

Monitoreo del eLAC2007: avances y estado actual del desarrollo de las Sociedades de la Información en América Latina y el Caribe

OSILAC (Observatorio para la Sociedad de la
Información en América Latina y el Caribe)



El presente documento fue preparado en el marco del Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC), un proyecto desarrollado por la División de Desarrollo Productivo y Empresarial, que recibe asistencia financiera del Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA), del Programa PanAméricas del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y de la Comisión Europea, a través de su proyecto @LIS.

El documento ha sido elaborado por Valeria Jordán y coordinado por Martin Hilbert, con los aportes de Doris Olaya, Soledad Parada, Wilson Peres y se agradece a Francisca Lira.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y no puede entenderse que reflejen la posición oficial de la Unión Europea, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) ni ninguna de las demás organizaciones que han participado en su redacción.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.151

Copyright © Naciones Unidas, agosto de 2007. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen ejecutivo	5
I. El Plan de Acción Regional eLAC2007	11
1. Orígenes, características y trascendencia	11
2. Estructura y Contenido	13
3. La realización del monitoreo del eLAC 2007	19
II. Las sociedades de la información en la región desde una perspectiva internacional.....	21
III. Acceso e inclusión digital	27
Meta 1: Infraestructura regional.....	28
Meta 2: Centros comunitarios.....	36
Meta 3: Escuelas y bibliotecas en línea	40
Meta 4: Centros de salud en línea.....	45
Meta 5: Trabajo.....	47
Meta 6: Gobiernos locales	52
Meta 7: Tecnologías alternativas.....	55
IV. Creación de capacidades y de conocimientos	61
Meta 8: Software.....	62
Meta 9: Capacitación	66
Meta 10: Redes de investigación y educación	69
Meta 11: Ciencia y tecnología	72
Meta 12: Empresas.....	77
Meta 13: Industrias creativas y de contenidos	80
Meta 14: Gobernanza de Internet.....	83
V. Transparencia y eficiencia públicas	89
Meta 15: Gobierno electrónico.....	90
Meta 16: Educación electrónica.....	98
Meta 17: Salud electrónica	101
Meta 18: Catástrofes	105
Meta 19: Justicia electrónica	109
Meta 20: Protección ambiental	113
Meta 21: Información pública y patrimonio cultural	116

VI. Instrumentos de política	121
Meta 22: Estrategias nacionales.....	122
Meta 23: Financiamiento	128
Meta 24: Políticas de acceso universal	130
Meta 25: Marco legislativo	132
Meta 26: Indicadores y medición	134
VII. Entorno habilitador	137
Meta 27: Seguimiento a la Cumbre Mundial y la ejecución del eLAC2007	138
Anexos	141

Resumen ejecutivo

El eLAC2007 es el Plan de Acción Regional sobre la Sociedad de la Información para América Latina y el Caribe para los años 2005-2007. Es una agenda regionalmente concertada en torno a la importancia de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para el desarrollo económico y social de la región. El plan consiste en 30 áreas temáticas con 70 actividades de corto plazo, que contribuyen a la implementación de largo plazo del Plan de Acción global de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003 – 2005), dentro del contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Es una herramienta de intermediación entre las necesidades de los países de la región y el ritmo de desarrollo mundial, facilitando la cooperación regional y el intercambio de mejores prácticas, con lo que se generan economías de escala y reducción de costos y tiempos de aprendizaje en los procesos de adopción de las TIC.

La fase de seguimiento y monitoreo es una etapa clave en el proceso de ejecución de políticas, toda vez que permite la evaluación del impacto de la política, así como de su forma de implementación. De ahí que los gobiernos de la región, solicitaran a la Secretaría de la CEPAL “mantener y desarrollar indicadores que permitan evaluar y difundir en forma permanente los adelantos logrados en la región, sobre todo respecto de las metas del eLAC2007”, y especificaran dar seguimiento al Plan de Acción como una actividad a realizar en marco de su implementación (Meta 27 del eLAC2007). Esto es más relevante aún si se considera que el eLAC2007 es un plan de corto plazo enmarcado en una visión de largo plazo, cuyos avances requieren ser evaluados a fin de dar paso a un nuevo plan que permita hacer frente a los desafíos que van emergiendo. Consciente de las limitaciones y problemas asociados a la realización de esa tarea, la CEPAL, a través de su Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (OSILAC), ha encarado el desafío de llevar a cabo el Monitoreo del eLAC2007, cuyos resultados se presentan en este documento. Este ejercicio que se concentra en 27 de las 30 metas establecidas en el eLAC2007, esboza la situación de las áreas críticas para el desarrollo de la sociedad de la información en la región, a fin de identificar los desafíos que aún enfrenta la región en materia digital.

Las metas que conforman el eLAC2007 se estructuran dentro de cinco áreas críticas de acción identificadas por los países de la región: el acceso e inclusión digital, la creación de capacidades y conocimientos, la eficiencia y transparencia de los contenidos y servicios públicos, los instrumentos de política y el entorno habilitador. Las actividades apuntan a conseguir tres tipos de beneficios potenciales, que retroalimenten su dinámica evolutiva:

- **Potenciar proyectos regionales:** se pretende reforzar iniciativas y proyectos de cooperación regional a fin de obtener los beneficios derivados de la sinergia de un trabajo coordinado conjunto.

- **Impulsar estrategias:** se procura alentar iniciativas y resultados en áreas específicas, estableciendo lineamientos de acción y definiendo indicadores que orienten sobre el grado de avance en el desarrollo de las sociedades de la información.
- **Profundizar conocimiento:** se busca aumentar el conocimiento y la comprensión de áreas críticas para apoyar la definición, el diseño, la implementación y la evaluación de políticas.

De las 70 actividades contenidas en el eLAC2007, 63 están orientadas a la acción y 7 enfocadas al logro de resultados cuantificables. Las primeras apuntan a impulsar estrategias, potenciar proyectos regionales y profundizar el conocimiento en áreas críticas para el desarrollo de las sociedades de la información, mientras las actividades cuantificables se asocian en su totalidad a impulsar estrategias. Entre las actividades de medición claramente definidas, se encuentran aquellas orientadas al logro de resultados cuantificables, aunque su monitoreo exitoso depende de la existencia de los datos e indicadores respectivos o que los recursos estén disponibles para levantarlos. Naturalmente, las actividades orientadas a impulsar acciones son de mayor dificultad para su medición porque corresponden a la realización de estudios, proyectos, acciones de coordinación y fortalecimiento de iniciativas, establecimiento de modelos o marcos normativos, entre otros. OSILAC ha realizado el monitoreo del Plan de Acción Regional tomando en cuenta las características de las actividades, tanto en términos de su orientación como del beneficio potencial al que apuntan. Así, por su naturaleza, el monitoreo se realiza de distintas maneras asociadas a diferentes dificultades metodológicas.

De los resultados obtenidos es posible derivar conclusiones desde dos perspectivas: una en cuanto al grado de avance de la región en materia de desarrollo de la sociedad de la información, y otra como fuente de retroalimentación en relación al diseño de planes de acción para el desarrollo digital y su conveniencia o no para impulsar los adelantos buscados.

El monitoreo del Plan de Acción Regional muestra que existe un importante progreso de la región en el desarrollo de las sociedades de la información: de las 27 áreas de acción monitoreadas, 15 reflejan avances o incluso avances fuertes, en tanto que 12 presentan adelantos moderados o insuficientes. El Cuadro I resume el grado de avance logrado en cada una de las áreas de actividades monitoreadas. Es importante destacar que las diferentes áreas se componen de diversas actividades y que el avance entre países naturalmente no es homogéneo. Por ejemplo, el área temática “15 Gobierno-electrónico” del eLAC2007 consiste en ocho actividades particulares. Cuando se indica que hubo avance en cierta área, no implica que haya progreso uniforme en los 33 países que conforman la región en todas las actividades, sino más bien de una percepción resultante del proceso de monitoreo, que deriva de distinguir la existencia de un mayor o menor grado de esfuerzos en el conjunto de la región, en relación a un área temática más amplia. Esto no descarta que puedan haber progresos en aspectos específicos y casos particulares que no estén de acuerdo con las clasificaciones generales del Cuadro I.

CUADRO I
GRADO DE AVANCE EN CUANTO A LAS METAS DEL eLAC2007

Ámbito	Meta	Grado de avance
A. Acceso e inclusión digital	1 Infraestructura regional	Avance
	2 Centros comunitarios	Avance fuerte
	3 Escuelas y bibliotecas en línea	Avance
	4 Centros de salud en línea	No avance
	5 Trabajo	Avance moderado
	6 Gobiernos locales	Avance fuerte
	7 Tecnologías alternativas	Avance moderado
B. Creación de capacidades y de conocimientos	8 Software	Avance moderado
	9 Capacitación	Avance
	10 Redes de investigación y educación	Avance fuerte
	11 Ciencia y tecnología	No avance
	12 Empresas	Avance
	13 Industrias creativas y de contenidos	Avance
	14 Gobernanza de Internet	Avance
C. Transparencia y eficiencia públicas	15 Gobierno-electrónico	Avance
	16 Educación-electrónica	Avance fuerte
	17 Salud-electrónica	No avance
	18 Catástrofes	No avance
	19 Justicia electrónica	Avance moderado
	20 Protección ambiental	Avance moderado
	21 Información pública y patrimonio cultural	Avance
D. Instrumentos de política	22 Estrategias nacionales	Avance
	23 Financiamiento	No avance
	24 Políticas de acceso universal	No avance
	25 Marco legislativo	No avance
	26 Indicadores y medición	Avance fuerte
E. Entorno habilitador	27 Seguimiento a la Cumbre Mundial y la ejecución del eLAC 2007	Avance fuerte

Fuente: Elaboración propia.

