

Desarrollo Digital: Una política nacional

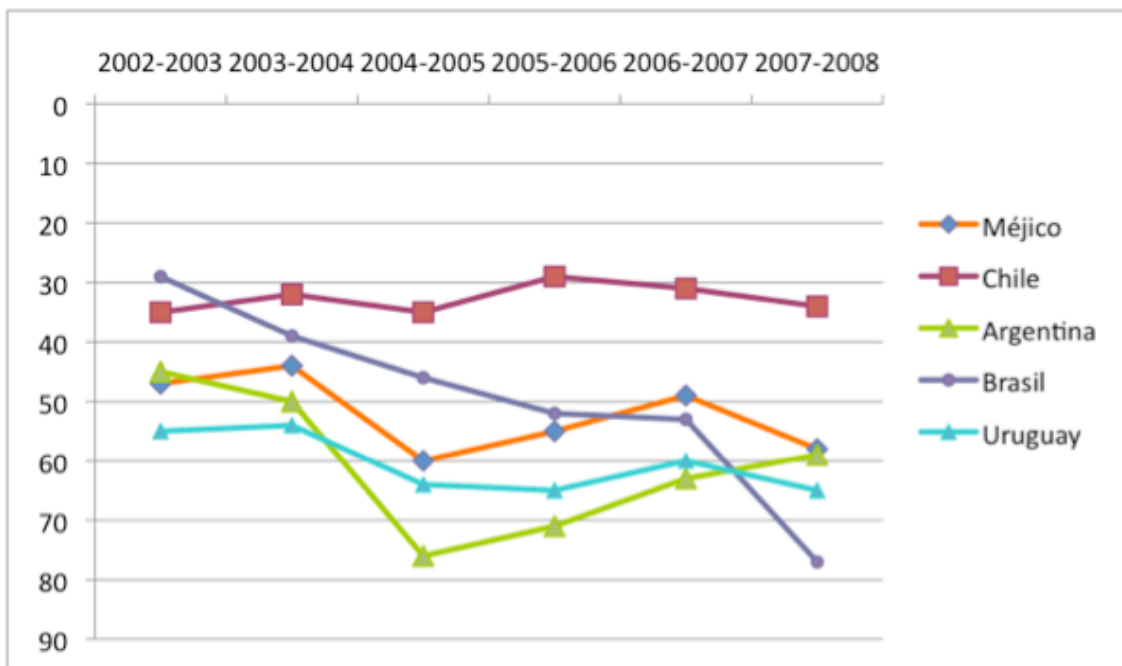
Alejandro Barros

exSecretario Ejecutivo Estrategia Digital

Miembro fundador de polisDigital.cl

www.alejandrobarrros.com

Los países latinoamericanos han tenido un desempeño irregular en su desarrollo digital, entendiéndose esto último como la adopción de tecnologías de información y comunicaciones (TIC) en los diferentes ámbitos, social, educacional, económico y gubernamental de los países. En la siguiente gráfica se muestra el ranking NRI (Network Readiness Index) elaborado por el Foro Económico Mundial para algunos de los países de la región, en el se aprecia que Chile es el que ha tenido un mejor desempeño en la región.



Fuente: NRI – Foro Económico Mundial

En los últimos años, nuestro país ha tenido 3 impulsos con distinta fuerza en lo que se refiere a contar con una política pública en materia de desarrollo digital, probablemente el primer esfuerzo sistemático fue desarrollado por el Comité de Modernización del Estado a fines de los años 90, el que diseñó un conjunto de

propuesta en esta materia, luego a mediados del gobierno del presidente Lagos se desarrolló la denominada Agenda Digital 2004-2006 y finalmente en el actual gobierno se ha impulsado la **Estrategia Digital 2007-2012**¹. Ahora bien, todas estas iniciativas más que ser el reflejo de un convencimiento profundo de las autoridades, corresponden al esfuerzo de algunas personas convencidas de la relevancia de este tema y lo que ello representa para el desarrollo de nuestro país.

