

Cinco Preguntas Críticas sobre la Estrategia Digital (2007-2012)

Luis Ramírez

Introducción

El 3 de Enero del 2008 la Presidenta Bachelet anunció el lanzamiento de la *Estrategia Digital de Chile 2007-2012* la que incluye importantes medidas en torno a la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y comunicaciones (TIC) en la vida nacional¹.

Este breve artículo fue escrito sólo un par de semanas con posterioridad a la presentación oficial de la Estrategia. En tal sentido, más que una revisión acuciosa de la misma, lo que se sugiere a continuación son algunos temas que podrían resultar más importantes al momento de analizar la formulación y posterior implementación de esta Estrategia.

Debo aclarar que mi análisis incluye no sólo la lectura del texto de este documento sino que mi participación en varias reuniones previas asociadas a la discusión promovida durante la formulación de la Estrategia.

1. ¿Por qué una Estrategia Digital?

Los países más avanzados en temas tecnológicos llevan bastantes años formulando planes y estrategias nacionales tendientes a promover el uso de las nuevas TIC. Así por ejemplo, la Unión Europea ha promovido durante los últimos años tres planes complementarios para su estrategia que se extiende hasta el 2010. Países como Singapur, Corea del Sur, Taiwán y Japón han logrado impresionantes avances en muy pocos años, en la mayoría de los casos de acuerdo a las metas proyectadas en sus respectivas estrategias.(Dion 2005; ITU 2007)

¹ El texto completo de la Estrategia, así como una diversidad de recursos en formato digital se encuentran disponibles en <http://www.estrategiadigital.gov.cl/> Accedido, 20 de Enero, 2008

En el caso chileno, la existencia de este tipo de planes se remonta al gobierno de Eduardo Frei, que estableció una comisión asesora Presidencial sobre el tema, la que elaboró un completo informe con diagnóstico y medidas a implementar (Comisión Presidencial "Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación", 1999). En el gobierno de Ricardo Lagos, se formuló la primera "Agenda Digital" que en su momento fue positivamente valorada por los actores relevantes.

Sin embargo, en el actual gobierno se produjo un cambio significativo en cuanto al diseño y perspectivas de este tipo de plan, que no sólo tiene que ver con la forma sino que con el fondo. En efecto, el paso desde una "Agenda Digital" centrada en una cartera de proyectos, tal como ocurrió en el Gobierno de Lagos hacia la "Estrategia Digital" del gobierno de Bachelet, que incluye una visión de largo plazo sobre la problemática tecnológica, constituye un cambio de enfoque sustantivo. En otras palabras, los programas y proyectos pasan a reflejar parte de una visión, lo que les confiere un propósito, un "para qué", que en gran medida estaba ausente en el anterior enfoque. Al respecto y tal como señala Alejandro Barros, Secretario Ejecutivo del Comité de Ministros a cargo de la Estrategia, "por primera vez en Chile tenemos una Política Pública en esta zona con un horizonte de 5 años"²

Claramente, el haber transitado a una Estrategia parece apuntar en la decisión correcta, sin embargo hay varios temas que deben incorporarse en el análisis.

2. ¿Una Estrategia fuera de plazo?

Uno de los principales problemas de la Estrategia es la oportunidad en la que se presenta. Al respecto, resulta particularmente sintomático el que su lanzamiento haya ocurrido en Enero del 2008, casi a dos años de iniciado el gobierno de Bachelet y a menos de dos años "reales" para su término. Considérese a este respecto que las elecciones Presidenciales están programadas para fines del 2009 y que muy probablemente la mayoría de las "realizaciones" de este gobierno deberían estar operando mucho antes de esa fecha.

Lo anterior supone considerar además el hecho de que la Estrategia contempla la realización de varias acciones destinadas a definir los aspectos más específicos de la misma. Entre estas acciones se incluye la constitución de al menos 10 mesas

² Comentario publicado por Barros en <http://luisramirez.cl/blog/?p=950> Accedido, 25 de Enero, 2008

temáticas, las que deberían presentar propuestas en los temas de su competencia. A la fecha no todas las mesas se han constituido y la mayoría de ellas probablemente verá su trabajo afectado por el período de vacaciones de verano.