Nota: Las evaluaciones se refieren a una impresión general del avance de la situación del conjunto de la región en cada área de interés. Es importante aclarar que el avance de la región no necesariamente coincide con los avances de los Grupos de Trabajo del eLAC2007. Por ejemplo, los Grupos de Trabajo de Financiamiento (23) y Marco legislativo (25), fueron muy activos, sin embargo los avances de estos desafíos en el conjunto de la región son sujetos a inercias ajenas al proceso de decisión de estos grupos.

El proceso de Monitoreo del eLAC2007 generó un aprendizaje, en términos de los avances de la sociedad de la información y del diseño del plan, que permiten obtener cinco conclusiones, que se exponen a continuación.

1) La separación conceptual entre acceso, capacidades, aplicaciones y políticas puede llevar a un enfoque no integral del desarrollo digital

Es notable que las metas relativas a la creación de capacidades y conocimiento, y acceso e inclusión digital muestren mayores avances que los ámbitos de transparencia y eficiencia pública, relativos al desarrollo de aplicaciones electrónicas y de instrumentos de política (véase Cuadro I). Cinco de las siete metas donde no hubo avances son del segundo grupo, mientras 9 de las 15 metas con avances o avances fuertes pertenecen al primero.

La separación conceptual entre acceso, capacidades, aplicaciones y políticas es inspirada en una visión tecnológica, que ha comprobado ser muy útil en el ámbito de investigación y análisis de las sociedades de la información, fomentando la comprensión del fenómeno, su dinámica y las interrelaciones entre los diferentes componentes de su desarrollo. Mientras los beneficios analíticos de esta estructura esquemática son indiscutidos, el Monitoreo del eLAC2007 evidencia que el uso de este marco conceptual en un documento político, puede predisponer a un desarrollo digital no integral.

Existe el peligro que el acceso y las capacidades puedan ser interpretados como fin y no como medio. Esto sugiere que en un planteamiento no académico, pero con fines políticos, pudiera ser útil cambiar el enfoque hacia una perspectiva basada en los beneficiarios y destinatarios del desarrollo digital, por sectores tales como educación, salud, gobierno, empresas, comunidad, entre otros. Dentro de cada uno de estos sectores, el desarrollo de acceso, capacidades, aplicaciones y políticas debe ser impulsado de una manera holista. Esto es más válido aún si se considera que entre ellas existe un círculo virtuoso, en donde el acceso promueve el uso, para el cual es necesario contar con capacidades, y que ello genera demanda por aplicaciones y contenido electrónico que a su vez aumenta los requerimientos de acceso. Por lo tanto, es necesario trabajar de manera simultánea en cada uno de estos aspectos, a través de políticas integrales que apunten a las necesidades específicas de cada uno de los sectores que conforman la economía y sociedad. El desarrollo de las TIC debe ir siguiendo el orden organizativo actual de las sociedades y no a la inversa.

Conclusión: *Estructurar un plan de acción según los beneficiarios y destinatarios del desarrollo digital, impulsando el desarrollo integral en materia de acceso, capacidades, aplicaciones electrónicas y políticas.*

2) Existen grandes beneficios derivados del eLAC2007 como una metaplataforma público-privada de cooperación regional

El diseño del eLAC2007 es una metaplataforma de actividades públicas y privadas. Gran parte de las acciones del plan son ejecutadas por entidades y redes privadas de la región, contando con el apoyo de sus gobiernos a través de su reconocimiento en el eLAC2007. Las particularidades del desarrollo digital, tal como la naturaleza transversal y genérica de las TIC y la velocidad del ciclo de innovación, hacen necesaria una estrecha cooperación público-privada. Se puede observar avances importantes en estas actividades que son lideradas y fomentadas por entes privados, sean estas agencias de la sociedad civil, redes académicas, fundaciones o actividades lideradas por empresas. Por las interrelaciones inherentes y por la similitud de los diferentes aspectos del desarrollo digital entre el sector público y privado, esto también puede tener efectos positivos para ámbitos que son de dominio exclusivo del sector público. Esto enfatiza el rol fundamental que tiene el eLAC2007 como metaplataforma que abarca actividades públicas y privadas para la cooperación regional, al dar mayor visibilidad a los actores de ambas esferas, facilitando su interacción, coordinación y cooperación.

Conclusión: *Mantener el esquema de una metaplataforma público-privada de cooperación regional para el desarrollo digital.*

3) El desarrollo digital de áreas públicas muestra una decisiva heterogeneidad entre países.

Del análisis de las actividades orientadas al logro de resultados cuantificables, centradas mayoritariamente en indicadores de acceso y conectividad a las TIC, se observa que existe una mayor heterogeneidad en el grado de avance entre los países de la región en aquellas actividades a cargo del Estado. El progreso en el ámbito privado, por otro lado, es más homogéneo. Por ejemplo, la conectividad de gobiernos locales y escuelas públicas es tan o más desigual entre los países de la región, que la conectividad entre empresas o escuelas privadas. Esto evidencia la relevancia y lo determinante de las actividades estatales en el ámbito público. El hecho que algunos países de la región hayan logrado más avance que sus vecinos que se encuentran en un estado de desarrollo socioeconómico similar, demuestra que este adelanto es posible en países en vías de desarrollo, y evidencia la existencia de soluciones prácticas que reconocen las realidades de la región.

Dado que se trata de actividades orientadas a resultados cuantificables, el establecimiento de indicadores que guíen el grado de avance de los países de la región permite al sector público

identificar a los países líderes en distintas temáticas. La identificación de mejores prácticas y el intercambio de experiencias entre entidades públicas es uno de los beneficios más importantes del eLAC2007. En este sentido, el Monitoreo del eLAC2007 muestra que cuando existe un seguimiento cuantitativo, la heterogeneidad entre los países puede ser utilizada como un elemento catalizador de desarrollo.

Conclusión: *Intensificar el monitoreo de actividades como medio para la identificación de mejores prácticas y facilitar el intercambio de experiencias entre autoridades del sector público en la región.*

4) Las actividades orientadas a resultados cuantificables son menos útiles si los indicadores son imprecisos o relativos.

En las actividades orientadas al logro de resultados cuantificables, se observa que dado que el tema TIC es nuevo, en algunas áreas a nivel de países no existen procesos sistemáticos para la generación de indicadores de referencia; por ello no se cuenta con series de tiempo que permitan hacer evaluaciones período a período. Por este motivo, durante el proceso de elaboración del eLAC2007 se optó por utilizar indicadores ambiguos, como es el caso de actividades que apuntan a “aumentar considerablemente...” o indicadores relativos, como “duplicar el número de...”. En sólo 7 de las 70 actividades, se logró establecer parámetros absolutos, tales como “conectar a un tercio...”, “reducir su cobertura a 20 mil personas”. Si bien este nivel de especificación ha sido sujeto a polémica durante las negociaciones antes de la aprobación del eLAC2007, el Monitoreo del eLAC2007 muestra que esta medida inició un proceso de aprendizaje en cuanto a la medición y el seguimiento de políticas, y a la seriedad con que se puede evaluar los avances en búsqueda de mejores prácticas.

Una de las conclusiones es que algunas de las metas cuantificables eran muy lejanas a la realidad en la región. La diferencia entre lo deseado y lo real fue de un orden de magnitud que muestra el grado de desconocimiento con base en el cual muchas veces se hace políticas públicas en la región. Sin embargo, el puro hecho de haberse atrevido a definir algún número promedio para la región, incentivó la profundización del análisis al respecto de estas temáticas, levantando la discusión a otro nivel de madurez. En cuanto a indicadores relativos, una de las lecciones aprendidas es que éstos son difíciles de sostener en una región de tanta heterogeneidad como esta. Partiendo de un piso muy bajo, “duplicar” puede significar un crecimiento de 1% a 2%, mientras partiendo de un piso elevado, puede significar un aumento irrealizable de 60% a 120%. Por otro lado, tomando como referencia el promedio de la región, esta heterogeneidad implica que habrá países muy encima y otros muy debajo del promedio.

Desde el punto de vista regional que sustenta el eLAC, esta heterogeneidad nacional no es crucial, dado que se apunta a alcanzar un promedio de América Latina y el Caribe en su conjunto. En este sentido, la definición de valores absolutos que apuntan a un promedio de la región permite identificar a los casos más avanzados en ciertas áreas, lo que resulta de utilidad para aquéllos que se encuentran en búsqueda de mejores prácticas, ya que a posteriori esto puede llevar a la realización de actividades de cooperación regional.