A comienzos del año 2008, se entregó el documento Estrategia Digital 2007-2012, la cual se elaboró durante el año 2007 con un importante esfuerzo público-privado en el que participaron los principales referentes académicos, empresariales e institucionales del tema y cuyo objetivo era definir la ruta de una política pública en esta materia, camino que nos ha sido esquivo, al menos si nos comparamos con los países miembros de la OCDE.

El documento, fue planteado como carta de navegación para el periodo en cuestión. El diseño de la referida política fue fruto de una amplia discusión y del mayor consenso posible de todos los sectores, la evaluación de las necesidades reales tras el camino avanzado anteriormente y también del aprendizaje que las experiencias internacionales líderes en desarrollo digital no señalaron.

Diseño y Ejecución de la Política Pública

A partir del proceso anterior surgen algunos aprendizajes, me permito presentar algunos desafíos que se plantean en el diseño y ejecución de una política de desarrollo digital exitosa.

Entender a los referentes mundiales

Al observar los países que son referencia en estas materias, tales como: Taiwán, Corea, Singapur, Nueva Zelanda, Estonia, Irlanda o Finlandia², lo primero que surge como pregunta es ¿qué tienen en común estos países en materias de *desarrollo digital*?, me atrevería a mencionar dos cosas, y que probablemente una es función de la otra: una política nacional digital y asumir que las tecnologías de información y comunicaciones (TIC) son motor de desarrollo.

¹ <http://www.estrategiadigital.gob.cl/node/121>

² Se pueden encontrar algunos de los documentos de las políticas públicas en esta materia en estos países:

- Reino Unido: Connecting the UK: the digital strategy, Cabinet Office (www.dti.gov.uk/files/file13434.pdf)
- Estonia: Estonian Information Society: Strategy 2013 (www.riso.ee/en/files/IYA_ENGLISH_v1.pdf)
- Nueva Zelanda: The Digital Strategy: Creating our digital future (www.digitalstrategy.govt.nz)
- Finlandia: A renewing, human-centric and competitive Finland, The National Knowledge Society Strategy 2007–2015, Prime Minister Office, (www.vnk.fi/publications)

- En primer lugar, los países de referencia cuentan con una política nacional para el desarrollo digital. El apelativo *nacional* no es menor, ya que la mirada es de largo plazo, trasciende a los gobiernos de turno y abarca a todos los sectores: público, privado y sociedad civil, con roles y responsabilidades claros para cada uno de ellos. Adicionalmente cuentan con un presupuesto generoso en estas materias, así como una autoridad clara, que lidera el tema.
- Asimismo, las TIC en estos países son un eje central de su desarrollo. Como muestra, Irlanda y Finlandia, producto de profundas crisis económicas, redefinieron su modelo de negocios y transformaron una economía agrícola a una basada en el conocimiento y las tecnologías de información. Otro elemento que marca a estos países son una acción decidida en el ámbito de la investigación y desarrollo (I+D), lo que al mirar nuestras cifras nacionales deja mucho que desear. En Chile es muy frecuente la discusión con connotados economistas cuyo argumento es, *no está demostrado que el uso intensivo de tecnologías de información aumenta el PIB*.

Probablemente, mientras nuestras economías estén basadas en *commodities* (y estos tengan buenos precios, cosa que está cambiando las últimas semanas) va a ser difícil darle una posición prioritaria al desarrollo digital y ponerlo como uno de los ejes fundamentales del desarrollo y motor de transformación hacia la sociedad del conocimiento.

Diseño participativo

El diseño de una política pública nacional debe estar sustentado en la realidad del país.

Para eso, se pueden tomar como referencia alguna de las evaluaciones internacionales de prestigio (Foro Económico Mundial, The Economist, CEPAL, Banco Mundial u otro), las que entregan ciertas luces sin ser la palabra final en estas materias, pero al menos nos entregan elementos que puedan mejorar nuestro desempeño y de cuales son las áreas que se deben priorizar.