Las mesas de trabajo junto con otros referentes *ad hoc* deben proveer de ideas y propuestas para que el Comité de Ministros elabore dos documentos que en la práctica serán los que contendrán las propuestas específicas para implementar los lineamientos de la Estrategia. Los dos documentos son:

? **Política de Tecnologías de Información y Comunicaciones (PTIC)** de Chile, cuyo objetivo es “atender los problemas sociales y económicos derivados del avance de las tecnologías de la información que no han sido adecuadamente considerados en Chile y/o han mostrado ser obstáculos importantes para el desarrollo tecnológico de países desarrollados”.

? **Plan Estratégico Nacional en Tecnologías de Información y Comunicaciones (PENTIC)**. En este plan se definirán las metas, los plazos y los responsables de ejecutarlas.

Desde un punto de vista de la variable plazos, lo óptimo habría sido que el documento de la Estrategia Digital presentado por la Presidenta Bachelet en enero del 2008 hubiese sido escrito con las propuestas de su Programa Presidencial y/o haberse elaborado en los primeros dos o tres meses de su mandato. De esta forma, el PENTIC podría haber sido formulado hacia fines del primer año de gobierno, asegurando que las medidas que éste contemple podría ser implementadas durante los siguientes tres años.

Tal como están dadas las cosas, la elaboración del PENTIC debería ocurrir en un plazo no mayor a dos o tres meses si lo que se intenta es poder producir cambios significativos que además no sean interpretados como parte del período electoral del 2009.

Tabla 1: Mesas de Trabajo de la Agenda Digital

Mesa de Trabajo	Ámbito de acción
-----------------	------------------

Política tecnológica	Marco jurídico (por constituir) Estándares (por constituir) Software libre (FLOSS) Red de alerta temprana de seguridad
Programas y proyectos	Educación y desarrollo de competencias Gobierno electrónico Infraestructura de conectividad y acceso
Desarrollo de industria TIC nacional	Offshoring (por constituir) Emprendimiento TIC
Diseño institucional	Diseño institucional para las TIC (por constituir)

Fuente: <http://estrategiadigital.gov.cl> (Revisada, 25 de Enero, 2008)

3 ¿Quién se hace cargo y con qué nivel de autoridad?

El problema de la institucionalidad es clave. La inexistencia de un organismo con la capacidad técnica, el presupuesto y la influencia política necesaria para ejecutar los planes, programas y proyectos del área tecnológica elaborados conforme a la Estrategia Digital es sintomático de la falta de prioridad que éste tema ha tenido para las últimas administraciones.

Muchos de los países que mejor desempeño han tenido en cuanto al uso de TICs para el desarrollo, cuentan con organismos especializados en Ciencia y Tecnologías de la Información y Comunicaciones, responsables de velar por el correcto desarrollo de estas políticas. Tal es el caso de países como Taiwán, Corea del Sur y Singapur, o incluso ejemplos de naciones más cercanas como Brasil y Costa Rica que han optado por la creación de un Ministerio de Ciencia y Tecnología, dada la extrema importancia que le han atribuido al desarrollo digital.

En Chile no se ha discutido hasta la fecha nada similar. Durante el gobierno de Ricardo Lagos operó la figura de un *Chief Information Officer* (CIO) como máxima autoridad de temas tecnológicos, la que era más simbólica que real y muy asociada al entusiasmo de los que detentaron esta denominación. Además de lo anterior, toda la temática del “gobierno electrónico” que hasta cierto punto sirvió como un catalizador de los avances logrados en ese período, estuvieron siendo coordinadas desde el Proyecto de Reforma y Modernización del Estado (SEGPRES, 2006)

En el caso del gobierno de Bachelet, la Presidenta mantuvo el tema radicado en el Ministerio de Economía, pero a diferencia del gobierno anterior, no se utilizó la figura del CIO. Tampoco ha existido prioridad para los temas de gobierno electrónico o al menos, no de manera tan visible³.

Recordemos que en Febrero del 2007 la Presidenta creó un “Comité de Ministros para el Desarrollo Digital”, coordinado desde el Ministerio de Economía⁴. Este esquema obviamente supone tanto la existencia de un nivel razonable de interés en el tema por parte de los respectivos ministros como su permanencia en el cargo. Sólo como una muestra de la fragilidad de este arreglo: el Ministro de Economía fue removido unos pocos días después de lanzada la Estrategia.