Conclusión: *Establecer como indicadores de referencia valores absolutos que apuntan a un promedio de toda la región para las actividades cuantificables.*

5) Las actividades orientadas a la acción muestran más avances si cuentan con un mecanismo de acción a seguir y/o socios contribuyentes claramente reconocibles

Del análisis de las actividades orientadas a la acción, el Monitoreo del eLAC2007 evidencia que aquéllas relativas a potenciar proyectos regionales, y profundizar conocimiento fueron las que presentaron mayores adelantos en marco del eLAC2007, y que a su vez éstas fueron más fáciles

de apuntalar cuando contaban con un mecanismo de acción definido. En algunos casos los socios contribuyentes para el cumplimiento de la meta no fueron explícitamente reconocidos en el plan, pero resultó suficientemente claro identificar quien debiera tomar acción. Es decir, resulta notable el avance logrado cuando en el plan se indicaba el cómo llevar a cabo la acción, ya sea mediante un Grupo de Trabajo (GdT), o bien vía una agencia o red regional especializada en la temática objeto de la actividad de referencia, que actúa como socio responsable y cuenta con recursos, contactos e institucionalidad propia y establecida.

Un caso específico que vale la pena destacar son las metas donde se concentran las actividades orientadas a profundizar conocimiento. Estas actividades son en su totalidad orientadas a la acción y en su mayoría se asocian a GdT. En los ámbitos de mayor avance han participado seis de los nueve Grupos de Trabajo establecidos en marco del eLAC2007, lo que sugiere que son un aporte para la profundización de conocimiento en áreas críticas. Observando las actividades que muestran avances, se percibe que las que tuvieron mayores éxitos son las que contaron con el apoyo de una agencia regional especializada en la temática de objeto. En estos casos, se pusieron de manifiesto, las mayores sinergias que se derivan de un trabajo coordinado que cuenta con la colaboración de una institución establecida, facilitando la canalización de los esfuerzos a canales existentes, llegándose incluso a superar los objetivos inicialmente establecidos para el GdT.

Conclusión: *Definir el mecanismo por el cual actividades orientadas a la acción deberán materializarse.*

I. El Plan de Acción Regional eLAC2007

1. Orígenes, características y trascendencia

El Plan de Acción Regional sobre la Sociedad de la Información para América Latina y el Caribe para los años 2005-2007, denominado eLAC2007, es una agenda de política regionalmente concertada que reconoce la importancia de las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) para el desarrollo económico y social de los países de la región. Como producto de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI, 2003-2005), su objetivo es adaptar las particularidades regionales a las metas de la comunidad global, cumpliendo así una función de intermediación entre las necesidades de los países de la región y el ritmo de desarrollo mundial.

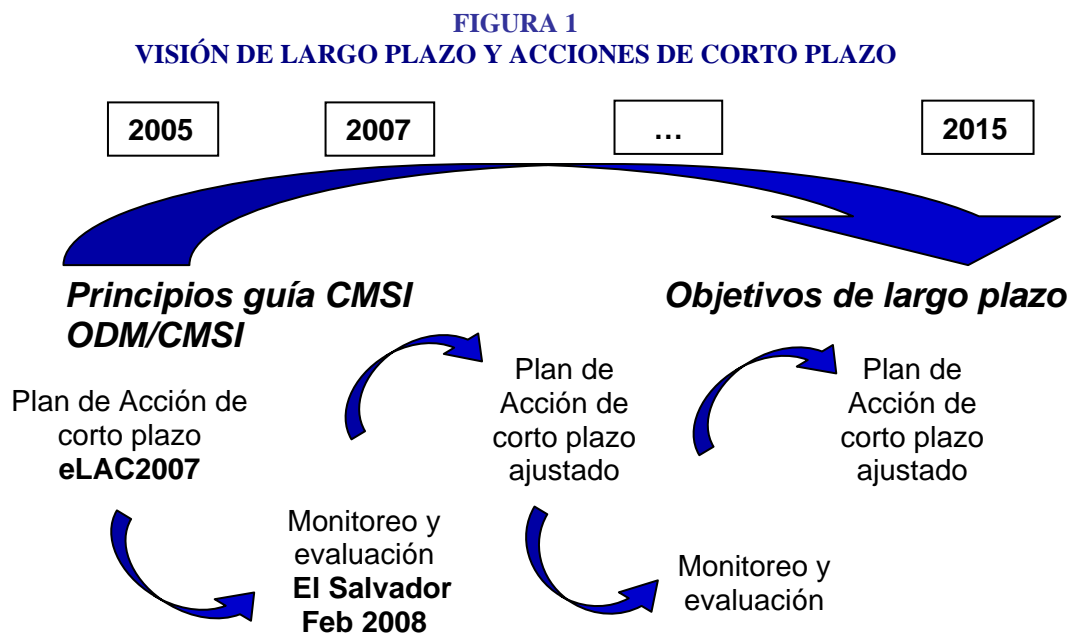
El surgimiento de un Plan de Acción Regional en torno a las TIC como objeto de política es resultado del consenso sobre la relación entre absorción, creación y difusión de información y conocimiento, y su impacto positivo sobre la productividad, el crecimiento, el bienestar de los países de la región, al igual que sobre la eficiencia y transparencia del sector público y la calidad de vida de sus ciudadanos. Esto apunta a la creación de un entorno habilitador para la implementación de políticas públicas tendientes a coordinar y encaminar los distintos esfuerzos e iniciativas que se iban suscitando en los países, para expandir el acceso a la infraestructura e incorporar el uso de las TIC a los diferentes ámbitos de actividades que conforman las sociedades.

Las iniciativas de los países de la región para poner en marcha políticas públicas basadas en la cooperación de los sectores público y privado y la sociedad civil, buscando que las nuevas tecnologías y las redes digitales se conviertan en herramientas de desarrollo económico y social, se profundizaron paulatinamente en el conjunto de países de la región, alimentadas por el movimiento mundial entorno a las TIC. En la CMSI se logró un compromiso político consensuado entre 175 países, con una Declaración de Principios que define 67 principios guía, y un Plan de Acción que esboza 167 amplias metas como desafíos globales a lograr hacia el año 2015, dentro del contexto de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) cuyo plazo está fijado para ese mismo año.

En el proceso de la CMSI, fue surgiendo la necesidad de formular y desarrollar un Plan de Acción propio para la región ya que dicho proceso representa un consenso entre los países más avanzados del mundo y los más rezagados, y gran parte de las 167 acciones no necesariamente están referidas directamente a la región. Por esta razón, la idea que animó la creación de un Plan de Acción Regional era identificar lo urgente y lo importante para la región, definiendo así 30 metas con 70 actividades a desarrollar durante el periodo 2005-2007 (ver <http://www.cepal.org/SocInfo/eLAC>). De esta forma, el plan

se constituye en una herramienta operativa para poner en práctica la consecución de los ODM, al igual que de las metas de la CMSI, considerando necesidades y realidades específicas de América Latina y el Caribe.

Dado el carácter eminentemente dinámico de las TIC, el Plan de Acción, aunque está inspirado en la visión de largo plazo (hacia 2015) que surge de la CMSI y de los ODM, está planteado a corto plazo. Esto da la oportunidad de revisar el cumplimiento de las metas y reformular los objetivos, conforme éstos se van cumpliendo y de acuerdo a las nuevas necesidades que emerjan de la dinámica propia de dichas tecnologías. De ahí que el eLAC2007 cumpla una función de intermediación entre las metas establecidas globalmente y las necesidades específicas de los países de la región de acuerdo a la situación particular de cada uno.



Fuente: Elaboración propia.

En el camino hacia la CMSI, la región se concentró en la construcción de un consenso político y una visión estratégica común, realizando un notable esfuerzo para formular declaraciones políticas sobre la orientación estratégica y los principios rectores que deben guiar una política pública en este ámbito.¹ En la Conferencia Ministerial Regional de Río de Janeiro, realizada en junio del 2005, culminaron varios años de diálogo sobre la relación entre TIC, crecimiento y equidad. El discurso estratégico dio lugar a un enfoque más operativo, abriendo la opción para la cooperación, el intercambio de mejores prácticas, el aprovechamiento de economías de escala y la reducción de los costos de aprendizaje. Los países apuntaron a materializar estas oportunidades con el Plan de Acción Regional para la Sociedad de la Información: eLAC2007.

¹ Este esfuerzo se refleja, entre otras cosas, en las siguientes declaraciones: Declaración de Florianópolis (julio del 2000), Declaración de Itacuruçá (octubre del 2000), Decisión de los Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo de Río para constituir un grupo de trabajo sobre tecnologías de la información (marzo del 2001), Declaración de Río de Janeiro sobre TIC para el Desarrollo (junio del 2001), Agenda de Conectividad para las Américas y Plan de Acción de Quito (agosto del 2002), Declaración de Bávaro (enero del 2003) y el Compromiso de Río de Janeiro (junio del 2005).

