

Pobreza y Gobierno Electrónico en Chile: Desde un enfoque sociocultural hacia una relación virtuosa entre el Estado y el ciudadano

*María Inés Salamanca
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO Chile)*

Pobreza y Gobierno Electrónico en Chile: Desde un enfoque sociocultural hacia una relación virtuosa entre el Estado y el ciudadano

*María Inés Salamanca
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO Chile)*

Resumen

Hasta la fecha, los estudios se han centrado exclusivamente en la capacidad que tienen los gobiernos para poner en funcionamiento redes y sistemas de gestión informáticos, así como la implementación de sitios y portales web, y no se han desarrollado estudios significativos desde la perspectiva del ciudadano y menos aún desde una perspectiva pro-pobre. En respuesta a esta necesidad, este estudio busca contribuir desde un enfoque sociocultural al gobierno electrónico en Chile, con el fin de incluir a personas en situación de pobreza al uso efectivo de la información pública disponible en línea. Para ello, la investigación identificará aquellos aspectos socioculturales que obstaculizan una relación virtuosa entre el Gobierno Electrónico y los sectores excluidos de la población. Para complementar la visión del problema, el estudio considera además el análisis de la información en línea sobre políticas y programas sociales de interés a este sector de la población y como se está desarrollando esta dimensión desde el Estado.

Los resultados de esta investigación entregarán a un conjunto de recomendaciones y propuestas a realizar a la política pública en materia digital y en especial a la implementación de estrategias de gobierno electrónico en el país. Se desea que los resultados también sean de utilidad a otros países que deseen incorporar el análisis de la demanda de los sectores excluidos de la población para así asegurar el éxito de políticas y programas dirigidos a enfrentar los desafíos de la inserción a la Sociedad de la Información.

El desarrollo del Gobierno Electrónico en Chile se enmarca dentro de las políticas públicas innovadoras de los últimos siete años y es una de las dimensiones que se ha tornado particularmente relevante¹. Existe consenso que Chile ha logrado progresos notables en Gobierno Electrónico, en cuanto al uso de tecnologías y redes digitales al servicio de ciudadanos y empresas. Esto no es sólo resultado del cambio tecnológico sino que está estrechamente vinculado a cambios en la gestión pública y a procesos de modernización del Estado de Chileno.

Ello se materializa en los trámites electrónicos que están disponibles para el público: prácticamente no existían a principios de 1999 y fueron 34 en el año 2002, pero hubo un salto mayor, llegando a ser 220 en el 2004 y más de 300 a fines del 2005. Un estudio del Ministerio de Economía realizado para 35 trámites orientados a empresas, constató que hay una clara percepción de los beneficios asociados a la disponibilidad de estos trámites en línea especialmente en relación con el ahorro de tiempo.

La estrategia de Gobierno Electrónico de los últimos años se ha traducido en gestiones, trámites y servicios dirigidos a empresas y ciudadanos. Los ámbitos tendientes a lograr el objetivo de alcanzar un Estado al servicio del ciudadano a través del gobierno electrónico, definidos en la Estrategia de Gobierno Electrónico en Chile², son:

* Atención al ciudadano: considera el establecimiento de nuevas formas de relación gobierno/ciudadano mediante el uso de las TICs, que permitan al Estado brindar sus servicios en forma eficiente, eficaz y con independencia del lugar físico.

* Buen gobierno: se busca el establecimiento e introducción de nuevas formas y procesos internos en la Administración del Estado que permitan la integración de los sistemas de diferentes servicios, compartir recursos y mejorar la gestión interna de los mismos.

* Desarrollo de la democracia: se considera la creación de mecanismos que, usando las TICs, permitan al ciudadano jugar un rol activo en el quehacer del país, permitiendo abrir nuevos espacios y formas de participación.

Estos avances han sido reconocidos en los Informes de Competitividad Mundial, como, por ejemplo, en los informes 2003 y 2004 de las Naciones Unidas sobre "Global E-government Readiness Report 2004" el cual coloca a Chile entre los primeros 25 países en materia de gobierno electrónico, manteniendo su liderazgo en América Latina y superando a países desarrollados tales como Israel, Francia, Italia, España y Portugal. Desde la experiencia pionera del Servicio de Impuestos Internos, se constata un número creciente de servicios públicos, incluyendo algunos municipios, que están utilizando intensivamente las nuevas tecnologías y redes digitales para otorgar mejores servicios a personas y empresas.

