur

En Corea del Sur, el servicio web de e-personas (www.epeople.go.kr) gestiona demandas civiles, peticiones y sugerencias para el gobierno coreano. El sistema integra propuestas y servicios de discusión política para todas las organizaciones gubernamentales, incluido el centro de las organizaciones administrativas, organismos autónomos locales y las instituciones públicas. Combina las 43 agencias del gobierno central, 244 gobiernos locales y 144 misiones de Corea en el extranjero, y está disponible en seis idiomas³⁵.

Malasia

Es un ejemplo de cómo países en desarrollo pueden tener excelentes políticas de e-servicios. El E-Servicios en Malasia es uno de los proyectos piloto bajo la insignia del gobierno electrónico en la iniciativa del “Multimedia Super Corridor” de Malasia. Entre sus servicios ofrecen la posibilidad de realizar transacciones con organismos gubernamentales, tales como el Departamento de Transporte y las empresas privadas de servicios públicos como a través de varios canales de e-Services e internet. Gracias a estos servicios se eliminaron las colas y problemas burocráticos. Además, está el “Electronic Labour Exchange” que es un centro de información del mercado de trabajo, supervisado por el Ministerio de Recursos Humanos para permitir a los empleadores y buscadores de trabajo comunicarse en la misma plataforma.³⁶

Otros portales de servicios en línea con resultados exitosos en el mundo:³⁷

- Francia: Ensemble Simplifions, Mon.Service.Public
- Reino Unido: DirectGov, Tell Us Once, Data.gov.uk
- Singapur: Central Provident Fund
- Bélgica: Crossroads Bank for Social Security

Índices Internacionales de e-servicio

En el estudio de IDEG 2010, para estudiar el Índice de Servicio On-line se utilizaron cuatro variables:

1. Servicios de Información Emergente (facilidad para obtener información sobre lo que es nuevo en el gobierno y enlaces a otras informaciones);

³⁵ Rufino, Pía (2011).

³⁶ www.mscmalaysia.my (2010).

³⁷ Kernaghan, Kenneth (2010).

2. mejora de los servicios de información (comunicación bidireccional con los ciudadanos);
3. servicios transaccionales (financieros y políticos como encuestas y voto electrónico), y
4. servicios conectados.

En la actualidad no son muchos los países que tienen la capacidad de ofrecer servicios on-line con la complejidad que requieren las transacciones. Sin embargo, los países con las puntuaciones más altas en el ranking, tienen un amplio sistema de oficinas integradas en red, asegurando la seguridad ciudadana y la confianza. Los Estados Unidos, República de Corea y Canadá son los tres principales países en términos de oportunidades de transacción. Los países en vías de desarrollo están bien representados en el top 20 con cuatro países: Bahrein, Chile, Colombia e Israel. (Tabla N° 3).

A pesar de que la tendencia es que aumenten cada vez más los servicios en línea, menos del 20% de los gobiernos tienen la capacidad para ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de solicitar beneficios del gobierno en línea. La razón principal de este porcentaje tan bajo se debe a la complejidad que representa la integración requerida entre los distintos sistemas para asegurar la compatibilidad y la interacción continua.³⁸

2.1.1. Chile con respecto al Mundo

Chile tiene buena posición en lo que respecta a *e-servicios*, ubicándose en el puesto número 18 a nivel mundial y segundo a nivel regional. (Tabla N° 3). Su posición medianamente privilegiada se debe en parte a la implementación de políticas públicas enfocadas en el desarrollo de las TIC como el “Plan de Estrategia Digital 2007-2012” y la página web Chileclíc, donde se ofrece información y trámites en una guía de Servicios del Estado.

³⁸ Department of Economic and Social Affairs. United Nations (2010).

Tabla N° 3

Índice de Servicios On-Line y sus Componentes

Rank	País	Índice	Componentes			
			Servicios de Información emergente	Servicios de Información mejorados	Servicios transaccionales	Servicios conectados
1	Rep. Corea	10.000	66	106	112	31
2	EE.UU	0.9365	62	97	115	21
3	Canadá	0.8825	59	83	104	32
4	Reino Unido	0.7746	61	87	71	25
5	España	0.7651	60	88	68	25
5	Australia	0.7651	58	76	69	38
7	Noruega	0.7365	61	85	69	17
8	Bahrein	0.7302	63	72	72	23
9	Colombia	0.7111	57	51	89	27
10	Singapur	0.6857	54	82	64	16
16	Malasia	0.6317	51	73	55	20
17	Bélgica	0.6254	57	66	54	20
18	Chile	0.6095	57	44	74	17
19	Israel	0.5841	49	45	66	24
20	Mongolia	0.5556	47	49	54	25

Fuente: United Nations E-Government Survey 2010.

2.1.2. Aplicación y Planes en Chile

Para mejorar la calidad de los servicios al usuario el gobierno chileno se ha planteado las siguientes iniciativas³⁹:

- **Chileclíc:** reúne más de 1.700 fichas con orientación sobre beneficios, programas y trámites, entre las que destacan más de 420 servicios que se pueden realizar a través de internet. Posee un buscador que permite ampliar o acotar la consulta a los sitios web del Estado.
- **Chilecompra:** es el Sistema de Compras Públicas de Chile, a través del cual los organismos del Estado realizan de manera autónoma sus compras y contrataciones y las empresas pueden ofrecer sus productos y servicios. Ofrece miles de oportunidades de negocio a empresas de todos los tamaños, especialmente las micro y pequeñas que duplican su participación en este mercado en comparación con la economía nacional.

³⁹ Ministerio Secretaria General de la Presidencia. Gobierno de Chile. (2011).

- Servicio de Impuestos Internos: ha digitalizado la mayoría de sus procesos, facilitando los trámites de ciudadanos y empresas.
- Registro Civil: habilitado para ofrecer las 24 horas al día, la entrega de certificados de impresión inmediata, bloqueo gratuito de cédulas de identidad, pasaportes y licencias de conducir, servicios de información y atención de consultas, reclamos y sugerencias.

2.1.5 Propuestas

- **Impulso al Registro Civil**: Con el fin de potenciar el uso de certificados y entrega de documentos del Registro Civil vía web, la experiencia comparada ha mostrado que la gratuidad es la mejor forma de incentivar el uso y manejo de las tecnologías. Actualmente el Registro Civil entrega de forma gratuita los documentos de nacimiento para matrícula escolar y la de nacimiento, matrimonio y defunción para asignación familiar, pero una campaña temporal de todos los servicios, que en promedio tienen un costo menor a \$ 1.000, servirá como incentivo para promocionar el uso de las herramientas que ofrece el e-gobierno a los ciudadanos.
- **Redes existentes**: Siguiendo el ejemplo de Estados donde se han ahorrado millones de dólares gracias al uso del internet para la realización de trámites, en lugar de los canales tradicionales que son más caros. Se recomienda potenciar la capacidad de los servicios existentes vía internet, ya sea por su disponibilidad las 24 horas, como por su capacidad de procesamiento y velocidad en entregar información. Ello es mucho más económico y efectivo que continuar utilizando esos canales más tradicionales que requieren de personal y horarios determinados, lo que restringe las posibilidades.
- **Incentivo a gobiernos locales y regionales**: Actualmente, gran parte de los planes están desarrollados y pensados para el Gobierno Central. Es fundamental que los principales lineamientos y propuestas puedan extenderse a los gobiernos locales, los cuales son los que tienen mayor falencia en términos de infraestructura, servicios, transparencia, y son la primera cara visible del Estado ante el ciudadano. Es por ello que facilitar los trámites municipales a través de la red y generar las condiciones para poder pedir hora de un servicio en cualquier localidad sin tener que estar físicamente presente mejora la calidad de vida de los ciudadanos que no residen en grandes urbes.
- **Mayor arquitectura de la información y facilidad de acceso**: Una variable fundamental para el éxito de un servicio vía web es la simplicidad, facilidad de uso y que la página sea lo más clara y amigable posible para el usuario. Tener directrices de diseño que incentiven el buen uso, claridad y simplicidad es fundamental para el éxito, sin que se

centre solo en usuarios con conocimientos avanzados de procesos web. Cualquier ciudadano debe poder acceder a la página y entender intuitivamente como funciona. Es por ello que se plantea tener un equipo de diseñadores para evaluar la arquitectura de la información de las web que entreguen servicios, además de establecer propuestas y cambios que sean de fácil implementación y alto impacto, siguiendo con la estructura de diseño del gobierno o servicio respectivo.