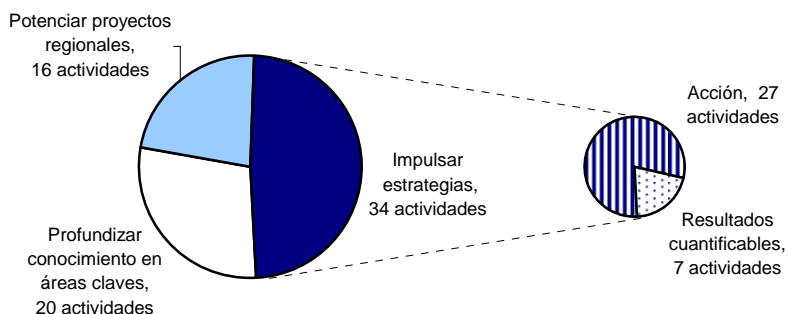
2. Estructura y Contenido

Para cumplir con su función de intermediación entre requerimientos mundiales y realidades regionales, el plan se basa en lineamientos que apuntan a conseguir tres tipos de beneficios, que retroalimenten su dinámica evolutiva:

- **Potenciar proyectos regionales:** se pretende reforzar iniciativas y proyectos de cooperación regional, a fin de obtener beneficios derivados de la sinergia de un trabajo conjunto coordinado. Para ello, se recurre a las organizaciones regionales existentes especializadas en temas particulares, o en su defecto, se impulsa la creación de instancias de integración y cooperación regional.
- **Impulsar estrategias:** se procura alentar iniciativas y logros en áreas específicas, estableciendo lineamientos de acción y definiendo indicadores que orienten sobre el grado de avance en el desarrollo de la sociedad de la información.
- **Profundizar temas críticos:** se busca aumentar el conocimiento y la comprensión de áreas críticas para apoyar la definición, diseño, implementación y evaluación de políticas. La elaboración de estudios a través de grupos de trabajos, ligados a organismos relevantes en el tema, apunta a una mejor comprensión de temas nuevos y complejos.

Las actividades del eLAC2007 pueden ser clasificadas en función a estas orientaciones. La mayoría de las 70 actividades que conforman el plan apuntan a la acción. Se asocian con la potenciación de proyectos regionales y la profundización del conocimiento en temas críticos. Para impulsar estrategias, se recurre tanto a actividades orientadas a la acción, como orientadas a resultados cuantificables. Esta situación se ilustra en el gráfico a continuación.

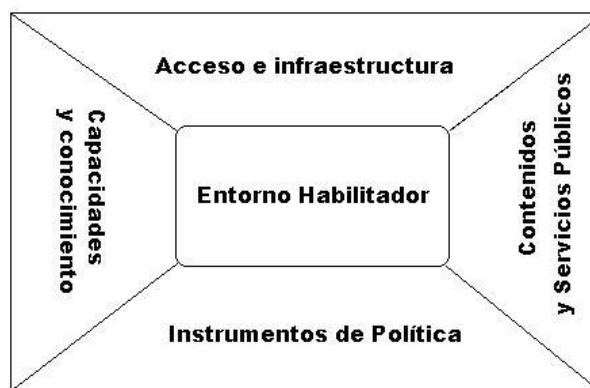
GRÁFICO A
DISTRIBUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES DEL eLAC2007



Fuente: Elaboración propia.

Los países de la región han identificado cinco áreas críticas para la agenda de políticas digitales, que abarcan el acceso a la infraestructura, la creación de capacidades y conocimientos, la eficiencia y transparencia de los contenidos y servicios públicos, los instrumentos de la política y el entorno habilitador. La figura 2 muestra estos cinco ámbitos de acción como parte de la estructura del eLAC2007.

FIGURA 2
ESTRUCTURA DEL PLAN DE ACCIÓN REGIONAL eLAC2007



Fuente: Elaboración propia.

El eLAC2007 está organizado en cinco capítulos que corresponden a los ámbitos mencionados. Se asignó un plazo que vence entre 2005 y 2007 para realizar cada una de las actividades. El Cuadro II presenta al Plan de Acción Regional.

CUADRO II
PLAN DE ACCIÓN SOBRE LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN EN
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE eLAC 2007

META	MEDIDA	PLAZO
	A. Acceso e inclusión digital	
1 Infra-estructura regional	Promover el desarrollo de infraestructura regional de TIC, incluyendo la capacidad de banda ancha a través de backbones, interconectando los puntos de acceso a la red (NAP) existentes con servidores raíz, servidores espejo y puntos de intercambio de tráfico.	Mediados del 2007
	Realizar estudios regionales que orienten el desarrollo de esta infraestructura y tomen en cuenta la necesidad de incrementar la seguridad y confianza, y los factores de costo y beneficio de las TIC en el marco de los acuerdos internacionales, regionales y subregionales ya existentes.	Mediados 2006
	Impulsar la creación de esquemas y modelos sostenibles para la penetración de las TIC en los distintos países de la región, así como la generación de propuestas asociativas locales destinadas a gestionar mejores condiciones de conectividad, particularmente en zonas menos favorecidas.	Mediados del 2007
2 Centros comunitarios	Considerando las diferentes realidades subregionales, nacionales y locales:	
	Disminuir a la mitad la media nacional de usuarios potenciales por centro de acceso a Internet al servicio de la comunidad o reducir su cobertura a 20 mil personas por centro, independientemente de su carácter público o privado.	Mediados del 2007
	Fomentar la calidad y asegurar la sostenibilidad de los centros de acceso a Internet, con la participación de la comunidad en un marco de respeto a la diversidad cultural atendiendo las necesidades de las personas con discapacidades, de acuerdo con estándares internacionales.	Mediados del 2007
	Ofrecer servicios de capacitación e información, que incluyan entre otros los de radio y televisión basados en comunidades locales.	Mediados del 2007
	Apoyar los medios de comunicación basados en las comunidades locales y respaldar los proyectos que combinen el uso de medios de comunicación tradicionales y de nuevas tecnologías para facilitar el uso de idiomas locales, para documentar y preservar el patrimonio local, que incluye el paisaje y la diversidad biológica, y como medio de llegar a las comunidades rurales, aisladas y nómadas.	Mediados del 2007
3 Escuelas y	Considerando las realidades locales, particularmente las de las zonas rurales, aisladas o marginales:	

CUADRO II (continuación)

META	MEDIDA	PLAZO
bibliotecas en línea	Duplicar el número de escuelas públicas y bibliotecas conectadas a Internet, o llegar a conectar a un tercio de ellas, en lo posible con banda ancha y particularmente las ubicadas en zonas rurales, aisladas o marginales, contextualizando la aplicación de las TIC en la educación a las realidades locales.	Mediados del 2007
	Aumentar considerablemente el número de computadoras por estudiante en establecimientos educativos e impulsar su aprovechamiento eficiente para el aprendizaje.	Mediados del 2007
	Capacitar al menos un tercio de los profesores en el uso de TIC.	Mediados del 2007
4 Centros de salud en línea	Duplicar el número de los centros de salud y hospitales de la región conectados a Internet, o llegar a conectar al menos a un tercio de ellos.	Mediados del 2007
	Promover programas de capacitación en TIC en los centros de salud y hospitales.	Mediados del 2007
5 Trabajo	Crear un grupo de trabajo regional para lo siguiente:	
	Promover la construcción de capacidades en TIC para el desarrollo de nuevas formas de trabajo y teletrabajo, impulsando su aplicación, en particular para la generación de trabajo local.	Mediados del 2007
	Facilitar la creación de una red de actores sociales que favorezcan el intercambio de experiencias y elaboren propuestas destinadas a generar empleo y trabajo local.	Mediados del 2007
	Mantener actualizada la información sobre competencias y conocimientos necesarios para asegurar el desarrollo inclusivo y sostenible de la región.	Mediados del 2007
6 Gobiernos locales	Conectar a Internet por lo menos a la mitad de los gobiernos locales urbanos y a un tercio de los gobiernos locales rurales, asegurando la capacidad del personal en materia de TIC en los gobiernos locales.	Mediados del 2007
	Alentar la sinergia en la provisión de servicios, incluyendo la provisión de servicios digitales o analógicos, apoyando a proveedores nacionales de TIC, aplicaciones y contenidos, entre los gobiernos locales y nacionales.	Mediados del 2007
	Promover programas de capacitación en TIC para funcionarios públicos locales	Mediados del 2007
	Estimular el desarrollo de información local y el acceso a esta, considerando lenguas locales e indígenas y las necesidades de la población con discapacidades.	Mediados del 2007
	Difundir modelos de acceso a las TIC en zonas alejadas o rurales, con la finalidad de impulsar su adopción para optimizar la gestión de los gobiernos locales, así como la mejora competitiva de la oferta productiva local.	Mediados del 2007
7 Tecnologías alternativas	En el marco de esfuerzos ya existentes y en constante diálogo con el sector privado y otros sectores de la sociedad:	
	Crear un grupo de trabajo regional para elaborar propuestas sobre alternativas y estrategias para el desarrollo de la televisión digital y otras tecnologías alámbricas e inalámbricas en América Latina y el Caribe examinando estándares, interactividad y aplicaciones para la universalización del acceso.	Mediados del 2007
	Considerar entre las actividades del grupo la realización de pruebas piloto de aplicaciones de televisión digital y otras tecnologías interactivas disponibles, bajo diferentes condiciones y en varios países de la región.	Mediados del 2007

B. Creación de capacidades y de conocimientos

Meta	Medida	Plazo
8 Software	En el contexto de eficiencia e inclusión social, establecer un grupo de trabajo regional para el intercambio de experiencias y criterios utilizados para el desarrollo y uso del software de código de fuente abierta y software libre, lo que incluye la realización de estudios sobre los desafíos técnicos, económicos, organizacionales, de capacitación y de seguridad.	Fines del 2006
	En el contexto de los criterios de eficiencia e inclusión social, el grupo también realizará análisis del uso de software propietario para así difundir mejores prácticas y maximizar la eficiencia, coexistencia con otras formas de licenciamiento, interoperabilidad y posibilidades de migración.	Fines del 2006
	Promover e incentivar el desarrollo de la industria del software, contenidos, aplicaciones y servicios informáticos, utilizando diversos instrumentos tales como un marco jurídico adecuado, el fortalecimiento de la relación universidad-empresa, el estímulo de alianzas empresariales complementarias y cooperativas, la formación de recursos humanos y la expansión del acceso a mercados.	Mediados del 2007