La mayoría de las investigaciones sobre la inserción de Chile a la Sociedad de la Información han generado información de carácter cuantitativo (tasa de penetración de Internet, porcentaje de la población que cuenta con línea telefónica, telefonía celular, computador etc), de la misma forma el grueso de la información disponible respecto al gobierno electrónico y su medición en los rankings internacionales. A esto cabe agregar que la información se ha centrado exclusivamente en la capacidad que tienen los gobiernos para poner en funcionamiento redes y sistemas de gestión informáticos, así como la implementación de sitios y portales web, y no se han desarrollado estudios desde la perspectiva del ciudadano y menos aún desde una perspectiva pro-pobre.

Un ejemplo es el reciente estudio sobre el Estado de Arte del Gobierno Electrónico en Chile, en relación con la dimensión Servicio al Ciudadano que toma como factores de medición indicadores relacionados al stock (que considera desde el número de iniciativas desarrolladas, accesibilidad y nivel tecnológico del cliente), el uso (considerando el número de usuarios de Internet, porcentaje de uso de la tecnología) e impacto (medido en el tiempo ahorrado, incremento de atenciones en línea); porque se trata de indicadores que internacionalmente están siendo validados para los mismos propósitos.

Chile, actualmente, se encuentra frente al riesgo de considerar que, con el simple hecho de contar con tecnología, automáticamente sacará provecho de su potencialidad para los fines que se proponga. Como toda tecnología, Internet adquiere valor en razón del uso instrumental y significativo que las personas hacen de ella. Y en este sentido, a los gobiernos les cabe una amplia responsabilidad en la orientación de uso que puede darse a Internet para fortalecer las democracias. Tal como señala Manuel Castells, (2001), los gobiernos de la mayoría de los países han acogido, por un lado, Internet como un símbolo de modernidad y desarrollo y, por otro, con una profunda desconfianza hacia el uso que pueden hacer los ciudadanos de esa potencialidad de libre comunicación horizontal.

Hasta la fecha, en Chile, el grueso de los esfuerzos y recursos por incorporar y asimilar Internet a la política se ha orientado a perfeccionar la gerencia del Estado de manera de mejorar la calidad y el acceso a las prestaciones, y también reducir ampliamente los costos de éstas.

Eso ha implicado dejar de lado aspectos que tienen que ver con factores socioculturales que están presentes en la relación ciudadano/gobierno electrónico. En esos factores están presentes, desde la percepción inicial que tiene una persona sobre los servicios públicos (utilidad, cercanía, confianza) hasta hacer eficiente la información disponible en línea. En efecto, cada ciudadano tiene una "historia personal" en su relación con el aparato estatal (tradicionalmente a través de la atención vía ventanilla) que incide en la manera con que demandará más o menos información, servicios, respuestas, atenciones, etc. La ausencia de lo físico en las relaciones que se construyen a través de cualquier dispositivo electrónico otorga a aspectos socioculturales un papel de importancia. Un ejemplo de ello es la confianza. En consecuencia, la política pública en materia de gobierno electrónico debe incorporar factores socioculturales que permita con ello mejorar su efectividad en los sectores de excluidos de la población.

Helen Margetts y Patrick Dunleavy (2002) han abordado este aspecto específico, pero de gran importancia para el desarrollo del Gobierno Electrónico. Los autores, por ejemplo, identifican la falta de confianza en la demanda como un obstáculo, la cual se acentúa cuando se debe entregar y recibir información por medios electrónicos. Así como también las bajas expectativas de los ciudadanos respecto del Estado, resulta en un bajo uso de la información y servicios en línea. Estas y otras barreras socioculturales son necesarias de analizar, para el caso chileno, con el objetivo de fortalecer las estrategias que incorporen personas y comunidades en situación de pobreza en el uso activo de la oferta del Gobierno Electrónico.