3. Gobierno Abierto

Un gobierno abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente.⁴⁰ Los ejes centrales que definen el gobierno abierto son: transparencia, participación y colaboración.⁴¹

3.1. Transparencia y Open-Data

3.1.1. Transparencia del Gobierno y Derecho a la Información de los Ciudadanos

La transparencia es el grado en que el gobierno y la administración del Estado abren su información para que los ciudadanos sean capaces de supervisar el buen uso de los recursos del Estado y los resultados de las políticas que se realizan.⁴² Los ciudadanos tienen el derecho a conocer en qué se gastan sus impuestos y es el Estado el que debe facilitar el acceso a esta información de forma sencilla y clara, abierta a todo el público que desee hacer uso de ella. Es un concepto que está relacionado con el término “*Freedom of Information*” de Estados Unidos, que consiste en la libertad que tienen los ciudadanos para reclamar el derecho de acceso a la información.

Los ciudadanos son mandantes de una empresa de propiedad diluida (el gobierno) y, por lo tanto, quien asume el costo de informarse genera externalidades positivas al resto de los ciudadanos. La información tiene así un carácter de bien público y es deber del gobierno proveerla⁴³.

⁴⁰ Linares, Open-Government-La Idea. (2007).

⁴¹ Obama, Open-Government Memorandum (2010), y Calderon y Lorenzo (2010) p. 14.

⁴² Privacy International. *Freedom of Information Around the World 2006* p. 29.

⁴³ Costa, Rosanna (2007) p 26.

La idea de transparencia en el sector público está totalmente relacionada con el concepto de *Open-Data*, y se refiere a la forma en que el gobierno utiliza su misma plataforma de internet para proveer información, datos y servicios para las personas a fin de que puedan usarlos como mejor lo convengan.

Para que esta información pueda ser realmente útil es importante que los datos estén en un formato abierto, que se pueda ver, copiar, usar, modificar, analizar en programas y que se pueda abrir desde cualquier ordenador y si es posible, hasta desde dispositivos móviles. De esta forma las personas podrían maximizar el valor de la información, generándose automáticamente una satisfacción más amplia a los usuarios.

3.1.2. Experiencia Internacional

Países tanto desarrollados como en vías de desarrollo han aprobado legislaciones que garantizan el derecho de los ciudadanos a la información pública. India, Kenia y Brasil utilizan sistemas de rastreo que permiten a los ciudadanos participar en el seguimiento y hacer denuncias sobre la ineficiencia y la corrupción. Importantes iniciativas como *Data.gov* se han establecido en Australia, Canadá, Estonia, Noruega, el Reino Unido, Estados Unidos y Nueva Zelanda. Todos ellos diseñados para hacer accesibles los datos del gobierno y puedan ser utilizados por los ciudadanos.

Casos de éxito

a. Estados Unidos. (*Data.gov*)

La creación de la página web por parte del gobierno de Estados Unidos es un ejemplo que muchos gobiernos están emulando a fin de aumentar la transparencia de sus instituciones, adquiriendo políticas de Gobierno Abierto. Esta página creada en 2009 es un centro de datos generados desde el gobierno en una forma accesible y amigable a las personas. En el sitio se publica cualquier dato que no es privado o restringido por razones de *seguridad nacional*⁴⁴.

*“La plataforma de próxima generación *Data.gov* hace que el acceso universal de datos públicos sea una experiencia en línea atractiva. De forma interactiva se puede descubrir, explorar, compartir y contribuir a los datos. Si se trata de encontrar datos relevantes, visualizando con*

⁴⁴ Hansell (2009) "The Nation's New Chief Information Officer Speaks".

*gráficos y mapas, o compartirlo en redes sociales, Data.gov hace que sea fácil*⁴⁵.

b. España ha involucrado la participación de terceros en el diseño de las páginas de datos de los gobiernos; recientemente se ha puesto en marcha “El Desafío AbreDatos 2010”⁴⁶ - que se repite ahora en 2011-, un concurso para el desarrollo exprés de servicios tecnológicos al ciudadano basados en el uso de datos públicos. El objetivo del concurso es generar debate en torno a la necesidad de que los organismos públicos proporcionen sus datos de forma accesible para permitir su uso y reutilización por parte de los ciudadanos.

3.1.3. Aplicación y Planes del Gobierno Chileno

Con el objetivo de aumentar la transparencia en Chile, el gobierno ha llevado a cabo varias iniciativas y proyectos, principalmente vía web que permiten un mayor acceso a la información por parte de los ciudadanos.

a. Gobierno Transparente Chile⁴⁷

Esta iniciativa busca fortalecer el cumplimiento de la Ley N° 20.285 de acceso a información. Es un sistema que facilita el acceso a información a través de un directorio de instituciones y un buscador de contenidos. Recoge toda la información publicada por los servicios públicos de la Administración Central del Estado, la que se actualiza de manera periódica, y la presenta a la ciudadanía en un solo sitio y en un mismo formato.

En la actualidad, cada organismo dispone de forma independiente en su sitio web la información de transparencia activa y los sistemas para solicitar información pública. Mediante la creación de una plataforma centralizada se facilitará a los ciudadanos el acceso y uso de esta información. Finalmente, el proyecto contempla además el desarrollo de herramientas que faciliten la búsqueda de información pública, su análisis y su publicación en formatos abiertos.⁴⁸

b. Central de Datos en Chile (datos.gob.cl)

Es un catálogo centralizado con oferta relevante de datos (provenientes de operaciones, encuestas, evaluación y registros, entre otros). Al propiciar la utilización de formatos abiertos, se facilita la realización de análisis

⁴⁵ United States Government. Data.gov (2011).

⁴⁶ www.abredatos.es

⁴⁷ www.gobiernotransparentechile.cl

⁴⁸ Información obtenida de www.modernizacion.cl

independientes, combinaciones y cruce de los datos del Estado por parte de los usuarios. El 13 de septiembre de 2011 se presentó en una primera versión beta. En este sitio, los usuarios podrán acceder a la información sobre cuya base las instituciones toman decisiones para implementar sus políticas públicas, ya sea para utilizarla como material de investigaciones académicas, desarrollo de aplicaciones u otros intereses. Además se puede acceder a través de esta plataforma a información georeferenciada y archivos de imágenes. Cabe señalar que éste es un sitio dinámico, por lo que se encuentra en constante crecimiento, incorporando nueva información y más datos de instituciones y servicios para su actualización.⁴⁹

3.1.4. Propuestas

Aunque las políticas específicas varían de país a país se pueden identificar iniciativas que contribuyen de forma importante a la apertura del gobierno a los ciudadanos. Las principales propuestas son:

- Mejorar arquitectura de la información:
 - Publicar la información en formatos que los ciudadanos pueden acceder, reutilizar, combinar, visualizar, realizar mapas y compartir.
 - Generar instrumentos de seguimiento y sistemas de mapeo que permitan a los ciudadanos examinar las actividades y gastos del gobierno.
 - Crear en una sola versión la consolidación de los datos de todas las fuentes pertinentes, depurar los datos y transformarlos para que estén listos para su análisis.
 - Comunicar claramente el valor y los resultados de los programas mediante el desarrollo de un sistema de gestión del rendimiento que cuente con medidas específicas del resultado esperado.
- Mejorar retroalimentación:
 - Proveer plataformas de participación ciudadana en las que los gobiernos puedan recibir ideas de los ciudadanos para la toma de decisiones, resolución de problemas y formulación de políticas.
 - Proporcionar información valiosa a las partes interesadas y los responsables políticos que toman las decisiones mediante la entrega de informes precisos y oportunos sobre el gasto y la eficacia de los programas.

⁴⁹ www.datos.gob.cl

- Incentivar información y plataformas de gobiernos locales:
 - Potenciar los canales existentes e incentivar a la publicación de información de gobiernos locales y regionales, ocupando arquitectura de la información para transmitir de mejor forma los contenidos.
 - Generar espacios de participación en los gobiernos locales incentivando la retroalimentación con los residentes de cada comuna, con necesidades muy variadas a lo largo del país.