CUADRO II (continuación)

META	MEDIDA	PLAZO
9 Capacitación	Alfabetizar en competencias de TIC, anualmente al menos al 2,5% de la población en edad de trabajar, teniendo en cuenta la equidad de género, focalizando en empresarios, profesionales y trabajadores de micro y pequeñas empresas; en funcionarios públicos; en comunidades desfavorecidas, marginadas o vulnerables y en los desempleados; y contando con contenidos dirigidos a los pueblos y comunidades indígenas para estos efectos.	Mediados del 2007
	Elaborar y difundir programas de capacitación en TIC para mujeres, que tengan como objetivo mejorar la inserción laboral, el desarrollo de potencialidades innovadoras y el fortalecimiento de redes solidarias a nivel nacional y regional.	Mediados del 2007
10 Redes de investigación y educación	Desarrollar y expandir en los niveles nacional, subregional, especialmente en el Caribe, y regional, redes avanzadas, basadas en TIC, de investigación y educación, fortaleciendo redes existentes como la Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas (red CLARA).	Fines del 2006
	Interconectar dichas redes con redes similares de otras regiones.	Fines del 2006
11 Ciencia y tecnología	Promover redes nacionales, subregionales y regionales de interacción y cooperación entre instituciones científicas y tecnológicas, involucrándolas en los sistemas productivos locales, y promoviendo la creación de polos y parques tecnológicos en los países de la región que desarrollen actividades de innovación para la producción de bienes y servicios de alto valor agregado.	Mediados del 2007
	Promover el desarrollo de la industria tecnológica local en el ámbito del aprovisionamiento de insumos y tecnología para el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura.	Mediados del 2007
	Promover la producción y el intercambio regional de contenidos locales, nacionales y regionales y su indización por y para todos los actores de la sociedad, que fortalezcan la participación ciudadana y el desarrollo humano, especialmente aquellos vinculados a la ciencia, la tecnología, la inclusión digital y la capacitación para el empleo.	Mediados 2006
12 Empresas	Promover estrategias de capacitación y apoyo en materia de TIC para micros, pequeñas, medianas empresas y emprendimientos.	Mediados del 2007
13 Industrias creativas y de contenidos	Establecer un grupo de trabajo regional, con la participación de todos los grupos interesados, para investigar el desarrollo y los desafíos de las industrias creativas e industrias del desarrollo de contenidos, constituyendo mecanismos de cooperación regionales, buscando soluciones para sus problemas comunes, tales como el financiamiento de una economía de bienes intangibles, la distribución de bienes y servicios culturales y de comunicación de la región, y el perfeccionamiento de la capacidad de producción local de contenidos respetando la diversidad y la identidad cultural.	Mediados 2006
	Fomentar en las comunidades locales una red de actores sociales comprometidos con la producción y difusión de bienes culturales que contribuyan al fortalecimiento de la identidad regional y al desarrollo del empleo local.	Mediados del 2007
	Apoyar, tomando en cuenta las iniciativas sociales, a los medios de comunicación basados en las comunidades locales, para la creación de contenidos originales que respondan a sus necesidades de información y desarrollo, y atiendan su diversidad e identidad lingüística y cultural.	Mediados del 2007
14 Gobernanza de Internet	Teniendo presentes los "principios de Ginebra" adoptados en la primera fase de la Cumbre Mundial, particularmente los de multilateralidad, transparencia y democracia en la gobernanza de Internet e iniciativas ya en marcha:	
	Promover diálogos, intercambios y cooperación regional sobre experiencias nacionales en gobernanza de Internet; capacitación en administración de recursos de Internet (nombres de dominio, números IP y protocolos); costos de interconexión internacional, ciberseguridad, spam y aspectos institucionales y tecnológicos relacionados.	Mediados del 2007
	Participar activamente en el trabajo que desarrolla el grupo de gobernanza de Internet de las Naciones Unidas, mientras este exista.	Fines del 2005
C. Transparencia y eficiencia públicas		
Meta	Medida	Plazo
15 gobierno electrónico	Crear y/o fortalecer medios de intercambio sobre servicios de gobierno electrónico, tales como la Red de gobierno electrónico de América Latina y el Caribe (REDGEALC), desarrollando cooperación regional para la transferencia de tecnologías, plataformas, aplicaciones y programas informáticos, así como sus correspondientes conocimientos, habilidades y mejores prácticas.	Mediados del 2007

CUADRO II (continuación)

META	MEDIDA	PLAZO
	Constituir un grupo de trabajo para elaborar una agenda de prioridades para la implementación de estándares de interoperabilidad de servicios gubernamentales electrónicos.	Mediados 2006
	Promover la integración electrónica de los sistemas de administración pública a través de ventanillas únicas para mejorar la gestión de los trámites y procesos intragubernamentales.	Mediados del 2007
	Coadyuvar al uso de la firma electrónica/firma digital en las gestiones gubernamentales, tanto por parte de los funcionarios y servidores públicos como por los ciudadanos.	Mediados del 2007
	Promover la adopción de modelos de seguridad y preservación de la información en todas las instancias del gobierno con el objetivo de generar confianza en la información digital administrada o brindada por el Estado.	Mediados del 2007
	Promover la adopción o desarrollo de medios de pago electrónico con la finalidad de incentivar el uso de las transacciones electrónicas con el Estado.	Mediados del 2007
	Fomentar mecanismos de contratación electrónica en el gobierno.	Mediados del 2007
	Promover la creación de mecanismos de estandarización y consolidación de la información georeferenciada, con el objeto que el gobierno y el sector privado cuenten con herramientas para la toma de decisiones.	Mediados del 2007
16 Educación electrónica	Promover y fortalecer redes nacionales de portales educativos, incluyendo iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil con especial atención a los objetivos de desarrollo del Milenio sobre universalización de la enseñanza primaria y a los contenidos multiculturales, especialmente orientados a pueblos indígenas.	Mediados del 2007
	Vincular los portales nacionales educativos en la perspectiva de constituir una red de portales educacionales de América Latina y el Caribe que permita compartir experiencias y contenidos, además de promover la adaptación, localización y desarrollo de contenidos educacionales para ser difundidos a través de esta red.	Mediados del 2007
17 Salud electrónica	Promover y fortalecer redes nacionales de servicios de salud incluyendo iniciativas públicas y privadas y de la sociedad civil.	Mediados del 2007
	Promover y fortalecer redes regionales de información de salud como las de la Organización Panamericana de la Salud y el Centro Latinoamericano y del Caribe para Información en Ciencias de la Salud (BIREME), con atención a la convergencia hacia estándares comunes de interoperabilidad, el intercambio de aplicaciones y programas informáticos y los portales de bibliotecas virtuales sobre salud.	Mediados del 2007
18 Catástrofes	Fortalecer la interconexión regional e internacional de las redes digitales de información para prevención de catástrofes, considerando la gestión y coordinación regional de la asistencia en caso de catástrofes.	Mediados del 2007
19 Justicia electrónica	Alentar las iniciativas regionales existentes para integrar las TIC en los sistemas nacionales de justicia, tales como el proyecto de justicia electrónica impulsado por las cortes supremas de justicia de los países iberoamericanos.	Mediados 2006
	Implementar una agenda regional para integrar las TIC en los sistemas de justicia.	Mediados 2006
20 Protección ambiental	Promover y fortalecer las iniciativas regionales existentes para el uso de las TIC para la protección ambiental y el uso sostenible de recursos naturales, considerando la concurrencia de los sectores público y privado, de la sociedad civil y de los pueblos y comunidades indígenas.	Mediados del 2007
21 Información pública y patrimonio cultural	Promover y alentar iniciativas y políticas que proporcionen a la ciudadanía un acceso más amplio a la información pública y al patrimonio cultural, histórico, científico y educativo mediante el uso de TIC, incluyendo su preservación en medios electrónicos.	Mediados del 2007
	Impulsar el diálogo regional para el intercambio de experiencias, así como la difusión y adaptación de buenas prácticas.	Mediados del 2007
D. Instrumentos de política		
Meta	Medida	Plazo
22 Estrategias nacionales	Establecer o confirmar una instancia coordinadora de las estrategias nacionales en cada país de la región, que contemple la participación de la sociedad civil y el sector privado.	Noviembre del 2005
	Promover y fortalecer planes de acción nacionales para el desarrollo de la sociedad de la información en todos los países de la región, garantizando la participación de la sociedad civil y el sector privado, así como de las entidades relevantes del sector público.	Mediados del 2007

CUADRO II (continuación)