Sin perjuicio de las métricas internacionales, la estrategia digital debe estar alienada con las prioridades de desarrollo del país y los aprendizajes de iniciativas anteriores. Las iniciativas anteriores permiten entender la factibilidad de las medidas y los lomos de toro a resolver. El desafío que se nos plantea a futuro es que con cada cambio de gobierno no partamos desde cero, y desarrollamos una política consistente de largo plazo, con mirada de futuro.

Sumado a estos elementos, se debe desarrollar un trabajo amplio y participativo de diseño, a través de la discusión pública en mesas de trabajo y utilizando las herramientas que para estos efectos ofrece la red, tales como: wiki, foros de discusión y blogs y en general las herramientas que están disponibles en la Web 2.0, de tal forma de generar espacios de discusión lo más amplios posibles.

El proceso de diseño puede durar varios meses cuyo producto final debiera ser una política de desarrollo digital idealmente con un horizonte de tiempo largo, que al menos que vaya más allá del gobierno actual (5-10 años plazo), en algunos países de oriente el horizonte ha sido más largo aún llegando a 20 años.

Dicha política debe luego plasmarse en iniciativas concretas establecidas en planes de acción, con objetivos, alcances y resultados, equipos de trabajo, responsabilidades y presupuestos definidos. Es fundamental que su diseño contemple un modelo de *accountability* que permita monitorear su avance y redireccionar el plan en el caso de no cumplimiento de las metas establecidas..

Institucionalidad

El diseño y ejecución de la política pública debe contar con una institucionalidad adecuada, dependiendo de la realidad de cada país y su estructura de Estado.

En el caso chileno, esto se definió a través de un instructivo presidencial el cual nombró un Comité de Ministros para el Desarrollo Digital³, presidido por el Ministro de Economía y que cuenta con una Secretaría Ejecutiva para la articulación y coordinación de la estrategia nacional.

Quien conduzca el diseño y ejecución más operativa de la política debe tener un perfil técnico y contar con el reconocimiento por parte de los principales *stakeholders* del tema.

La institucionalidad que se defina debe contemplar la participación efectiva y continua de todos los sectores, sea esto a través de mesas de trabajo público-privadas o bien a través de la forma de algún consejo asesor. En esta materia la participación ciudadana es fundamental.

Alianzas Público-Privadas

Otro elemento en común que tienen los países exitosos en esta materia son fuertes alianzas entre el sector público y los privados, sean estos representados por la academia, empresas u otras organizaciones. Al menos en mi experiencia, dichas relaciones en nuestros países son débiles y con altos niveles de desconfianza.

Quizás por eso sorprende como en otras latitudes sectores públicos y privados trabajan mancomunadamente. Debemos hacer esfuerzos para lograr dichas alianzas y asignar los roles a cada uno. Dado que en este ámbito ni el sector privado ni el público por si sólo lo podrán lograr.

³ <http://www.estrategiadigital.gob.cl/node/184>

Instalar el Tema

Probablemente el mayor desafío que tiene el diseño y ejecución de una política pública en esta área, pasa por realizar importantes esfuerzos en instalar el tema del desarrollo digital en la agenda pública, buscar aliados, referentes y líderes que ayuden a promover el tema, para lograrlo hay que sacar la discusión de las esferas tecnológicas y llevarlo a los espacios de discusión política y económica como un tema fundamental en el desarrollo de nuestros países.