3.2. Participación On-Line

3.2.1. Empoderamiento de los Ciudadanos y su Participación vía Web

Abrir el gobierno a las personas no se refiere solamente a crear la plataforma en la que el ciudadano pueda comunicarse con el gobierno, sino que es necesario que exista también un empoderamiento de los usuarios, en el cual ellos realmente deseen participar y hacerse escuchar. Esto es conocido como e-participación y se refiere a la interacción efectiva de los ciudadanos con el gobierno, donde los primeros son capaces de influir en la toma de decisiones a través de la participación en las consultas que el gobierno realiza vía web.⁵⁰

Cada día se hace más necesaria la participación de los ciudadanos en la gestión del Estado y esta tendencia se fortalece a través de dos instancias: primero, la ciudadanía está cada vez más activa y consciente de sus derechos y demanda nuevas relaciones con el Estado; y segundo, la necesidad de potenciar los beneficios de la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas más eficaces.⁵¹

Por otro lado se ha visto que cuando aumentan los índices de transparencia aumenta también la participación; “esto se debe en parte a que cuando somos conscientes de lo bien o mal que se están haciendo las cosas podemos reaccionar expresando nuestra opinión, y más si vemos que nuestra opinión ha sido tomada en cuenta, tendremos incentivos para volver a participar.”⁵² Si se quiere tener ciudadanos que participen de la vida pública los gobiernos deben ser transparentes.

⁵⁰ La e-participación puede ejercerse a través de un voto electrónico, la expresión de opiniones de interés público en blogs y páginas personales, la utilización de redes sociales como facebook y twitter, entre otros medios.

⁵¹ Consorcio para la reforma del Estado (2009) p. 731.

⁵² Calderón y Lorenzo (2010) p. 79.

La mayoría de los gobiernos no se han dado cuenta de que ellos no mantienen un dialogo exclusivo con individuos aislados, sino que los ciudadanos están interconectados entre sí.⁵³ Esta interacción es crucial para saber cómo la administración pública debe diseñar los procesos y las herramientas para la participación. Con el avance de las tecnologías ahora se tienen múltiples herramientas con usos diferentes.⁵⁴

Las personas pueden conectarse a la web frecuentemente, pero en ese tiempo no mantienen ninguna relación con el gobierno, a pesar de que es posible que éste ya tenga mecanismos para interactuar con los ciudadanos por internet. Por lo tanto, no es solo cuestión de hacer uso de las herramientas, sino buscar una fórmula para estar presente y tomar en cuenta las preferencias en la elección de las tecnologías que desean usar. Esto requiere también una preparación del servicio civil que está acostumbrado a mecanismos burocráticos de papeleo. Usar las TIC en general es fácil, porque están diseñadas para ser accesibles, pero para muchos todavía es difícil cambiar los anacrónicos paradigmas que mantienen acerca de la atención a los ciudadanos.

3.2.2. Experiencia Internacional

En sus esfuerzos para informar e involucrar a los ciudadanos, los países de la OCDE han utilizado herramientas web, pero estas iniciativas han sido difundidas principalmente por proyectos individuales o por organizaciones y no por parte de los gobiernos que son los que realmente podrían ejecutarlas y ver los resultados.⁵⁵ Sin embargo, hay países que han llevado muy buenas políticas al respecto.

Singapur es tomado por muchos países como un ejemplo a seguir en la forma en cómo el gobierno se está relacionando con sus ciudadanos. Los servicios públicos que ofrecen vía web son creados tomando en cuenta las preferencias de las personas y mantienen conectados activamente a los ciudadanos con la formulación de políticas públicas.

El portal *eCitizen* fue lanzado en 1999 anunciando una nueva era de la Función Pública de Singapur mediante la transformación de la forma en que el público interactúa con los organismos gubernamentales.⁵⁶ Éste permite buscar y acceder a una diversidad de información de las agencias

⁵³ Word Economic Forum. Future of Government Report 2010-2011. p. 27.

⁵⁴ Para proveer información se pueden usar herramientas como links que dirigen a un contenido específico inserto en la web, RSS54 y webcasts54; para realizar consultas se pueden utilizar blogs, encuestas en línea y peticiones, entre muchas otras opciones que hoy nos brinda el internet. A pesar que estas herramientas no son nuevas, son pocos los gobiernos que las usan activamente para que los ciudadanos participen.

⁵⁵ Word Economic Forum. Future of Government Report 2010-2011. p. 27.

⁵⁶ <http://www.ecitizen.gov.sg>

gubernamentales y llevar a cabo una amplia gama de transacciones en línea con los organismos gubernamentales. Desde sus inicios el portal se ha desarrollado y ha aumentado su alcance de servicios, porque ha tomado en cuenta la opinión de los usuarios. Permanentemente hay un anuncio en la página que dice “Your Opinion Matters!” (Tu opinión importa).

Índices Internacionales

El nivel de e-participación de un gobierno va a depender de otras tres variables: e-información, e-consulta y e-decisión. La primera se refiere a cómo el gobierno provee información que impulsa a los ciudadanos a participar electrónicamente. La segunda es qué tanto el gobierno realiza consultas (se refiere al dialogo gobierno-ciudadanos vía web). La última se refiere a qué tan comprometido está de tomar en cuenta las opiniones que resultaron de la consulta.

Pequeñas iniciativas de información influyen en los niveles de participación de los ciudadanos: informar a los ciudadanos acerca de eventos concretos, consultas, encuestas y foros vía internet permiten a las personas planificar con anticipación si quieren participar. Solo un 7% de los países del mundo lo hacen: Australia, Belice, Chipre, Egipto, Japón, Kazajstán, Kuwait, Libia, Mauritania, México, Pakistán, Perú, España y Uruguay⁵⁷.

3.2.3. Chile con Respeto al Mundo

En el ranking del índice de e-participación que se observa en la Tabla N° 4, Chile se encuentra en el puesto 34, 16 lugares más abajo que en el índice de *e-servicio*. Por ello el gobierno no solo se debe enfocar en dar un buen servicio, sino que debe considerar la cantidad de personas que realmente tienen la posibilidad de acceder a estos medios y debe informar mediante campañas a los ciudadanos acerca de los trámites y plataformas de participación que se ofrecen por vía electrónica. Así se podrá ir generando confianza en el sistema.

⁵⁷ Department of Economic and Social Affairs. United Nations (2010) p. 87.

Tabla N° 4

Índice de e-Participación

Rank	País	Índice	Rank	País	Índice
1	Rep. Corea	10.000	30	Finlandia	0.4143
2	Australia	0.9143	30	Israel	0.4143
3	España	0.8286	32	China	0.3714
4	Nueva Zelanda	0.7714	32	México	0.3714
4	Reino Unido	0.7714	34	Chile	0.3429
6	Japón	0.7571	34	Malta	0.3429
6	Estados Unidos	0.7571	36	Guatemala	0.3143
8	Canadá	0.7286	36	Hungría	0.3143
9	Estonia	0.6857	36	Uzbekistan	0.3143
9	Singapur	0.6857	39	Bulgaria	0.3000

Fuente: United Nations E-Government Survey 2010.

3.2.4. Aplicaciones y Planes en Chile

A mediados del 2011 en la página web www.modernización.cl comienza una iniciativa que invita a los usuarios a expresar y proponer ideas que ayuden a la modernización del Estado de Chile. A través de una plataforma digital sencilla los usuarios pueden registrarse y entregar sus ideas, discutirlos y votarlas entre la comunidad, respetando la autoría de las mismas. Ésta debe ser enfocada en temas relacionados con la Agenda de Modernización: transparencia, simplificación de trámites, mejorar atención de usuarios, aumentar atención virtual y descentralización. Un equipo revisa las ideas, selecciona las más votadas una vez al mes y se reúne con los involucrados.⁵⁸

Ésta es una iniciativa que tiene pocos meses de implementada y de la que aún no se pueden medir los resultados ni el impacto que generará. Sin embargo, se sabe que países como Australia, Japón y Estados Unidos han sido muy exitosos para involucrar a los ciudadanos en la toma de decisiones.