META	MEDIDA	PLAZO
23 Financiamiento	Establecer un grupo de trabajo con miembros de organismos públicos, privados, subregionales, regionales e internacionales, que evalúe necesidades nacionales y regionales de financiamiento para el desarrollo de las TIC.	Noviembre del 2005
	Sugerir iniciativas para optimizar el uso de los recursos e instrumentos financieros y, en caso necesario, proponer nuevos, con el propósito de movilizar mayores recursos, considerando las agencias de financiamiento y cooperación subregionales, regionales e internacionales y las particularidades de cada país.	Mediados del 2007
24 Políticas de acceso universal	Examinar, con la activa participación de la sociedad civil, el sector privado y la academia, las políticas públicas para el acceso universal, ampliando este concepto a todas las TIC, para avanzar así hacia una segunda generación de programas de acceso universal.	Mediados 2006
	Realizar y apoyar, con la activa participación de la sociedad civil, el sector privado y la academia, esfuerzos sistemáticos de diálogo regional sobre la convergencia tecnológica y de servicios; las políticas públicas orientadas a la universalización del acceso y a la reducción de costos de Internet, para incluir a los sectores de menores ingresos y de zonas rurales o apartadas.	Mediados del 2007
25 Marco legislativo	Establecer grupos de trabajo subregionales para promover y fomentar políticas de armonización de normas y estándares, con el fin de crear marcos legislativos que brinden confianza y seguridad, tanto a nivel nacional como a nivel regional, prestando especial atención a la legislación sobre la protección de la privacidad y datos personales, delitos informáticos y delitos por medio de las TIC, spam, firma electrónica o digital y contratos electrónicos, como marco para el desarrollo de la sociedad de la información.	Noviembre del 2005
26 Indicadores y medición	Apoyar y fomentar, con programas de cooperación técnica, fortalecimiento institucional y metodológico y el desarrollo de indicadores de acceso y uso de las TIC, diferenciados por género y grupo social y de acuerdo con las definiciones provenientes de la UIT sobre indicadores de acceso comunitario y las recomendaciones del evento paralelo de la Cumbre Mundial sobre la medición de la sociedad de la información, teniendo en cuenta su permanente evolución e incorporándolos a cuestionarios e instrumentos estadísticos adecuados a la realidad regional.	Mediados del 2007
	Elaborar estudios comparativos sobre el impacto económico y social de las TIC, particularmente contemplando los objetivos de desarrollo nacionales e internacionales previamente acordados, incluyendo los objetivos de desarrollo del Milenio y las metas del Plan de Acción de la Cumbre Mundial relacionados con los pueblos indígenas.	Mediados del 2007
	Realizar seminarios técnicos anuales, con la participación de los organismos nacionales y regionales de estadística, tales como los del Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC).	Mediados del 2007
E. Entorno habilitador		
27	27 Establecer un mecanismo regional de seguimiento de los temas de la Cumbre Mundial y de la ejecución del eLAC 2007, de acuerdo con las condiciones y prioridades de cada país, aprovechando las estructuras y los organismos de cooperación regional existentes, dentro del marco de sus capacidades y competencias, y en estrecha colaboración con la sociedad civil, el sector privado y el sector académico, teniendo en cuenta los acuerdos alcanzados en las fases de Ginebra y Túnez de la Cumbre Mundial, así como en las conferencias regionales de Bávaro y de Río de Janeiro	Mediados 2006
28	Promover acciones concretas de solidaridad y asistencia para facilitar el acceso a los beneficios de la sociedad de la información a los países de menor desarrollo relativo de la región, a los pequeños Estados insulares en desarrollo y a otros que enfrentan obstáculos especiales en la aplicación de sus estrategias nacionales de desarrollo de la sociedad de la información.	Mediados 2006
29	Elaborar iniciativas y propuestas concretas de la región para la superación de los obstáculos a la efectiva ejecución de estrategias nacionales para el desarrollo de la sociedad de la información derivados del orden económico, comercial y financiero internacional vigente, explorando fórmulas tales como el alivio de la carga de la deuda para fomentar inversiones que potencien el desarrollo de infraestructura y para la capacitación en el uso y desarrollo de las TIC.	Mediados 2006

CUADRO II (conclusión)

META	MEDIDA	PLAZO
30	Solicitar a la UIT y a las organizaciones regionales pertinentes que informen periódicamente al mecanismo de seguimiento de la Cumbre sobre las actividades que garanticen la salvaguardia de la utilización del espectro radioeléctrico a favor del interés público, en conformidad con el principio de legalidad, y en plena observancia de las leyes y acuerdos internacionales pertinentes, así como de las reglamentaciones nacionales e internacionales.	Mediados del 2006

Fuente: Conferencia Regional Ministerial de Río de Janeiro, junio 2005.

3. La realización del monitoreo del eLAC 2007

En el Trigésimo Primer Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, realizado en Uruguay del 20 al 24 de marzo de 2006, los gobiernos de la región solicitaron a la Secretaría de la CEPAL “mantener y desarrollar indicadores que permitan evaluar y difundir en forma permanente los adelantos logrados en la región, sobre todo respecto a las metas del eLAC2007”, tal como “dar apoyo a los países que participan en el eLAC2007 en la realización de su reunión regional de seguimiento, para evaluar la aplicación del Plan de Acción Regional y renovarlo en el marco del proceso de cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio, y de los objetivos y las metas del Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información”.² De ahí que la CEPAL, a través de su Observatorio para la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe (OSILAC), que recibe apoyo financiero del Instituto para la Conectividad en las Américas (ICA) del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID/IDRC) y del programa @lis de la Comisión Europea, se dé a la tarea de fortalecer sus trabajos anteriores en monitorear los avances en el marco del Plan de Acción Regional.

El monitoreo del eLAC2007 debe considerar las características propias del plan, tomando en cuenta que se compone de metas y actividades que abarcan un amplio espectro de acción (acceso, capacidades, contenidos, instrumentos de política). Además debe reconocer los diferentes beneficios a los que se apunta, que comprenden actividades con distinta orientación, tendientes a generar acciones o resultados cuantificables. Dadas estas características, el seguimiento del cumplimiento del eLAC2007 resulta en una tarea ardua y compleja en la que existen actividades con distinto grado de dificultad para su seguimiento.

Entre las actividades de fácil cuantificación para el monitoreo, se encuentran aquellas orientadas al logro de resultados. Éstas resultan cuantificables en el caso que los datos e indicadores respectivos o los recursos estén disponibles para levantarlos. Aquéllas orientadas a impulsar acciones son de mayor dificultad porque se traducen en la realización de estudios, proyectos, coordinación y fortalecimiento de iniciativas, establecimiento de modelos o marcos normativos, creación de entidades a cargo, entre otros. Estas metas sólo son susceptibles de ser medidas mediante su inventario o ilustrando la situación que justifica la realización de una política en particular. De esta forma, con el tiempo se podrá observar el avance en la implementación de políticas y su impacto, a través de los resultados que surgirán posteriormente, fruto de su aplicación.

La tarea de establecer indicadores y hacer el seguimiento de un plan de acción que abarca muchos países y temas por la transversalidad propia de las sociedades de información, y que además es una herramienta de orientación de políticas públicas, es un desafío difícil pero necesario. Se considera que es fundamental para los países contar con retroalimentación que permita dar cuenta del progreso logrado en cuanto a las metas propuestas, a fin de hacer un seguimiento sistemático al proceso de implementación para corregir cursos de acción, o redefinir objetivos como resultado de la dinámica propia de las TIC.

La cuantificación y medición de actividades de un plan de acción regional sobre un tema nuevo e innovador como es el desarrollo de la sociedad de la información es un reto mayor. Por la novedad propia

² Resolución 629 (XXXI), Informe Trigésimo Primer Período de Sesiones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Uruguay, 20 al 24 de marzo 2006, <http://www.cepal.org/pses31/>.

del tema, es normal que no se hayan elaborado indicadores o que no se registre información sobre el estado de situación y las acciones e iniciativas que se realizan en materia de TIC en la región. En otros casos, existen datos, pero todavía no existen los canales de centralizar y coleccionarlos a fin de generar información.

Así, la información que se presenta en este documento no es completa ni exhaustiva. Se basa en un proceso continuo de compilación de datos efectuado por OSILAC, que ha recopilado información de diversas fuentes y países, entre las que figuran oficinas nacionales de estadísticas, registros administrativos de instituciones gubernamentales, fuentes académicas y privadas, y fuentes públicas tales como Internet, estudios, medios periodísticos e informes de proyectos, así como datos que fueron producidos por el propio OSILAC para poder cumplir con el seguimiento de algunas metas.

El presente ejercicio de monitoreo es el tercero en su clase y es un intento por esbozar la situación de la región a fin de delinear los desafíos que aún enfrenta en materia digital. La metodología está basada en las lecciones aprendidas en los dos documentos anteriores “Benchmarking the Plan of Action of the World Summit on the Information Society (WSIS) in Latin America and the Caribbean” (Hilbert y Olaya, enero 2005), y “¿En qué situación se encuentra América Latina y el Caribe en relación con el Plan de Acción eLAC 2007?” (OSILAC, noviembre 2005, ver en <http://www.cepal.org/SocInfo/OSILAC>). Este tercer ejercicio se concentra en 27 de las 30 metas establecidas en el eLAC2007. Para las metas cuantificables, se realizó una medición puntual, mientras que en las restantes se intentó reflejar su estado de situación con los elementos disponibles.