Por otro lado, el único ente que podría asegurar niveles de coordinación más o menos permanentes es la Secretaría Ejecutiva (dependiente del Ministerio de Economía), una entidad sin existencia legal, sin presupuesto propio hasta la fecha y sin un staff técnico lo suficientemente numeroso para abordar todos los temas derivados de la Estrategia⁵.

4 ¿Una Estrategia poco ambiciosa?

Otra crítica que podría formularse dice relación con la manera en la que se han formulado las metas. Convendría establecer que en algunas áreas específicas la Estrategia no parece plantear avances importantes respecto de algunos temas ya considerados hace bastante tiempo en la discusión y que en ciertos casos han sido

³ Nótese por ejemplo, como en la narración de los avances del gobierno electrónico parece que el tema no ha tenido mayores hitos en los últimos dos años. <http://www.modernizacion.cl/1537/propertyvalue-25372.html> Accedido, 25 de Enero, 2008

⁴ Instructivo Presidencial 001, del 2 de febrero, 2007

⁵ Según la información disponible en el sitio web de la Estrategia, la Secretaría Ejecutiva cuenta con un cargo principal (el Secretario Ejecutivo) y 4 asesores.

enfrentados con mucha mayor decisión por algunas de las naciones más avanzadas del planeta. A modo de ejemplo, podemos mencionar el uso del software libre y estándares abiertos el tema de la informática educativa y el de la infraestructura de conectividad a Internet.

4.1 Software Libre y Estándares Abiertos

En la Estrategia se nos dice (capítulo 2): “El país tendrá una Política Tecnológica que dé cuenta de sus necesidades digitales, entre ellos seguridad informática, software libre o de código abierto, y estándares”.

Sin embargo, al analizar la sección de las “metas” no existe ninguna asociada a este tema. Por el contrario, la mención que se efectúa en el capítulo 3 simplemente reconoce algo que desde luego ya es bastante obvio para casi cualquier persona involucrada en el sector:

“El software libre en los últimos años ha tenido un desarrollo significativo y el Estado debe definir una política en torno a este tipo de software, su uso, promoción y desarrollo de la industria.

Para efectos de este aspecto de la política, se conformará un grupo de trabajo público-privado que elabore propuestas específicas en la materia, tanto dirigidas al sector público como al privado”⁶.

Obviamente la evaluación que puede hacerse de este enunciado es ambivalente. Por una parte, es positivo que por primera vez el texto “rector” de las políticas tecnológicas haya mencionado la existencia del software libre, pero por otro, resulta un tanto desalentador que dicha mención sea tan superficial. En tal sentido, vale la pena recordar que ya hace varios años, el [instructivo presidencial No. 005 del 11 de Mayo de 2001](#) firmado por el ex Presidente Ricardo Lagos, instruía a los jefes de los servicios de la administración pública para:

⁶ Fuente: Página web de la Estrategia Digital

"Adoptar, progresivamente, estándares de la industria de tecnologías de información y comunicación, que permitan relacionar e interconectar distintos sistemas y diversas plataformas, de modo que sean abiertos y no propietarios." (*número 6, letra i*)

Aunque según los antecedentes que manejamos, no existe una evaluación respecto del nivel de implementación de este instructivo presidencial, si llama la atención el que mientras que aumentan el número de casos de gobiernos que adoptan soluciones basadas en Software Libre y estándares abiertos, en Chile, a pesar de este antecedente del año 2001 no se esté avanzando en la materia y la Estrategia Digital se limita a las afirmaciones generales que expusimos más arriba (Wong 2004; Velásquez, Fuentes de la Hoz et al. 2007).

4.2 Informática Educativa

Otro tema que aparece mencionado en la Estrategia es un anuncio que ya había efectuado el gobierno a fines del 2006 y que supone incorporar 260.000 nuevos computadores en las escuelas, de modo de pasar de 30 a 10 alumnos por computador para el 2010.

Tal como he señalado en otra parte, el anuncio del gobierno es importante, pero resulta necesario colocarlo en contexto (Ramírez, 2007). Como punto de comparación: en 1999 ya había 1 computador por cada 7 estudiantes de educación secundaria y 1 por cada 9 en educación básica en Canadá⁷. Países como Japón han alcanzado incluso hasta 3 estudiantes por computadores a nivel de educación secundaria desde hace varios años⁸. El promedio de los países de la OECD para el año 2000 era de 9, con México, el país menos avanzado en esta materia alcanzando 17 estudiantes por cada computador.⁹

El dato más categórico al respecto es el siguiente: el gobierno uruguayo está embarcado en un plan que otorgará computadoras portátiles a todos los estudiantes y todos los profesores de ese país antes del 2009.