4. Aspectos Transversales

Hay aspectos que influyen en la Agenda de Modernización y que tienen relación, tanto con los conceptos de gobierno electrónico, como de gobierno abierto que se han descrito anteriormente. Estos temas son

⁵⁸ Información e imagen obtenida de Modernizacion.cl

transversalmente importantes y requieren de una atención especial, ya que no es posible lograr los objetivos de la agenda sin políticas dirigidas a: primero, interconectar los organismos del Estado; segundo, crear una infraestructura tecnológica acorde con los avances que se están planteando; y por último, capacitar a los funcionarios públicos y a las personas, tanto en el manejo de las tecnologías, como en la utilidad que éstas pueden tener en su vida diaria y en su contribución con el Estado a través de la participación.

4.1. Interoperabilidad e Identificación Digital

4.1.1. Un Estado Interconectado

En términos generales, la interoperabilidad, “se refiere a hacer posible que los diversos sistemas informáticos del Estado puedan conversar entre sí, mejorando la calidad de los servicios y productos que se brindan a las personas”.⁵⁹

La interoperabilidad se basa en dos principios fundamentales que, a su vez, están íntimamente relacionados: “simplificación registral” y “ventanilla única”. La simplificación registral consiste en que si alguien ya entregó cierta información al Estado, éste no debería volver a pedírsela, salvo que sea preciso actualizarla. Ello implicaría que cuando un ciudadano se identifica ante un organismo público, y se autentifica presentando su documento de identidad, su domicilio ya debería ser conocido por el organismo y solo debería preguntar si el mismo ha cambiado para actualizarlo. La ventanilla única consiste en presentar al sector público como una única entidad ante la sociedad, independiente de su estructura interna y de sus divisiones políticas o territoriales.⁶⁰

Cuando la transacción ocurre de forma presencial, basta con presentar el documento de identidad, pero si en parte lo que se busca es aumentar el número de transacciones que se realizan vía internet, también se hace necesario una forma de identificación digital, firma, o clave única que identifique al ciudadano en todos los servicios interconectados que se ofrecen.

A pesar de que la fase de sucesiva integración y transformación de datos, procesos, sistemas, estructuras, visiones y concepciones, es la que ofrece los mayores beneficios del e-Gobierno, es también la que afronta mayores resistencias, barreras y obstáculos por parte de los diversos factores

⁵⁹ Comunidadtecnológica.gob.cl/interoperabilidad

⁶⁰ Comunidadtecnológica.gob.cl/interoperabilidad

favorecedores del estancamiento y la inercia administrativa.⁶¹ De igual forma existen dificultades para la implementación de una identidad única digital, pero estas dificultades no están vinculadas a la tecnología, a estándares internacionales, escasos de recursos, infraestructura o carencia de profesionales, sino a la coordinación dentro de la administración pública, el papel de los decisores políticos y el liderazgo.⁶²

4.1.2. Experiencia Internacional y Casos de Éxito

a. Marco de Interoperabilidad

Para ser interoperables, las agencias tienen que participar activamente en un proceso de intercambio y reutilización de datos. En el caso de **Australia** el gobierno está consciente que debe lidiar con diversos temas: acuerdos legales y comerciales; las políticas y los requerimientos del negocio; proceso de alineación; el descubrimiento de datos; de seguridad; mensajería y la gestión de canales. Por ello existe un Marco de Interoperabilidad del Gobierno de Australia (*Business Process Interoperability Framework*) que establece los principios, normas y metodologías para apoyar la prestación de servicios integrados del Estado y promover la interoperabilidad entre los organismos, siendo éste un elemento clave para lograr todo lo planteado en colaboración con el gobierno.

Como componente importante de este Marco de Interoperabilidad del gobierno australiano, se aprobó una guía para ayudar a las agencias a realizar la transición hacia un sistema público conectado y compartido, que además promueve una forma coherente de abordar los problemas comunes a través de múltiples agencias, el *Business Process Interoperability Framework*⁶³ (BPIF). Este es uno de varios marcos, que se combinan para formar una base que sostenga la interconectividad del gobierno. Provee a los organismos de principios, herramientas y directrices para establecer y mantener la colaboración entre ellos. Proporciona un punto común de referencia que ayuda a las agencias en el desarrollo de estrategias.

b. Ejemplos de Identificación Digital

Finlandia (tarjeta electrónica de identificación): en 1999, el Centro de Registro de Población lanza la tarjeta electrónica de identificación, utilizable ya sea como pasaporte, o para actividades bancarias y de seguro,

⁶¹ Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) Organización de los Estados Americanos (OEA). (2007).

⁶² Marco para la identificación electrónica Social Iberoamericana (2011) p. 18. XIII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado.

⁶³ Gobierno de Australia. Department of Finance and Administration

consolidándose de tal manera que en 2002 se lanza el portal ciudadano www.suomi.fi otorgando así acceso único a la información pública⁶⁴.

Singapur (Singpass): es una contraseña alfanumérica de entre 8 y 24 caracteres que sirve para hacer transacciones con los distintos servicios públicos en línea. Además esta contraseña se puede afiliar a un teléfono móvil y en caso de olvido, con solo responder a dos preguntas de seguridad es posible restablecerla⁶⁵.

4.1.3. Aplicaciones y Planes en Chile

En Chile ya existen iniciativas que se basan en el concepto de interoperabilidad, como ejemplo: Chilecompra, el Registro Civil, el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el Servicio Nacional de Salud, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), el Instituto de Normalización Previsional (INP), la Tesorería General de la República y el Servicio de Impuestos Internos (SII). Algunos de ellos ya están operativos y otros en proceso. En particular, el Servicio de Impuestos Internos ha sido exitoso, porque diseñó una plataforma computacional que permite relacionar diferentes fuentes de información generada y procesada por otros tantos servicios y ministerios de gobierno y de empresas privadas, con el fin de facilitar los procesos de declaración de renta, devolución de impuestos, pagos de contribuciones, firma electrónica, emisión de facturas y otros documentos y procesos en línea.⁶⁶

Avances que contribuyen a la Interoperabilidad en Chile

a. PISEE – Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado

La Plataforma de Interoperabilidad en Chile es una plataforma tecnológica SOA (Arquitectura Orientada a Servicios en español), que es un modelo de componentes que interrelaciona las diferentes unidades funcionales de las aplicaciones, denominadas servicios, a través de interfaces y contratos bien definidos entre esos servicios. El objetivo de la plataforma es fomentar la transparencia, eficiencia y simplicidad de los actos y procedimientos administrativos, facilitando el cumplimiento de la Ley de Procedimiento Administrativo por parte de los organismos del Estado, mediante el uso de una plataforma tecnológica integrada de Servicios Electrónicos del Estado.⁶⁷ Ella establece el derecho de las personas de eximirse de presentar documentos que ya se encuentren en poder de la administración. A través

⁶⁴ www.netlab.tkk.fi Finnish Electronic Identification.

⁶⁵ www.singpass.gov.sg

⁶⁶ www.capacitacion-chile.cl. Interoperabilidad o Interoperatividad. (s.f).

⁶⁷ Ministerio de Economía de Chile. Secretaría de Desarrollo Digital.

del número de RUT, el funcionario podría ingresar a una base de datos general y realizar el trámite correspondiente⁶⁸, recogiendo el compromiso “Un RUT una clave” del Presidente Piñera (21 de mayo 2011).

b. Administrador de Esquemas y Metadatos

El Administrador de Esquemas y Metadatos es el encargado de administrar y mantener operativo el procedimiento de inscripción de esquemas basales y documentales por parte de los Órganos de la Administración del Estado. La importancia de este rol radica en poder acordar el lenguaje utilizado entre los sistemas de la administración de manera que todos entiendan lo mismo. Con esta arquitectura es posible que todos los servicios públicos intercambien información de manera eficiente, haciendo uso del XML como lenguaje común y referenciando estructuras y metadatos comunes.⁶⁹

4.1.4. Propuestas

Las propuestas, basadas en la experiencia australiana, definen que la interoperabilidad es un elemento importante para la reforma de los servicios gubernamentales y las iniciativas de integración entre los organismos públicos. La interoperabilidad no es un fin en sí mismo, sino una capacidad:

- Difundir y promover los casos de éxito con soluciones de interoperabilidad y con resultados interesantes desde el punto de vista de la gestión del Estado, como una forma de inducir y estimular a los responsables de otros organismos para realizar acciones alineadas.
- Elaborar un marco doctrinario como soporte legal que asegure el intercambio de datos dentro del Estado, respetando las normativas de protección.
- Formación de funcionarios: se requiere inducir nuevas actitudes, conocimientos y capacidades a través de la capacitación de los funcionarios y agentes involucrados.
- Implementar la identidad digital única para todos los servicios, de manera que con solo un RUT y una clave se tenga acceso a todos los servicios que requieren autenticación.
- Firma digital avanzada: actualmente existe un proyecto de firma electrónica simple que permite llevar transacciones, en el caso de ampliar y propagar la firma digital avanzada (Ley N° 19.799), cuya principal barrera que tiene hoy es su costo y escasa economía de

⁶⁸ www.comunidadtecnológica.gob.cl

⁶⁹ www.aem.gob.cl

escala. Ella permitiría realizar variados trámites sin la necesidad de un notario, ahorrando en burocracia y en costos notariales, y también ampliar su cobertura en el sector público, de manera de reducir el papeleo y los tiempos de espera.