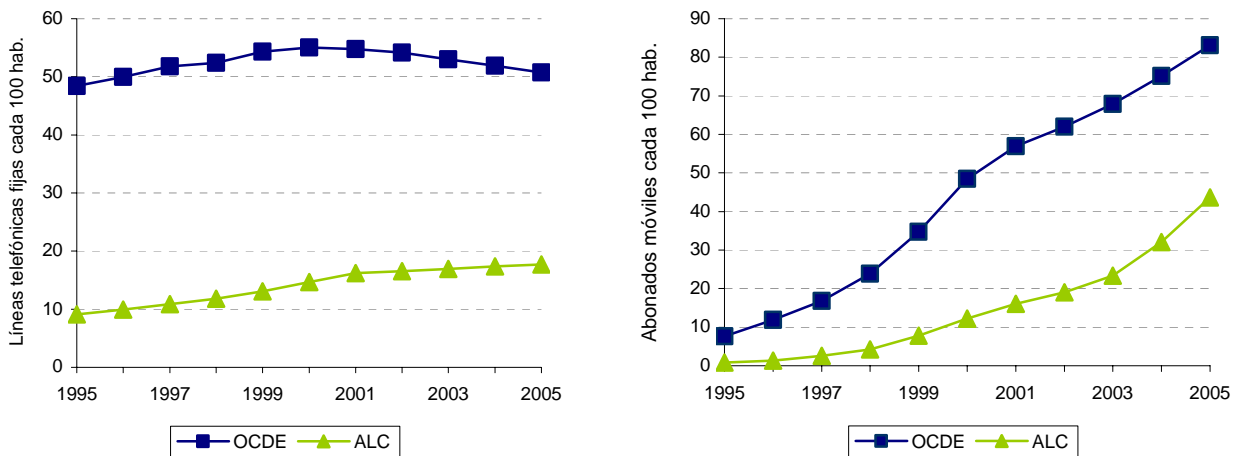
OSILAC ha trabajado por un año en este monitoreo del Plan de Acción eLAC2007 (agosto 2006-agosto 2007). Se espera poder continuar este ejercicio en el futuro, pues se considera que hacer el seguimiento a los progresos alcanzados a través de la implementación de políticas públicas en TIC es fundamental para fortalecer el desarrollo de las Sociedades de la Información de América Latina y el Caribe.

II. Las Sociedades de la Información en la región desde una perspectiva internacional

Las TIC como herramientas para el procesamiento y transmisión de información son tecnologías de propósito general, con efectos positivos en el crecimiento económico y la calidad de vida de la población. Sin embargo, para sacar provecho de estos beneficios es necesario acceder a estas tecnologías, y hacer un uso eficiente de ellas. El proceso de adopción de las TIC ha sido liderado por los países desarrollados que, al alcanzar prontamente altos niveles de acceso a estas tecnologías y desarrollar las capacidades para su utilización, han acentuado las diferencias socioeconómicas existentes entre países desarrollados y en vías de desarrollo, dando lugar a una perspectiva internacional de la denominada brecha digital. Puesto que las TIC se caracterizan por un veloz dinamismo dado el continuo surgimiento de nuevas tecnologías, la brecha digital está en constante evolución, toda vez que aquéllos que ya tienen acceso a una tecnología son los primeros en apropiarse la siguiente. Así, cerrar la brecha digital se constituye en un blanco móvil difícil de alcanzar.

La apertura de la brecha digital la inició la telefonía fija, seguida por la telefonía móvil, la computadora y Internet. El gráfico B muestra la evolución de la penetración de la telefonía fija y de la móvil en los países de la región, y en los de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos), que agrupa los 30 países más desarrollados (siendo México el único país miembro de la región). En el caso de la telefonía fija, se observa que los países más desarrollados alcanzaron altos niveles de penetración, superiores al 50%, desde antes de 1995, y han mantenido estos niveles, a pesar de que se registra un ligero descenso desde 2000. En tanto en la región, la tasa de penetración de telefonía fija muestra un crecimiento sostenido entre 1995 y 2005, que permitió alcanzar una densidad telefónica de 18% en 2005. En cuanto a la telefonía móvil, se observa que los países desarrollados expandieron rápidamente el acceso a esta tecnología, distanciándose rápidamente de los países de la región hasta 2003, año en que empieza a acortarse la distancia, y se acelera el ritmo de crecimiento en los países de la región. Cabe destacar que en los países de la OCDE, existe un quiebre en el ritmo de crecimiento una vez alcanzada una tasa de penetración de 50%. Los países de la región se acercan a este nivel al registrar en 2005, una tasa de 44%, por lo que queda por verse qué pasará con el ritmo acelerado de crecimiento que han mantenido durante los últimos años.

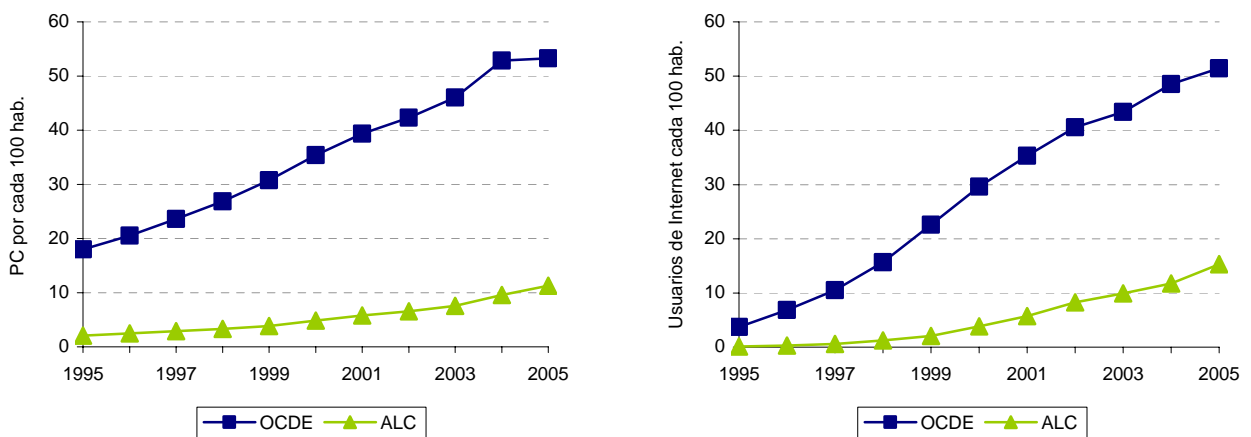
GRÁFICO B
PENETRACIÓN DE LA TELEFONÍA FIJA Y MÓVIL EN LA REGIÓN Y LA OCDE, 1995-2005
 (En porcentajes)



Fuente: OSILAC con datos de UIT, "World Telecommunications Indicators Database", 2006.

Considerando el costo de los computadoras, no es de sorprender que el gráfico C muestre que la velocidad de adopción de esta tecnología fue más rápida en los países de la OCDE que en los países de la región (50% versus 10% en 2005). La expansión de las computadoras en la población parece haberse estancado desde 2003 en los países más desarrollados, en tanto que se mantiene en los países de la región. Internet, muestra un fuerte crecimiento desde sus inicios comerciales a mediados de la década de los noventa, logrando en 2005 una penetración cercana al 50% en los países de la OCDE y al 15% en los países de la región. En los países desarrollados, el nivel de penetración de Internet llega a ser del mismo orden que el de computadoras, mientras que en América Latina y el Caribe en 2005, la penetración a Internet supera la de equipos, lo que indica una tendencia hacia el uso compartido de esta tecnología en la región.

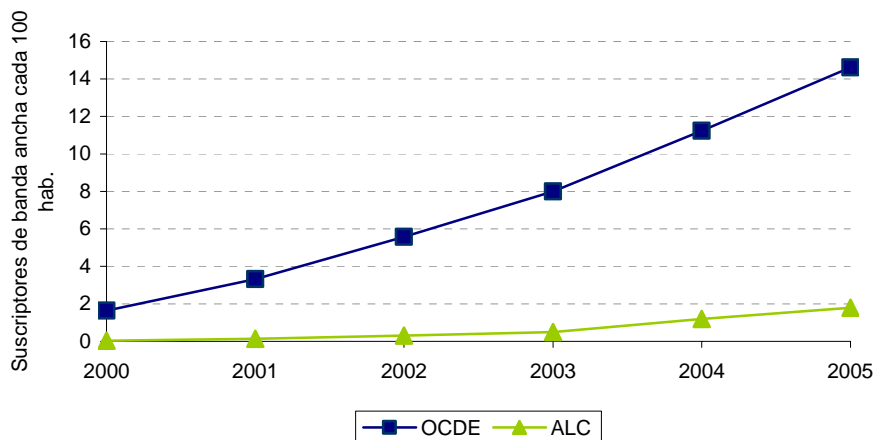
GRÁFICO C
PENETRACIÓN DE LAS COMPUTADORAS E INTERNET EN LA REGIÓN Y LA OCDE, 1995-2005
 (En porcentajes)



Fuente: OSILAC con datos de UIT, "World Telecommunications Indicators Database", 2006.

Internet de banda ancha, la tecnología de acceso a la sociedad de la información de más reciente introducción, marca una fuerte diferencia con los países más desarrollados. El gráfico D muestra la rápida expansión de esta tecnología en los países de la OCDE, en comparación con el lento crecimiento que se observa en los países de la región, que tienen en promedio una tasa de penetración de banda ancha de sólo 2%, 8 veces menor a la registrada en los países más avanzados.