El concepto de Gobierno Electrónico "incluye todas aquellas actividades basadas en las nuevas tecnologías informáticas, en particular Internet, que el Estado desarrolla para aumentar la eficiencia de la gestión pública, mejorar los servicios ofrecidos a los ciudadanos y proveer a las acciones del gobierno de un marco mucho más transparente que el actual, tanto en las aplicaciones internas como las externas de las tecnologías de información y las comunicaciones en el sector público" (Gabriel Grosvald, 1999). Lo anterior implica dos vías de comunicación básicas, por un lado los gobiernos obtienen mucha información sobre la población y por otro generan información para un nivel básico en el proceso de toma de decisiones.

No obstante, esta oportunidad en el proceso de toma de decisiones no llega en forma oportuna a las personas en situación de pobreza. Tal como se ha mencionado, son los sectores de escasos recursos los que requieren mayor información sobre las políticas y programas sociales, y son ellos mismos los que tienen mayores dificultades para acceder a los beneficios del desarrollo del gobierno electrónico. Esta contradicción se profundiza aún más, cuando analizamos la baja participación de los sectores de escasos recursos en la implementación de la estrategia de gobierno electrónico en Chile. Esta investigación nace de la necesidad de complementar desde una visión pro-pobre al desarrollo del gobierno electrónico.

Es por ello, que las preguntas que guiarán esta investigación se enmarcan en la problemática del uso efectivo de la información pública en línea por personas en situación de pobreza, las que quedan rezagadas de la información estatal y en consecuencia con mayores dificultades para acceder a información sobre las políticas y programas sociales. El problema es grave, si se considera que quienes están más afectados por estos fenómenos son también los usuarios más frecuentes del Estado.

En los últimos años se han realizado distintas iniciativas hacia el logro del acceso universal a las tecnologías de información y comunicación (TICs), y la tendencia ha sido pensar que resuelto el acceso universal, en forma natural y espontánea, se logrará una mayor eficacia⁴ del gobierno electrónico. Los programas de acceso universal a las TICs buscan asegurar una serie de activos a personas, comunidades e instituciones. Esta investigación va más allá del análisis de la posesión y capacidad de uso de activos físicos y económicos (Ej: acceso a un computador o capacidad para pagar por un servicio) por parte de las personas en situación de pobreza, y su relación con la eficacia del gobierno electrónico, sino que con aquellos factores que obstaculizan el intercambio de información y comunicación y, en consecuencia, un uso más activo. Tal como indica Easterly (2003), nada ocurre cuando la tecnología está disponible pero los incentivos para utilizarla no están presentes. En efecto, es necesario que para el desarrollo del gobierno electrónico se generen estrategias e intervenciones que generen incentivos que estimulen y acerquen a las personas en situación de pobreza a sus beneficios. ¿Cuáles son las principales restricciones que tienen las personas en situación de pobreza de hacer un uso activo de los beneficios asociados al gobierno electrónico?, ¿es necesario crear otros mecanismos para lograr que sectores excluidos accedan a los beneficios del gobierno electrónico?, ¿cuáles son las causas que impedirían la efectividad del gobierno electrónico en sectores en situación de pobreza?

La pregunta sobre la efectividad del gobierno electrónico nos obliga a revisar los objetivos definidos en la estrategia chilena y analizar si estos se están logrando. El concepto de efectividad en el desarrollo⁵ está basada en nociones de causalidad que vinculan las transformaciones sociales deseadas con los medios que se proponen para promover o provocar su logro. En este sentido, el gobierno electrónico en Chile no está logrando efectividad en los sectores excluidos de la información.