- Incentivar la interoperabilidad con gobiernos locales y regionales, de manera de hacer más fáciles los trámites de los servicios de forma más descentralizada.

4.2. Infraestructura y Reducción de la Brecha Digital

4.2.1. ¿Cómo aumentar el acceso a través de mejoras en la Infraestructura de Telecomunicaciones?

Ninguno de los aspectos descritos tendría sentido si las personas no tienen efectivamente la posibilidad de acceder a los servicios, de participar o de ingresar a las bases de datos del gobierno para obtener información, sea desde su casa, a través de un computador con conexión a internet, desde un centro de comunicaciones, o por su dispositivo móvil. Pero para ello es necesario que exista una infraestructura que facilite estas conexiones con calidad y alta velocidad.

Uno de los desafíos más críticos que enfrentan los gobiernos hoy día en materia de gobierno electrónico es cómo reducir la brecha digital. Éste es un problema que enfrentan tanto los países desarrollados como los en vías de desarrollo. Para que el gobierno electrónico y el gobierno abierto sean incluyentes y todos los ciudadanos puedan ejercer su derecho de participar e informarse, es necesario llegar a todos los segmentos de la población sin importar la región donde se encuentren, su edad o condición económica.

Para avanzar hacia este objetivo es necesario seguir los siguientes pasos⁷⁰:

1. Aumentar el número de usuarios de internet y el uso de los computadores.
2. Aumentar la capacidad de banda ancha para permitir un mayor uso de dispositivos móviles.
3. Desarrollar contenidos que los ciudadanos consideran importantes y útiles.
4. Mejorar los niveles de educación, para que los ciudadanos sean capaces de utilizar la información y los conocimientos proporcionados.

⁷⁰ Department of Economic and Social Affairs. United Nations 2010, p. 89.

5. Fomentar la participación ciudadana.

Disminuir la brecha digital debe ser un esfuerzo conjunto de toda la sociedad. Pero es al gobierno al que le corresponde un papel de liderazgo, estableciendo un entorno favorable a la innovación y el desarrollo de tecnologías de información y comunicación para el futuro, con un esfuerzo conjunto del sector empresarial y de las personas.⁷¹

Tener una infraestructura de comunicaciones adecuada permite ofrecer a los ciudadanos la oportunidad de vivir de una manera diferente, interactuando más frecuentemente con el gobierno y con otros ciudadanos. Además, le permite realizar actividades a distancia que antes del desarrollo de las comunicaciones eran impensables. Una red de banda ancha de buena calidad permite a las personas no solo informarse y participar de las decisiones públicas, sino que hace posible otros beneficios como estudiar a distancia, realizar actividades económicas, vender y ofrecer servicios. De esta manera ahora es posible realizar prácticas de trabajo más eficientes y hasta contribuir a la reducción de la huella de carbono, gracias a los intercambios de información por vía electrónica, ahorrando en transporte y papel, además de tiempo y trabajo.⁷²

Inventos que en un principio se podría haber pensado que no tienen nada que ver con la gestión pública, como por ejemplo los contenidos 3D y la alta definición, resultan en demandas por parte de los usuarios de una mejor calidad de la banda ancha. Ello facilita el crecimiento en tecnologías e infraestructura apto para transmitir esas cantidades de información y, finalmente, tiene incidencia positiva en otros servicios públicos que también son ofrecidos por internet.⁷³

Diversos estudios de casos internacionales apoyan el impacto positivo que la banda ancha de alta velocidad puede tener sobre las perspectivas económicas de un país. En 2009, el Banco Mundial llegó a la conclusión de que “un acceso más barato a la banda ancha es clave para el desarrollo económico: por cada aumento de 10% en las conexiones a internet de alta velocidad, se produce un aumento en el crecimiento económico del 1,3%.”⁷⁴ Además, un estudio realizado por el “*Public Policy Institute of California*” (enero de 2010) para determinar si la banda ancha impulsa el desarrollo

⁷¹ La combinación de un gobierno con iniciativas que fomenten el desarrollo de las TIC y un sector privado que participe activamente, es el núcleo del éxito en países como Corea y Singapur.

⁷² Federal Communication Commission. www.broadband.gov (2011).

⁷³ En estos servicios se incluyen las aplicaciones de asistencia sanitaria electrónica, tales como el acceso remoto a los expertos médicos, mejora de la educación en línea y la formación de *e-learning*; soluciones de TIC para la integración de comunidades inteligentes, entre muchas otras actividades que hoy en día se pueden realizar vía web con una infraestructura de telecomunicaciones adecuada.

⁷⁴ Banco Mundial. Información y comunicación para el desarrollo. (2009).

económico local, llegó a la conclusión de que un cambio del 6,4% en el crecimiento del empleo podría estar asociada con un aumento en la disponibilidad de banda ancha”.⁷⁵

4.2.2. *Experiencia Internacional*

Actualmente, en la mayoría de los países del mundo se está discutiendo la importancia del despliegue de la fibra óptica y la banda ancha. En estas discusiones se incluyen al menos los siguientes tres factores económicos:

1. La **inversión** requerida para introducir estas tecnologías.
2. El desafío de ofrecer **calidad** de la banda, pero a precios bajos accesibles a toda la población.
3. **Acceso** en comunidades rurales alejadas no rentables para las empresas y que hace necesaria una asociación público-privada.

Las políticas para aumentar el alcance del servicio, la calidad de la infraestructura y la inversión pública son muy diversas; sin embargo, existen distintas iniciativas que promueven el acceso a la banda ancha hasta en regiones remotas. Un ejemplo de esto es el gobierno del Reino Unido que ha propuesto concursos públicos para el despliegue de las zonas rurales, ofreciendo financiamiento público (alrededor de US\$ 750 millones) para apoyar las inversiones privadas. Y en Estados Unidos se da financiamiento a los operadores que estén dispuestos a prestar servicios en las áreas remotas.

Casos de éxito

Singapur cuenta con 1,1 millones de hogares; el 90% de la población vive en unidades de vivienda múltiple. Esto reduce significativamente el costo de despliegue de fibra óptica hasta cada vivienda. Sin embargo, la inversión que realiza el gobierno para llevar a cabo esta tarea equivale a seiscientos dólares por hogar. Las políticas de Estado están dirigidas a impulsar la infraestructura de banda ancha para cubrir el 95% de los hogares para el año 2012.⁷⁶

En **Australia**, el gobierno se ha dispuesto a entregar la red nacional de banda ancha de próxima generación a todo el país. La obra que será, según el gobierno, el proyecto de infraestructura nacional más grande construido por los australianos, empleará a más de 25 mil trabajadores por año. Está previsto crear una compañía con capitales mayoritarios del gobierno, pero

⁷⁵ Kolko, Jed. (2010) p.22. *Does Broadband Boost Local Economic Development?* Public Policy Institute of California.