GRÁFICO D
PENETRACIÓN DE INTERNET DE BANDA ANCHA, 2000-2005
 (En porcentajes)



Fuente: OSILAC con datos de UIT, "World Telecommunications Indicators Database", 2006.

Si bien los indicadores de acceso a las TIC son un factor clave al evaluar la situación de la región en cuanto a su nivel de preparación hacia el desarrollo de la sociedad de la información, no son el único aspecto a considerar. Como se verá en este documento, el desarrollo digital involucra un amplio rango de aspectos a tener en cuenta. Algunas organizaciones internacionales han construido índices agregados que agrupan bajo diferentes metodologías, las variables asociadas al desarrollo de la sociedad de la información, a fin de medir el grado de preparación de los países y regiones con respecto a dicho objetivo. Además de indicadores de acceso se consideran otros relacionados al nivel de educación de la población y sus capacidades para hacer un uso adecuado de las TIC, el desarrollo de aplicaciones electrónicas y la existencia de un marco legal apropiado para la implementación de soluciones electrónicas, la existencia de políticas digitales, y el entorno de negocios, entre otros. Al respecto, el OSILAC mantiene que esta agregación puede resultar engañosa, dado que se pierde información importante en el proceso, y por ello, opta por una presentación desagregada de indicadores en los diferentes temas de interés, tal como se presenta en este documento. Sin embargo, el análisis de estos índices agregados puede dar una idea preliminar del estado del desarrollo digital.

A continuación, en el cuadro III, se presenta el grado de preparación electrónica (*e-Readiness*) según región del mundo en relación al líder mundial en la materia. Para ello, se tomó el promedio regional del índice en relación a la puntuación promedio del líder mundial, expresando la puntuación más alta como el valor 1, de tal forma de evaluar la posición de cada región con base a este valor máximo. Se analizaron un total de 12 rankings mundiales para los años 2004-2005: ArCo, ITU Digital Access Index (DAI), ITU Digital Opportunity Index (DOI), Economist Intelligence Unit e-readiness index (EIU), UN DESA Index of Knowledge Societies (IKS), World Bank Institute Knowledge Economy Index (KEI), World Economic Forum Network Readiness Index (NRI), Orbicom, UNDP Technology Achievement Index (TAI), UNCTAD Index of ICT Diffusion, UN DESA e-government eReadiness Index (UNPAN), y World Bank ICT Index (WBICT).

Promediando esos 12 índices se puede observar que los países de mayores ingresos lideran el proceso hacia la construcción de sociedades de información. La región se sitúa en segunda posición entre las economías en desarrollo por detrás de Europa Oriental y Asia Central, sobrepasando el progreso alcanzado por Asia Pacífico y Oriental, Oriente Medio y África del Norte, África del Sur, y Subsahariana.

CUADRO III
GRADO DE PREPARACIÓN HACIA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN SEGÚN REGIÓN DEL MUNDO CON RESPECTO A LA ZONA LÍDER MUNDIAL, 2004-2005

Región/ Índice Preparación electrónica	Índice promedio de la región en relación al índice promedio de la zona líder mundial (Valor de referencia del líder = 1)								Posición de la región entre las 6 regiones en vías desarrollo
	Altos ingresos: OCDE	Altos ingresos: no OCDE	Europa Oriental y Asia Central	América Latina y el Caribe	Asia Pacífico y Oriental	Oriente Medio y África del Norte	Asia del Sur	África Subsahara	
ArCo	1,00	0,69	0,60	0,49	0,35	0,42	0,25	0,22	2
DAI	1,00	0,84	0,61	0,61	0,43	0,48	0,36	0,25	2
DOI	0,97	1,00	0,64	0,52	0,53	0,52	0,39	0,39	3
EIU	1,00	0,87	0,60	0,60	0,51	0,42	0,46	0,57	1
HDI	1,00	0,93	0,83	0,82	0,73	0,73	0,64	0,51	2
IKS	1,00	0,94	0,77	0,69	0,72	0,65	s.d.	0,40	3
KEI	1,00	0,77	0,62	0,49	0,43	0,38	0,25	0,23	2
NRI	1,00	0,88	0,36	0,19	0,50	0,43	0,25	0,14	5
Orbicom	1,00	0,68	0,44	0,36	0,22	0,23	0,11	0,12	2
TAI	1,00	0,83	0,72	0,50	0,53	0,41	0,28	0,26	3
UNCTAD	1,00	0,79	0,48	0,47	0,39	0,39	0,37	0,31	2
UNPAN	1,00	0,63	0,62	0,57	0,37	0,39	0,37	0,30	2
Promedio	1,00	0,82	0,61	0,53	0,48	0,45	0,34	0,31	2

Fuente: CEPAL, Naciones Unidas, 2007, <http://www.cepal.org/SocInfo>

Nota: El promedio de los Índices de Preparación –e (*e-Readiness*) es basado en los 12 rankings mundiales para el año 2004-2005: ArCo, ITU Digital Access Index (DAI), ITU Digital Opportunity Index (DOI), Economist Intelligence Unit e-readiness index (EIU), UN DESA Index of Knowledge Societies (IKS), World Bank Institute Knowledge Economy Index (KEI), World Economic Forum Network Readiness Index (NRI), Orbicom, UNDP Technology Achievement Index (TAI), UNCTAD Index of ICT Diffusion, UN DESA e-government eReadiness Index (UNPAN), y World Bank ICT Index (WBICT).

Realizando un ejercicio similar con las subregiones de la región (América Central, Caribe, Cono Sur, y Región Andina), se tomó para cada índice, el índice promedio de cada subregión en relación a la puntuación promedio de la región, y se expresó la puntuación promedio de la región como el valor de referencia igual a 1, a fin de analizar la posición relativa en cuanto al grado de preparación electrónica, de cada subregión con respecto al promedio de la región. Es necesario hacer notar que los parámetros de referencia utilizados en el cuadro III no son los mismos del cuadro IV, mientras en el primero el valor de referencia 1 está definido en relación al líder, en el otro este valor es el promedio regional, pudiendo existir valores que denoten posiciones superiores o inferiores al mismo.

Promediando los doce índices de *e-readiness* anteriormente considerados, se evidencia que en la región los países del Cono Sur lideran el proceso de desarrollo hacia la sociedad de la información, seguidos por los países del Caribe. En ambos casos éstos se ubican por encima del promedio regional, en tanto que América Central y la Región Andina se sitúan por debajo, quedando esta última en la posición más rezagada (véase cuadro IV). Es notable la baja evaluación de la Región Andina en el Network Readiness Index (NRI) del Foro Económico Mundial. Cabe destacar que este índice está construido por indicadores subjetivos, dependiendo de la opinión de líderes empresariales, lo que una vez más debe llevar a interpretar estos índices agrandados con cautela.

CUADRO IV
GRADO DE PREPARACIÓN HACIA LA SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN DE LAS
SUBREGIONES CON RESPECTO AL PROMEDIO DE LA REGIÓN, 2004-2005
(Índice promedio de la subregión con relación al índice promedio de AL. Valor de referencia = 1)

Region/ Índice Preparación-e	Cono Sur	Caribe	América Latina y el Caribe	América Central	Región Andina
ArCo	1,19	0,91	1,00	0,97	1,03
DAI	1,11	1,07	1,00	0,85	0,93
DOI	1,12	s.d.	1,00	1,09	0,88
EIU	1,13	1,01	1,00	1,10	0,87
IKS	1,02	0,82	1,00	1,11	0,91
KEI	1,26	0,93	1,00	0,91	0,89
NRI	1,62	1,74	1,00	0,69	0,31
Orbicom	1,35	0,99	1,00	0,84	0,88
TAI	1,14	0,97	1,00	1,00	0,93
UNCTAD	1,14	1,03	1,00	0,90	0,90
UNPAN	1,28	0,91	1,00	0,95	1,07
WBICT	1,11	0,94	1,00	0,97	0,98
HDI	1,06	1,00	1,00	0,96	0,97
Promedio	1,19	1,03	1,00	0,95	0,89

Fuente: CEPAL, Naciones Unidas, 2007, <http://www.cepal.org/SocInfo>

Nota: El promedio de los Índices de Preparación –e (e-Readiness) es basado en los 12 rankings mundiales para el año 2004-2005: ArCo, ITU Digital Access Index (DAI), ITU Digital Opportunity Index (DOI), Economist Intelligence Unit e-readiness index (EIU), UN DESA Index of Knowledge Societies (IKS), World Bank Institute Knowledge Economy Index (KEI), World Economic Forum Network Readiness Index (NRI), Orbicom, UNDP Technology Achievement Index (TAI), UNCTAD Index of ICT Diffusion, UN DESA e-government eReadiness Index (UNPAN), y World Bank ICT Index (WBICT).

A continuación se presenta el monitoreo de las siete metas del eLAC2007 correspondientes a temas de acceso e inclusión digital, las nueve de aspectos relativos a la creación de capacidades, conocimiento y contenido, las siete referentes a transparencia y eficiencia pública, las cinco concernientes a instrumentos de política y una asociada al entorno habilitador. La información proporcionada y su análisis, apuntan a reflejar la situación de los países de la región en cuanto a los temas específicos considerados en las metas del eLAC2007, de acuerdo a las actividades en ellas establecidas.