Hay una serie de factores que determinan el acceso y uso de las TICs. Tal como propone el primer libro del Diálogo Regional sobre la Sociedad de la Información, el concepto de pobreza digital se entiende como la carencia de uso y consumo de TICs ya sea por falta de acceso, de conocimientos o por falta de ingresos. En consecuencia, es un concepto multidimensional. Si consideramos la pobreza digital únicamente desde la dimensión del ingreso, podemos evidenciar que los grupos de altos ingresos están logrando un patrón de consumo similar al de países desarrollados. Pero dada la alta desigualdad de la distribución del ingreso en América Latina es difícilmente transmisible al resto de la población. De prevalecer esta situación podrían surgir escenarios de fuerte reducción y quizás hasta estancamiento, por ejemplo, en el ritmo de difusión de Internet. En este sentido, al año 2003, el 42,2% del quintil más rico de la población son usuarios de Internet y sólo un 1,3% del quintil más pobre de la población son usuarios de Internet⁶. En consecuencia, la relevancia de abordar los problemas de las personas y comunidades en situación de pobreza se hace cada vez más importante. Sin embargo, considerando la brecha de acceso existente y aún los grandes problemas en alfabetización digital que inciden en la efectividad del gobierno electrónico, esta investigación aborda el problema desde la perspectiva de las barreras culturales y psicosociales de la demanda y que en consecuencia dificultan el logro de los objetivos del Gobierno Electrónico.

Desde esta perspectiva, la investigación busca realizar un aporte al concepto de pobreza digital, desarrollado por DIRSI, desde una dimensión sociocultural, y que al mismo tiempo alimente el desarrollo de estrategias para la efectividad del gobierno electrónico y los desafíos de la nueva Agenda Digital⁷ chilena.

Es necesario que se incorporen factores socioculturales desde la perspectiva del ciudadano excluido en la formación de estrategias de gobierno electrónico, ya que se está perdiendo tanto en eficacia como en eficiencia. Las personas y comunidades en situación de pobreza al no acceder a información en forma rápida y pertinente tienen menos posibilidades de intervenir e incidir en los gobiernos. De no ser incorporadas estrategias integrales que acompañen el desarrollo del gobierno electrónico también tendrán

coartada la oportunidad de participar en forma directa o indirecta y con ello la brecha entre ciudadanos-incluidos y ciudadanos-excluidos aumentaría cada vez más. Lo que en consecuencia afecta al desarrollo y la construcción democrática.

La relevancia de la investigación también se afianza en que la política pública en materia digital se ampliará en los próximos años hacia nuevas acciones dirigidas a nivel regional y a nivel local. En gobierno electrónico se está avanzando desde una fase concentrada en el desarrollo de trámites electrónicos gestados principalmente en el gobierno central, hacia una fase cuyo énfasis estará en la interoperabilidad e integración de los diferentes servicios públicos, así como en la consolidación del gobierno electrónico a nivel de municipios, gobiernos regionales, poder judicial y Parlamento. Esto implicará que a niveles meso y micro se necesitará incorporar conocimientos para un logro más efectivo y que en consecuencia logren un mayor impacto en sectores excluidos de la población.

III. Objetivos

Objetivo General

Contribuir desde un enfoque sociocultural a la implementación del gobierno electrónico en Chile, con el fin de incluir a personas en situación de pobreza al uso efectivo de la información pública disponible en línea.

Objetivos Específicos

- 1.- Identificar aspectos socioculturales que obstaculizan el uso efectivo de la información pública disponible en línea por parte de personas en situación de pobreza.
- 2.- Analizar la oferta del gobierno electrónico desde la perspectiva de su implementación y efectividad, principalmente en lo que se refiere a información sobre políticas y programas sociales dirigida a personas y comunidades en situación de pobreza.
- 3.- Formular una serie de recomendaciones y propuestas para mejorar la implementación del gobierno electrónico y su efectividad en sectores pobres.

Los resultados de esta investigación apuntarán a un conjunto de recomendaciones y consideraciones a realizar a la política pública en materia digital y en especial a la implementación de estrategias de gobierno electrónico en el país. Se desea que los resultados también sean de utilidad a otros países que deseen incorporar el análisis de la demanda para asegurar el éxito de políticas y programas dirigidos a enfrentar los desafíos de la inserción en la Sociedad de la Información.

III. Metodología

Este estudio se desarrollará desde un enfoque cualitativo porque interesa la riqueza, la profundidad y la calidad de la información más que la representatividad de sus miembros. Se tiene contemplado realizar una investigación de campo con la aplicación de dos técnicas: grupos de discusión y entrevistas en profundidad.