⁷⁶ Li Jianggan. (2008).

con participación del sector privado, que será la encargada de administrar las obras. Esta compañía invertirá 43 mil millones de dólares australianos durante los 8 años que dure el proyecto.⁷⁷ Conectará hogares, escuelas y lugares de trabajo con fibra óptica, capaz de proveer conexiones de 100 megabytes por segundo, 100 veces más rápido que la velocidad actual que usa la mayoría de los australianos. La solución llegará a zonas urbanas y pueblos de 1.000 habitantes o más, lo que abarca el 90 por ciento de la población del país.⁷⁸

A principios de 2009, el Congreso de **Estados Unidos** dirigido por la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) desarrolló un plan para asegurar que todo estadounidense tuviera "la capacidad de acceder a la banda ancha". Este ejercicio de planificación resultó en el *Connecting America: The National Broadband Plan*, (NBP) publicado en marzo de 2010. El NBP destacó la idea de que la banda ancha no es un fin, sino más bien una herramienta para la consecución de los objetivos nacionales, incluida la mejora de la educación, la salud, la eficiencia energética, la seguridad pública y la prestación de servicios públicos. Se identificaron cuatro formas en las que el gobierno puede influir en el desarrollo de la banda ancha⁷⁹:

- asegurar una competencia sana;
- la asignación eficiente de los activos que controla o ejercer influencia el sector público (como el espectro y la infraestructura pública);
- fomentar el despliegue, la adopción y uso de banda ancha en áreas donde el mercado por sí solo no es suficiente (por ejemplo, aquellos en los que el costo de implementación es demasiado alto para obtener un retorno sobre el capital privado, o cuando las familias no pueden permitirse el lujo de conectar), y
- proporcionar a las empresas y a los consumidores incentivos para extraer el valor del uso de banda ancha, especialmente en sectores tales como educación y salud, entre otros.

Índices Internacionales

Con datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones, la ONU determinó el Índice de Infraestructura para las Telecomunicaciones dentro

⁷⁷ Éste ha sido uno de los puntos más controvertidos por la cantidad de dinero público destinado al plan. El gobierno justificó el plan con un estudio de *KPMG-McKinsey NBN Implementation study*, que resaltaba la viabilidad del despliegue y que apuntaba a un retorno razonable de la inversión durante la vida de la red.

⁷⁸ Gobierno de Australia. Department of Broadband, Communications and Digital Economy.

⁷⁹ *Connecting America: The National Broadband Plan* (2010).

del Estudio “E-Government Survey 2010”, que está determinado por las siguientes variables, todas ellas en porcentaje de habitantes: computadores personales, usuarios de internet, usuarios de servicios de telefonía móvil y suscriptores de banda ancha fija. (Tabla N° 5).

Tabla N° 5

Índice de Infraestructura de Telecomunicaciones y sus Componentes

Rank	País	Índice	Componentes (por cada 100 habitantes)				
			Usuarios de Internet	Líneas de teléfono	Telefonía móvil	Computadoras personales	Banda ancha fija
1	Suiza	0.7687	76.10	63.91	116.43	92.24	32.89
2	Países Bajos	0.7666	86.36	44.31	120.57	90.91	34.83
3	Suecia	0.7522	79.65	57.83	119.38	87.79	31.56
4	Reino Unido	0.7164	79.62	54.24	123.41	80.23	28.21
5	Luxemburgo	0.7138	76.61	54.22	147.11	67.73	29.80
6	Dinamarca	0.6988	84.82	45.56	120.02	55.09	36.75
7	Mónaco	0.6961	61.48	106.38	62.54	49.18	37.71
8	Alemania	0.6955	75.97	62.60	130.37	65.54	27.47
9	Noruega	0.6830	84.60	42.16	109.98	62.68	33.73
10	Canadá	0.6799	72.85	55.37	64.51	94.40	28.96
62	Argentina	0.2812	28.11	24.15	116.61	9.04	7.99
63	Federación Rusa	0.2765	21.14	31.14	132.61	13.33	2.82
64	Chile	0.2711	32.47	20.99	88.05	14.11	8.49
65	Brunei	0.2703	48.82	19.91	90.66	8.92	2.91

Fuente: United Nations E-Government Survey 2010.

Banda Ancha en Latinoamérica

Según datos del Observatorio Regional de Banda Ancha (ORBA) de 2011, el porcentaje de suscriptores de banda ancha móvil, respecto al total de la población de América Latina y el Caribe, pasó de 0,2% en 2005 a 4,7% en 2009, mientras que en los países que integran la OCDE la proporción se elevó de 5% a 49% en el mismo período.

Uno de los aspectos esenciales para el desarrollo de la banda ancha en la región es el de los precios con relación al ancho de banda entregado y al poder adquisitivo de la población. Aun cuando se desarrollen políticas de universalización del servicio, se entiende que estos dos aspectos son determinantes para salvar la brecha con los países más avanzados ⁸⁰. Como promedio en la región, en marzo de este año el valor del servicio de banda ancha fija fue de 72,8 dólares el megabyte por segundo (mbps), 50 veces

⁸⁰ De León (2010) p. 55.

más caro que el promedio de los países de la OCDE, donde es de 5,9 dólares por Mbps, según las cifras del ORBA. En ese mismo informe indican que en el último año en América del Sur se incrementó en 53% la velocidad efectiva tanto de subida como de bajada con la que se accede a la banda ancha de internet.⁸¹

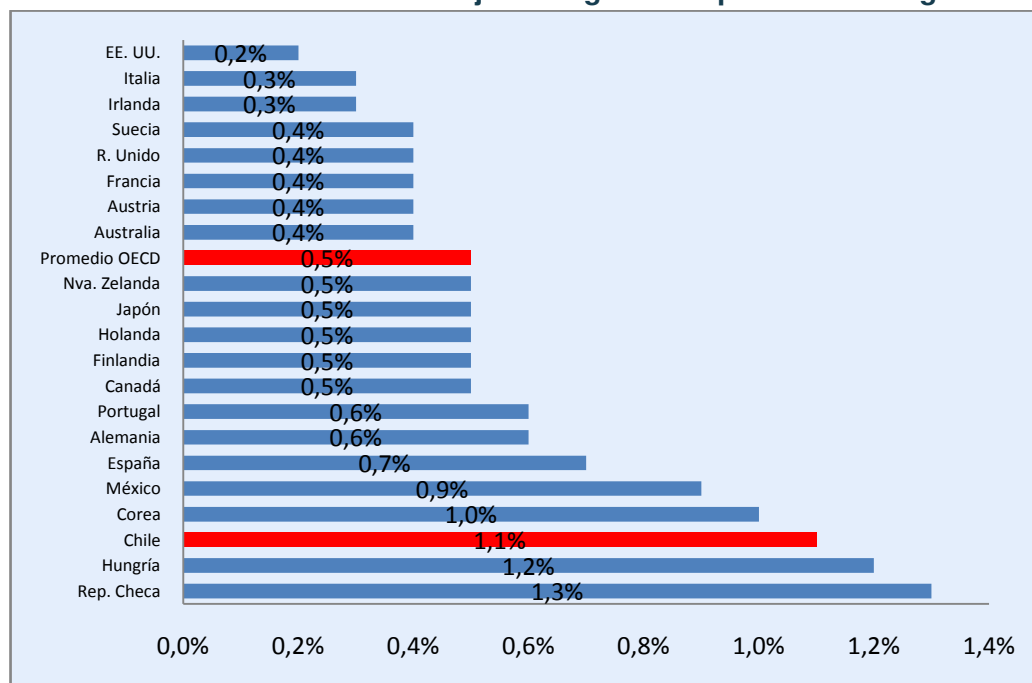
4.2.3. Chile con respecto a la Región y la OCDE

En Chile la velocidad de subida y la velocidad de bajada sobresale con respecto a sus pares de la región: en nuestro país la velocidad de subida en abril alcanzó los 1.767 mbps, 39% más que en igual mes de 2010, y la de bajada 6.413 mbps. Al otro extremo de la lista, en Bolivia la velocidad de subida fue de 210 mbps y la de bajada 428 mbps, siendo éstas las cifras más bajas de la región.⁸²

Uno de los problemas más importantes que se debe enfrentar Chile son los altos costos que requiere la conexión de banda ancha, que para que esté muy por encima del promedio de la OCDE.

Gráfico N° 1

Precio de Internet como Porcentaje del Ingreso Disponible del Hogar



Fuente: Subsecretaría de Telecomunicaciones de Chile. Citando a Borrel et al. (2009). Análisis de Booz&Company.