En ese contexto, dada la actual holgura fiscal así como los años de experiencia acumulados gracias al programa Enlaces del Ministerio de Educación, es bastante

⁷Fuente: <http://www.ccsd.ca/pubs/2001/pcc2001/hl.htm> Accedido 25 de Enero, 2008

⁸Fuente : <http://www.mext.go.jp/english/statist/05101901/005.pdf> Accedido 25 de Enero, 2008

⁹Fuente: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/14/14588779.xls> Accedido 25 de Enero, 2008

razonable suponer que la Estrategia Digital podría haber planteado metas un poco más ambiciosas.

4.3 Infraestructura Digital

A diferencia del rol mucho más activo de las naciones líderes en cuanto a despliegue de Internet banda ancha, como Corea o Japón, el Estado en Chile ha asumido crecientemente un modelo menos intervencionista que progresivamente está entregando la expansión del sector a la voluntad de las empresas privadas (Falch 2007; Kushida and Oh 2007; Picot and Wernick 2007). La Estrategia Digital representa en ese sentido un cierto grado de profundización en esa línea de no-intervención, lo que incluso puede ser contrastado con lo que ya se había sugerido en el caso de la anterior Agenda Digital. En la siguiente tabla, además, puede compararse la redacción final del texto de la Estrategia con algunos puntos de un documento elaborado por representantes de la sociedad civil sobre este punto de conectividad y acceso. De los tres, obviamente la Estrategia es la que aporta lineamientos más generales y más *laissez faire*.

Tabla 2: Diferentes propuestas en torno a la infraestructura digital en Chile

Masificación del Acceso Iniciativas 2004-2006 (AGENDA DIGITAL)	Infraestructura de conectividad y acceso (ESTRATEGIA DIGITAL)	Infraestructura de conectividad y acceso (Borrador de propuestas ciudadanas para Estrategia Digital)
<p>INICIATIVA 01: Consolidar las medidas que facilitarían el acceso individual y comunitario a la banda ancha para todas las chilenas y chilenos.</p> <p>El Gobierno impulsará tres acciones principales para consolidar el acceso ciudadano y comunitario a Internet vía banda ancha: Primero, dotará de banda ancha a más del 75% de la matrícula subsidiada en los establecimientos educacionales. Segundo, facilitará el acceso a Internet para el mundo rural mediante el Fondo de Desarrollo de Telecomunicaciones y otros instrumentos similares. Tercero, desarrollará la infraestructura digital del sector público, convirtiéndola en una supercarretera Digital –la ruta 5D–, destinada a dotar de conexiones de banda ancha a todas las reparticiones del Estado, conforme a sus necesidades, especialmente en regiones</p>	<p>La brecha digital en torno al acceso y conectividad sigue siendo un problema ligado a las posibilidades de desarrollo digital de las personas y empresas. Temas, tales como, la descentralización y participación están directamente ligados a ella. Por lo tanto, el aumento sustantivo de la tasa de crecimiento de personas conectadas es un imperativo. Para ello, se estudiará la forma de contar con conectividad Internet de mejor calidad y a precios razonables. Así como la ampliación de la cobertura en los territorios en los cuales hoy no se cuenta con ella. Por otro lado, en términos de acceso, se profundizará y reorientará la política asociada al desarrollo de infocentros, especializándolos en su vocación de servicio para la comunidad en la cual residen. Hoy en día existen iniciativas en curso en esta área, tal es el caso de los centros empresariales desarrollados por Chilecompra, los cuales debieran ser un modelo a potenciar y replicar. El principal desafío que presentan los infocentros es transformarse en centros de servicios con mayor valor agregado.</p>	<p>1. Consagrar el acceso a Internet como servicio universal: Considerar Internet como servicio público, consagrado por ley, garantizando: a) acceso gratuito a toda la ciudadanía en las escuelas, bibliotecas, Municipalidades, servicios de salud y otras reparticiones públicas; y b) acceso domiciliario en condiciones preferentes a las familias de escasos recursos</p> <p>2. Expandir y mejorar significativamente la oferta de Internet</p> <p>Desarrollar una Infraestructura Nacional de Internet basada en fibra óptica, satélites, WiMax u otra tecnología similar que garantice una red pública de altísima velocidad como las existentes en diversos países desarrollados. La Infraestructura Nacional de Internet permitirá garantizar el acceso a servicios clave como la telemedicina, la interconexión de sectores aislados, conectividad en casos de emergencia y otros servicios públicos de primera necesidad.</p>

Fuente: Elaboración propia sobre documentos citados.

