

## 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
<b>A. Acceso e inclusión digital</b>	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>B. Creación de capacidades y de conocimientos</b>	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
<b>C. Transparencia y eficiencia públicas</b>	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
<b>D. Instrumentos de política</b>	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
<b>E. Entorno habilitador</b>	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.*