⁸¹ Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2010).

⁸² Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), (2010).

Se explicó anteriormente que según la ONU el Índice de Infraestructura está determinado por el número de computadores, usuarios, líneas telefónicas, celulares y banda ancha. De todos los índices expuestos en el estudio de *e-Government* del 2010, este último es en el que peor se encuentra Chile, en el puesto 64. Ello demuestra que a pesar de tener muy buenos servicios son pocas las personas que tienen la posibilidad de hacer uso de ellos. Por ende es necesario realizar grandes inversiones sobre todo hacia las regiones donde el acceso a internet es mucho menor.

4.2.4. Aplicaciones y Planes en Chile

Mediante acciones enfocadas a la reducción de costos de enlaces internacionales y a mejoras de mercado, se apunta a tener precios internacionalmente homologables, para, a continuación, estudiar modelos de subsidio escalonado a la demanda por el servicio en los quintiles más pobres. Las principales metas de gobierno al 2014 son las de pasar del 40% a más de 70% de penetración en hogares; abarcar un 100% de los colegios y las empresas conectados a alta velocidad y pasar del 13% actual a un 33% en la penetración de internet en las personas.

Banda Ancha Nacional

a. Diagnóstico a nivel nacional:

Según la Subsecretaría del Telecomunicaciones del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones de Chile la realidad de la penetración de la banda ancha en los hogares es la siguiente: en los estratos sociales más altos (A, B y C1) el 96% de los hogares posee conexión de banda ancha; en los estratos medios (C2 y C3) solo el 40%; y por último en los estratos D y E solo el 10% posee acceso a la banda ancha⁸³.

b. Realidad en las regiones:

La brecha entre la Región Metropolitana y el resto del país sigue siendo importante. Teniendo en cuenta que en la RM se encuentra poco más de un tercio de la población total del país, ésta lidera las conexiones con un 14,3% de personas conectadas. El resto de las regiones tiene el 8,2%. Proporcionalmente, la brecha es inmensa.⁸⁴ La fotografía actual que se tiene en Chile de la distribución de la banda ancha en regiones versus Santiago no es del todo positiva si se toma en cuenta que el 54% de las conexiones de

⁸³ Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Subsecretaría de Telecomunicaciones. (2011).

⁸⁴ Capital.cl. Regiones conectadas una tarea pendiente (2011).

banda ancha fija se concentra en la Región Metropolitana, figura muy similar a la de la banda ancha móvil.⁸⁵

4.2.5. Propuestas

- Generar incentivos fiscales para que las empresas de telecomunicaciones inviertan en las regiones más alejadas del país.
- Realizar inversión pública en aquellas zonas donde no existe demanda suficiente para que la empresa privada invierta.
- Fomento a vínculos academia-industria TIC.
- Coordinación regional de políticas y estandarización. Mecanismos de monitoreo de resultados.

4.3. Capital Humano y Alfabetización Digital

4.3.1. La Importancia de Capacitar a las Personas

Enfocarnos en las personas es el inicio y el fin de la meta; por ello que se parte hablando de la modernización al servicio de las personas, sin diferenciar su nivel de educación, disposición a participar o interés en la vida pública. Se requiere considerar que solo los ciudadanos con acceso a internet y con conocimientos digitales mínimos son los que pueden participar directamente de todos los servicios descritos que engloban el gobierno electrónico y el gobierno abierto. Por lo tanto, los países tienen el deber de centrar sus políticas no solo en el acceso a la banda ancha y ofrecer servicios vía electrónica, sino enfocarse en la educación y específicamente en la alfabetización digital desde los niños más pequeños hasta los ancianos que jamás han usado un computador.

Las personas constituyen el principal recurso para que se pueda llevar adelante con éxito todo lo que se ha planeado. A esto se ha llamado el Capital humano, medido en un principio únicamente por las capacidades intelectuales y posteriormente apoyado de ciertas políticas de capacitación para lograr los niveles esperados.

⁸⁵ Chiappara (Enero 2011) Basado en el Barómetro Cisco de Banda Ancha Chile 2003-2010.

4.3.2. Índices Internacionales

Índice de Capital Humano según la ONU

Según el estudio de *e-Government* realizado por la ONU, el capital humano es una de las variables que incide en el IDEG. En este caso depende específicamente de la cantidad de adultos alfabetizados y el nivel de educación primaria, secundaria y superior, basándose en datos de la UNESCO. A través de esto se puede medir la capacidad intelectual que tiene la población para hacer uso de las tecnologías independientemente de la disponibilidad de las mismas.

Tabla N° 6

Índice de Capital Humano y sus Componentes

Rank	País	Índice	Componentes	
			Adultos Alfabetizados	Niveles de educación
1	Cuba	0.9987	99.80	100.00
2	Australia	0.9933	99.00	100.00
2	Dinamarca	0.9933	99.00	100.00
2	Finlandia	0.9933	99.00	100.00
2	Nva. Zelanda	0.9933	99.00	100.00
6	Irlanda	0.9931	99.00	99.93
7	Rep.de Corea	0.9929	99.00	99.88
8	Noruega	0.9884	99.00	98.53
9	Países Bajos	0.9870	99.00	98.11
10	Islandia	0.9811	99.00	96.33
40	Guyana	0.9396	99.00	83.87
41	Suiza	0.9358	99.00	82.74
42	Portugal	0.9357	94.90	90.90
43	Bulgaria	0.9350	98.30	83.91
44	Eslovaquia	0.9310	99.00	81.30
45	Chile	0.9233	96.50	83.98
46	Rumania	0.9226	97.60	81.58
47	Tonga	0.9212	99.20	77.97
48	Singapur	0.9203	94.40	87.30
49	Kyrgyzstan	0.9196	99.30	77.28
50	Azerbaijan	0.9185	99.50	76.55

Fuente: United Nations E-Government Survey 2010.

En este índice, Chile se encuentra en el puesto 45 con respecto a los otros países y a nivel regional, al igual que en el resto de los índices, es superado solo por Colombia. Se trata de un indicador que claramente va de la mano de las políticas públicas de educación en términos generales, aunque no necesariamente respecto de las tecnologías de información y comunicación. Por ello es necesario que para que estos índices tengan una real incidencia en el avance de la modernización del Estado, las políticas educacionales deben tener también un componente tecnológico a través de la “alfabetización digital” y de promoción al uso de estas tecnologías, tanto para fines personales como públicos.

4.3.3. Aplicación y planes en Chile

a. Capacitación a funcionarios públicos

En el portal www.comunidadtecnologica.gob.cl se encuentran una serie de iniciativas y proyectos enfocados en la capacitación en TIC para los funcionarios públicos. Este portal es una iniciativa dependiente de la Unidad de Modernización y Gobierno Electrónico de la Secretaría General de la Presidencia, (SEGPRES) que busca generar un espacio de colaboración y encuentro para los funcionarios públicos vinculados a la implementación TIC en la gestión del Estado de Chile. Forman parte de un proceso de capacitación y formación continua que les brinda las herramientas para participar en los desafíos que el gobierno electrónico y las Tecnologías de información y Comunicación requieren. En este proceso se ofrecen cursos internos, utilizando la plataforma web, y otros que se realizan a través de convenios para tratar temas específicos.