Si queremos entrar en el mundo global y el siglo XXI y debemos tomarnos en serio el desarrollo digital de nuestros países, podemos partir por identificar por qué nos resulta difícil instalar los temas TIC como una prioridad. Aquí algunos ejemplos de ello en diferentes ámbitos⁴:

- *El Mundo político*, salvo contadas excepciones, relega el desarrollo digital a lugares de menor importancia, esperando se resuelvan las otras prioridades (vivienda, salud, educación). En el discurso, queda la sensación que mientras no se resuelvan las *prioridades*, las TIC resultan un suntuario.
- *En Mundo empresarial*, las tasas de inversión TIC (inversión TIC/Facturación) están muy por debajo de lo requerido (3% a 4% por lo menos). Rara vez perciben las TIC como un elemento diferenciador del negocio y una herramienta clave en el mejoramiento de su competitividad.
- *En la Sociedad Civil*, no se aprecia que las herramientas digitales puedan mejorarnos efectivamente la calidad de vida. Esto probablemente difiere en los *nativos digitales*, en cuyo caso las TIC son parte de su vida cotidiana y su uso es muy intensivo.

Propuestas para un programa de Gobierno

Nuestro país ya cuenta con una Estrategia Digital 2007-2012, lo que entrega una hoja de ruta esencial y que ha sido bien evaluada por la OECD, en unos pocos meses más se desarrollará una elección presidencial, creo que debiéramos como país ponernos de acuerdo en un plan de acción para dicho gobierno, cualquiera sea el signo político de este y poder potenciar las líneas de trabajo definida en la Estrategia, ampliamente consensuado por los diferentes *stakeholders*. Me atrevo en este artículo a proponer algunas iniciativas que me parecen del todo prioritarias en un próximo periodo presidencial. Las incitativas pasan por contar con una

⁴ http://www.alejandrobarrros.com/content/view/120651/Los_temas_TIC_no_son_tema.html

cierta estructura organizacional que la pueda abordar y algunos proyectos de carácter emblemáticos.

Organización propuesta

Hace ya bastante tiempo que se ha planteado la necesidad de que nuestro país cuente con una institucionalidad fuerte en esta materia, como lo mencioné anteriormente, hoy en día tenemos una institucionalidad basada en un Comité de Ministros, la cual creo se debiera robustecer con una institucionalidad de carácter más permanente y con mayores atribuciones en el aparato del estado.

Sin la necesidad de realizar profundos cambios a lo existente hoy, el Ministerio de Economía debería tomar este tema en plenitud, absorbiendo las funciones de promoción de las telecomunicaciones hoy radicadas en Subtel, lo cual requiere que previamente se instaure un rol fiscalizador a la industria de las telecomunicaciones a través de una superintendencia, como cualquier otro *servicio básico*.

Por lo tanto, el diseño final sería transformar al ministerio de Economía en un Ministerio de Innovación, Tecnología e Industria, que cuente con una Subsecretaría de Tecnologías de Información y Telecomunicaciones como tienen muchos países referentes. Dicha Subsecretaría debería tomar un rol conductor de la política pública de desarrollo digital de nuestro país, contemplando materias tales como: diseño de políticas del área, promoción de iniciativas de gobierno electrónico, desarrollo de industria TI y promoción del acceso a las nuevas tecnologías.

Es fundamental que la institucionalidad tenga un rol coordinador dentro del estado con otros organismos e instituciones en las cuales el tema digital es fundamental, tal es el caso: Consejo de Innovación, CORFO-Innova, Agencias Regionales de Desarrollo Productivo (ARDP) y Enlaces entre otras.

Como parte de la institucionalidad requerida para un nuevo impulso es necesario que el Estado chileno se modernice y establezca modalidades de servicios compartidos y de gestión de proyecto tecnológicos transversales.

- Dirección de Servicios Compartidos: Transformar a la Dirección de Compras y Contratación Pública en una dirección de servicios compartidos (share services)⁵ cuyo rol sea diseñar y operar (con o sin modelos de externalización) aquellos servicios operacionales y tecnológicos de carácter transversal, algunos de estos servicios son: datacenter, mailing, Web, ERP, interoperabilidad y autenticación entre otros.