5. ¿Cuenta la Estrategia con factibilidad política?

Algo que en principio podría resultar una enorme fortaleza (el horizonte de largo plazo) queda bastante relativizado al momento de evaluar una de las cuestiones fundamentales que podría asegurar la continuidad de esta estrategia más allá de los límites del actual gobierno (2010): su factibilidad política.

En efecto, resulta altamente incierto que la Estrategia Digital que intenta proyectarse más allá del término del actual gobierno, es decir, la pregunta clave es ¿Podemos garantizar una Estrategia que comprometa al gobierno hasta el 2012 sin haber pactado esto antes con los partidos?

Según la información que manejamos, no ha existido ningún proceso formal o informal para discutir o negociar las metas sugeridas en la Estrategia a nivel de los partidos, particularmente los de oposición.

Lo anterior es aún más curioso si le agregamos la cuestión de la débil institucionalidad que mencionábamos anteriormente. En otras palabras, si la Estrategia Digital estuviese a cargo de un órgano autónomo y con un Directorio pluralista, al estilo del Banco Central o Televisión Nacional (TVN), probablemente podrían pactarse metas que excedan el actual gobierno.

Sin perjuicio de lo anterior, actores de la sociedad civil han promovido mayor intervención por parte de los partidos representados en el parlamento y se espera una Sesión Especial de la Cámara de Diputados para la primera semana de Abril, con el objetivo de adoptar un “Proyecto de Acuerdo” sobre la Estrategia, lo que podría constituirse en un primer paso para mejorar la viabilidad política de la misma.

Resumen

Entendiendo el positivo y necesario cambio de enfoque entre el concepto de Agenda versus Estrategia y reconociendo varios puntos positivos en la formulación del texto final del recientemente publicado documento, es indudable que surgen varias preguntas que necesitan una rápida y efectiva respuesta.

La Estrategia, formulada en un período aproximado de siete meses, fue sometida a consideración de diversos actores tanto a nivel del gobierno como de empresas y la sociedad civil. En tal sentido, el texto final recoge una diversidad de opiniones que, al menos en principio, le dan un nivel de representatividad más que adecuado.

Obviamente, se espera que el llamado PENTIC pueda también recoger diversas visiones y que sea capaz de plasmar a la brevedad metas específicas y ambiciosas, así como sus responsables y recursos acordes a las circunstancias.

REFERENCIAS:

Comisión Presidencial "Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación" (1999), *CHILE: Hacia la Información de la Información. Informe al Presidente de la República*. Santiago.

Dion, D.-P. (2005), "The Lisbon Process: a European Odyssey", *European Journal of Education* 40(3): 295-313.

Falch, M. (2007), "Penetration of broadband services – The role of policies", *Telematics and Informatics*, 24: 246–258.

ITU (2007), *World Information Society Report*, Geneva: International Telecommunication Union (ITU).

Kushida, K. and S.-Y. Oh (2007). "The Political Economies of Broadband Development in Korea and Japan" *Asian Survey* 47(3): 481–504.

Picot, A. and C. Wernick (2007). "The role of government in broadband access", *Telecommunications Policy* 31: 660-674.

Ramirez, L. (2007), "Laptops en Educación: La equidad social como fundamentos para formular políticas públicas en países en desarrollo", XII Taller Internacional en Informática Educativa, Santiago, Chile, DCC- Universidad de Chile.

SEGPRES (2006), *Gobierno Electrónico en Chile (2000-2005)*, Santiago: Ministerio Secretaria General de la Presidencia - Programa de Reforma y Modernización del Estado (PRYME).

Velásquez, J., A. Fuentes de la Hoz, et al. (2007), *Mejoramiento de la gestión y uso de TICs de la Mipymes y Gobiernos Locales a través de Software Libre*, Santiago: Departamento de Ingeniería Industrial, Universidad de Chile.

Wong, K. (2004), *Free/Open Source Software: Government Policy*, New Delhi: UNDP (Asia-Pacific Development Information Programme).