Además de ser una plataforma de formación, la herramienta busca ser un enlace entre los funcionarios públicos involucrados que les permiten compartir sus experiencias tanto en el proceso de formación como en la atención a los temas generales de gobierno electrónico.⁸⁶

b. Capacitación a la comunidad

El Programa BiblioRedes, de la Dirección de Bibliotecas, Archivos y Museos, en conjunto con la Secretaría de Desarrollo Digital del Gobierno, Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, han ofrecido desde el año 2002 la posibilidad de capacitarse gratuitamente de forma presencial, a través de una red de 412 bibliotecas y 18 laboratorios regionales, y en línea, bajo la modalidad *e-learning* a través del aula virtual. La iniciativa está dirigida a todas las personas que deseen desarrollar competencias para mejorar sus

⁸⁶ www.comunidadtecnologica.gob.cl

habilidades de empleabilidad, emprendimiento, y conocimientos digitales. Los cursos ofrecidos van desde la capacitación básica en computación y manejo de los computadores y programas esenciales como Word, Excel y Power Point; también ofrece formación en competencias informacionales, web 2.0, redes sociales y publicación de contenidos; competencias laborales, inglés, y participación ciudadana. Los “esfuerzos se orientan a que las personas se sientan incluidas y que aprendan a utilizar la tecnología como medio para su desarrollo cultural, educativo, social y económico”.⁸⁷

4.3.4. Propuestas

Las propuestas sobre capital humano y alfabetización digital pasan principalmente por el incentivo a diferentes actores de nuestra sociedad, que por aspectos generacionales, infraestructura u oportunidades no han tenido la opción de acceder a tales conocimientos desde temprana edad. Es por ello que se proponen 3 ideas generales:

- Incentivar un programa de capacitación y alfabetización digital para PYMES, complementando el programa BiblioRedes, de manera de empoderar a los pequeños y medianos empresarios en los usos de las TIC y sus ventajas.
- Consensuar con las diferentes municipalidades el potenciamiento de los programas de capacitación digital, especialmente en comunas con menor infraestructura y conocimientos como ocurre en localidades extremas, complementando con el programa de BiblioRedes.
- Implementar análisis y estudios del SIMCE en TIC de manera de tener retroalimentación de las necesidades y falencias de los chilenos en temas de brechas de conocimiento para alcanzar una sociedad del conocimiento con altos índices de alfabetización digital, de manera de ser más competitivos ante un Chile desarrollado.

⁸⁷ www.biblioredes.cl

5. Conclusiones

En Chile, el gobierno electrónico está en pleno desarrollo. Si bien somos líderes en el acceso de internet en la región latinoamericana, si nos comparamos con otros países desarrollados aún nos falta infraestructura e implementar políticas al respecto.

La Agenda de Modernización del Estado de Chile no termina con los avances logrados hasta ahora, tampoco terminará el día que se logre la meta de ser un país desarrollado. Esta agenda es permanente; requiere de un seguimiento detallado de los resultados que se obtienen y de las mejoras que se deben realizar de los procesos anteriores. La Agenda de Modernización es la principal herramienta con la que puede contar el Estado para adaptarse a los cambios del mundo.

Es por ello que en este análisis concluimos que, respecto de gobierno electrónico y gobierno abierto, los avances logrados representan solo el primer paso para lograr un Estado más moderno, integrado, descentralizado y digitalizado que realmente esté al servicio de los ciudadanos y termine con la burocracia.

Creemos que se ha hecho un buen trabajo, pero falta impulsar mayores servicios desde el Registro Civil y fortalecer y darle un énfasis a la arquitectura de la información, de manera de entregar los datos simple y amigablemente, en especial para los que no están familiarizados con las nuevas tecnologías.

En la misma medida, potenciar las redes existentes, mejorar la infraestructura en las zonas extremas y potenciar la alfabetización digital son fundamentales para disminuir la brecha digital que existe hoy en día, tanto generacional como geográficamente.

Chile es pionero en Latinoamérica, pero al compararnos con los países de la OCDE, aún queda camino por recorrer para llegar a ser un país realmente desarrollado en TIC.

6. Referencias Bibliográficas

- Agrast, Botero y Ponce. The World Justice Project (2011) Rule of Law Index.
- Allen, A.B., Juillet, L., Paquet, G. and Roy, J. (2001) E-Governance and Government On-line in Canada: Partnerships, People and Prospects, Government Information Quarterly.
- Banco Mundial (2009). Información y comunicación para el desarrollo.
- Broadband for America.(2011) <http://www.broadbandforamerica.com/>
- Calderón, César y Lorenzo, Sebastián (2010). Open Government.
- Capital.cl. (2011) Regiones conectadas una tarea pendiente <http://www.capital.cl/especiales/regiones-conectadas-la-tarea-pendiente-2.html>
- CEPAL (2010) Panorama de la Banda Ancha en América Latina, 2010.
- Chiappara, Nicolás. Gerente general de Cisco Chile (2010). Barómetro Cisco de Banda Ancha Chile 2003-2010.
- Consorcio para la Reforma del Estado (2009). Un mejor Estado para Chile.
- Costa, Rosanna (2007). Una Agenda de Modernización del Estado. Libertad y Desarrollo. Serie Informe Económico N° 178.
- CsTransform (2011) E-Government Interoperability. A Comparative Analysis of 30 Countries.
- Departamento Administrativo de la Función Pública. República de Colombia. Manual del Administrador PEC.
- Department of Economic and Social Affairs.United Nations. E-Government Survey 2010.
- Federal Communications Commission (2011). Ventajas de la banda ancha http://www.broadband.gov/spanish/broadband_advantages.html
- Finnish Electronic Identification. <http://www.netlab.TKK.fi>
- Gobierno de Australia. Department of Broadband. Communications and Digital Economy.
- Gobierno de Australia. Department of Finance and Deregulation (2011). E-Government & Information Management, Interoperability Frameworks. <http://www.finance.gov.au/e-government/service-improvement-and-delivery/interoperability-frameworks.html>
- Guzmán, Eugenio (1998). Chile, un Caso de Modernización Inconclusa. Libertad y Desarrollo. Serie Informe Político N° 53.
- Halaris, Christos; Magoutas, Babis y Papadomichelaki, Xenia (2007) Classification and Synthesis of Quality Approaches in E-Government Services.

- Hansell, Saul (2009). “The Nation’s New Chief Information Officer Speaks”. The New York Times.
- <http://www.Comunidadtecnologica.cl>
- <http://www.abredatos.es/el-desafio/>
- <http://www.aem.gob.cl>
- <http://www.singpass.gov.sg>
- Kernaghan, Kenneth (2010). Case Studies and Notes on External Service Innovations, International Innovation in Public Sector External Service Delivery.
- Kolko, Jed (2010). Does Broadband Boost Local Economic Development? Public Policy Institute of California.
- Li, Jianggan. Singapore’s Next-Gen broadband network nationwide by 2012. <http://www.futuregov.asia>.
- Linares, Javier (2007). Open-Government-La Idea.
- Malaysia Government Portals & Websites Assessment (MGPWA 2010) www.mscomalaysia.my
- Marco para la Identificación Electrónica Social Iberoamericana. XIII Conferencia Iberoamericana de Ministros y Ministras de Administración Pública y Reforma del Estado. Asunción, Paraguay, 30 de junio - 1° de julio de 2011.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile. Secretaría de Desarrollo Digital (2011). Plataforma Integrada de Servicios Electrónicos del Estado (PISEE).
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo de Chile. Secretaría de Desarrollo Digital.
- Ministerio de la Secretaría General de la Presidencia. Gobierno de Chile (2011). Modernización y Gobierno Electrónico. <http://www.modernizacion.cl>.
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. Subsecretaría de telecomunicaciones. (2011). Presentación El Desafío Económico de una Red Nacional de Fibra Óptica. Costos, Beneficios e Impacto Social.
- Ndou, V. (2004). E-Government for developing countries: Opportunities and Challenges.
- Nory, Fernanda (2010). ¿Qué es gobierno en línea?
- Omar de León. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010). Panorama de la banda ancha en América Latina.
- Plan de Acción Digital del Gobierno de Chile, 2010-2014.
- Poggi, Eduardo (2007). Panel sobre “e-Gobierno e Interoperabilidad” Foro e-gobierno (OEA).
- Privacy International. Freedom of Information Around the World 2006.
- Rowley, J. (2006). An analysis of the e-service literature: towards a research agenda. Internet Research, 16 (3), 339-359

- Rufino, Pia (2011). Korean govt launches e-services in Thai. <http://www.futuregov.asia/articles/2011/mar/08/korean-govt-launches-e-services-thai/>
- Schwab, Klaus (2010) World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2010–2011.
- Secretaria Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2010). Observatorio Regional de Banda Ancha.
- Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral (SEDI) (2007). Foro e-gobierno OEA.
- Secured Electronic Information in Society (SEIS) “Using Electronic ID Cards”
- Soumitra, Irene (2011). World Economic Forum. The Global Information Technology Report 2010–2011, Transformations 2.0.
- The Global Information Technology Report 2010–2011
- United States Government (2011). Next Generation Sneak Peek. <http://www.data.gov>
- World Economic Forum. Future of Government Report 2010-2011.
- www.biblioredes.cl