5

http://www.alejandrobarrros.com/content/view/120682/Servicios_Compartidos_Share_Services_la_reforma_falt_ante.html

- Dirección de eGov: Generación de una unidad de gobierno electrónico cuyo rol sea el diseño y monitoreo de proyectos de eGov, esta unidad debe contar con atribuciones que le permitan fiscalizar proyectos tecnológicos dentro del estado utilizando para ello estándares reconocidos mundialmente como PMI⁶ o Prince. La fiscalización debe realizarse en los diferentes ámbitos de los proyectos (diseño, modelo de externalización, presupuestos, calendarización, equipos de trabajo y enfoque metodológico).

Iniciativas emblemáticas

El próximo gobierno debiera emprender algunas iniciativas que me parecen fundamentales para lograr avances en nuestro desarrollo digital, las que deben agruparse las áreas de: acceso, gobierno electrónico, mejoramiento del entorno y desarrollo de la industria TIC.

- *Acceso*: Diseño y ejecución de un plan de un plan nacional de conectividad a banda ancha, el cual impulse nuevos modelos tales como el *open access networks*⁷ y competencia que permita que los percentiles más pobres puedan acceder a Internet, 4 de cada 5 hogares ABC1 tiene banda ancha, mientras sólo 1 de cada 18 del segmento DE⁸. Este plan debe estar coordinado con todos los actores relevantes (empresas, instituciones públicas y el regulador en esta materia) y usar los mecanismos existente hoy como es el fondo de desarrollo de las telecomunicaciones pero con un enfoque menos sesgado a la cobertura geográfica y más orientado al incremento de los usuarios de banda ancha. Resulta fundamental incorporar nuevos actores a este mercado, promoviendo el ingreso de ISP locales y el acceso de otras compañías al mercado de la banda ancha tal es el caso de las compañías eléctricas.
- *Gobierno Electrónico*: El foco en esta área se profundizar el desarrollo de iniciativas que masifiquen el uso de la red y que sean definidos con una mirada centrada en el ciudadano *citizen centric*⁹, algunos de estos proyectos emblemáticos (los nuevos chilecompra, SII) son:
 - i) *Plataforma de Interoperabilidad*: promover el uso de dicha plataforma, desarrollar nuevas formas de interconexión incorporando al resto del estado.
 - ii) *Buscador ciudadano (el Google del Estado)*: plataforma de acceso en forma centralizada a la información del Estado.

⁶ www.pmi.org

⁷ http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/GSR/GSR08/discussion_papers/Cohen_Southwood_session5.pdf

⁸ Estudio del Boston Consulting Group para el Consejo de Innovación

⁹ http://www.alejandrobarrros.com/content/view/140856/El_futuro_del_eGovernment.html

- iii) *Gobierno Móvil*: desarrollo de soluciones en la modalidad móvil utilizando para ello tecnología celular, para lograr esto se deben desarrollar casos de éxito que sirvan como referente a su desarrollo, para ello se debe contar con un Framework que permita que los Servicios Públicos puedan partir con algo ya diseñado.¹⁰
- iv) *Contact Center del Estado*: punto único de atención al ciudadano sea este a través de diferentes canales, Web, mail, teléfono, SMS u otro. Su rol debe ser atender los requerimientos de primer nivel de cualquier ciudadano y en casos de mayor complejidad derivarlos al servicio público correspondiente.
- v) *Escritorio Ciudadano*: Espacio virtual de interacción entre el ciudadano y los servicios públicos, en una modalidad similar a iGoogle o MyYahoo pero para *mi relación con el estado*.
- vi) *Identificación Electrónica (eID)*: Implementación de un sistema de identificación electrónica utilizando para ello el cambio tecnológico requerido en el Registro Civil. Esta oportunidad nos permite potenciar como se ha demostrado en España y Bélgica el uso de este tipo de soluciones en interacciones electrónicas con el estado.
- vii) *eConservador, eNotarios*: digitalización del modelo de generación, workflow y almacenamiento de documentos en el ecosistema Conservador/Notarios apuntado a un modelo electrónico de gestión documental¹¹
- viii) *Toma de Razón Electrónica*: como lo hemos podido apreciar uno de los catalizadores en el proceso de modernización del estado es el uso del documento electrónico (tanto su proceso como el soporte). La Contraloría General de la República tiene un rol fundamental en la siguiente vuelta de modernización, incorporando el proceso de tramitación electrónica (toma de razón, dictámenes y otros), tanto en lo que respecta a la instalación de un proceso electrónico como a la masificación del uso de soporte electrónico a los documentos, esto la cambiaría la cara al Estado.

Los temas planteados no son nuevos, algunos de ellos ya han sido discutidos y otros están en fase de implementación que debieran ser profundizados. Son proyectos cuyo resultado tiene impactos muy significativos en aquellas variables que generan un movimiento virtuoso de uso de los canales electrónicos, tienen un enfoque centrado en el ciudadano (citizen centric) y finalmente hacen más eficiente el quehacer del estado

- Industria Tecnológica:

¹⁰ http://www.polisdigital.cl/content/view/286591/La_revolucion_movil_y_el_Gobierno_Electronico.html

¹¹ http://www.polisdigital.cl/content/view/215540/El_ecosistema_judicial_una_gran_deuda_de_modernizacion.html

- i) Promover la industria de los servicios tecnológicos globales (offshoring), en este ámbito se requiere de acciones muy coordinadas del Estado para promover al país. La meta planteada por la Estrategia Digital fue de 1.000 millones de dólares al 2010, vamos a cumplir dicha meta, el siguiente desafío es llegar a 1.500 millones al año 2012, eso significa instalar una industria equivalente a la industria de los salmones o del vino en pocos años¹².
 - ii) Desarrollo de parques tecnológicos: como una forma de potenciar la industria local, utilizando esquemas ya probados de parques tecnológicos
- Condiciones de Entorno: Para que el desarrollo digital se de en forma más natural y armónica se requieren de algunas condiciones de entorno, marco jurídico, capital humano y valoración de las TI como un elemento fundamental en el mejoramiento de las condiciones de nuestro país. Para ello debiéramos mejorar nuestro marco jurídico (protección de datos, personales, propiedad intelectual y delito informático entre otros). Adicionalmente se deben desarrollar iniciativas que permitan una mayor adopción de TIC por los ciudadanos, empresas y el estado.
 - Es fundamental que nuestro sistema educacional incluya las competencias TIC como competencias básicas del presente siglo¹³, tarea ya abordada por Educar Chile y Enlaces, la que debiera ser potenciada. Una iniciativa complementaria es el plan de entrega de computadores (30.000) a los niños de escasos recurso debieran ampliarse, un ejemplo a seguir es el Plan Ceibal¹⁴ del gobierno uruguayo, que va a dotar a todos los niños de un computador, lo que ha demostrado ser una herramienta muy potente de inclusión social.

Las Tecnologías de Información son una herramienta muy poderosa de promoción social, basta observar lo que ha producido el mercado de compras públicas – Chilecompra – respecto de la participación de la PYME en las compras del Estado, llegando al 37% de ese mercado, lo que es más del doble de la participación en al economía, transformado al Chilecompra en una herramienta de promoción y desarrollo de pequeños empresarios.

12

http://www.alejandrobarrros.com/content/view/433493/Servicios_Globales_Una_nueva_industria_que_se_abre_paso.html

13

http://www.polisdigital.cl/content/view/437484/Podemos_imaginar_una_escuela_efectiva_en_pleno_siglo_21_que_no_usa_las_TICs.html

14 <http://www.ceibal.edu.uy/portal/>

Ya nos perdimos el desarrollo industrial que no nos ocurra esto con el nuevo mundo al que estamos entrando, el de la globalización, las tecnologías, los mercados transfronterizos, etc. Para lo cual debemos mover nuestros paradigmas y modelos de desarrollo desde los átomos a los electrones. Además debemos comprender que en la medida que nuestros países logren mejores niveles de desarrollo digital esto nos permitirá mejorar en otros ámbitos tales como la educación, salud y finalmente que nuestros compatriotas tenga mejores niveles de vida.