* Grupos de discusión: Se realizarán grupos de discusión entre miembros de comunidades en situación de pobreza. Estos se realizarán sobre una muestra no probabilística, ya que la elección de los elementos no depende de la probabilidad sino de causas relacionadas con las características de la población. La muestra estará comprendida por personas adultas que pertenecen a comunas que concentran un alto índice de ruralidad y pobreza. Las comunas seleccionadas son: Lampa (sector Batuco - Región Metropolitana), Palmilla y Graneros (Región de O'Higgins). En cada una de estas comunas existe un centro comunitario de acceso a Internet. Para el desarrollo del trabajo de campo se contará con el apoyo de organizaciones administradoras de telecentros comunitarios y de redes sociales locales⁸. En cada comuna se realizarán dos grupos de discusión, uno conformado por personas usuarias y otro por personas no usuarias de Internet.

* Entrevistas en profundidad: A través de las entrevistas se obtendrá información desde los servicios del Estado que han puesto información en línea desde las áreas más importantes de la política social: salud, vivienda y educación. Se realizará una serie de entrevistas a directores de servicios de programas sociales dirigidos a personas en situación de pobreza y que tienen información pública en línea de interés para este grupo objetivo⁹. Así como también a directores de los principales portales de gobierno electrónico del país, como por ejemplo www.tramitefacil.cl. Se incluirá también entrevistas a informantes claves tales como administradores de centros de acceso público a Internet y que trabajen con sectores excluidos de la población.

Las entrevistas serán abiertas desde un guión de temas a tratar a entrevistas estandarizadas de libre respuesta.

VIII. Bibliografía Preliminar

CASTELLS, MANUEL (1999), La era de la información: Vol 1: La sociedad red. Alianza Editorial, España.

CASTELLS, MANUEL (1998), La era de la información: Vol 2: El poder de la identidad. Alianza Editorial, España.

CASTELLS, MANUEL (2002), "La dimensión cultural de Internet", <http://www.uoc.edu/culturaxxi/esp/articles/castells0502.html>

EASTERLY, WILLIAM (2003), En busca del crecimiento: andanzas y tribulaciones de los economistas del desarrollo, Edición en español. Antoni Bosch, editor, S.A.

FOUNTAIN, JANE (2001), Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change, The Brookings Institutions.

GALPERIN, HERNAN Y MARISCAL, JUDITH (Editores) (2006), Digital Poverty: Latin American and Caribbean Perspectives, Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información (DIRSI), <http://www.dirsi.net>

McNAMARA, KERRY S. (2003), Information and Communication Technologies, Poverty and Development; Learning from Experience. A Background paper for the InfoDev Annual Symposium. The World Bank.

MARGETTS, HELEN Y DUNLEAVY, PATRICK (2002), "Cultural Barriers to E-Government", Published by the National Audit Office 4th april 2002 (HC 704-III) in conjunction with the Value for Money report Better Public Services Trough E-Government).

RIVERA, EUGENIO (2003), Nueva Economía, Gobierno Electrónico y Reforma del Estado, FLACSO-Chile, Editorial Universitaria, Santiago de Chile.

SEN, AMARTYA (1992), Nuevo examen de la desigualdad. Editorial Alianza, Madrid.

SEN, AMARTYA (2000), Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta, Argentina.

SZÉKELY, MIGUEL (2001), Where to from here? Generating capabilities and creating opportunities for the poor. Research Network Working Paper, Interamerican Development Bank.

IZURIETA, ROBERTO; PERINA, RUBÉN Y ARTERTON, CHRISTOPHER (2001), Estrategias de Comunicación para Gobiernos, Unidad para la promoción de la Democracia (UPD) de la Organización de Estados Americanos (OEA), Washington DC.

MOKATE, KAREN (2001), "Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿qué queremos decir?", INDES, documento de trabajo No. I-24. Washington, DC.: BID/INDES.

1 Cabe destacar, como otra dimensión relevante, la masificación del acceso a las nuevas tecnologías, en este sentido ha sido importante la preocupación por la alfabetización digital y la promoción para la ejecución de distintas iniciativas de acceso comunitario a Internet tanto por parte del gobierno a través de su red de infocentros.

2 Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Proyecto de Reformas y Modernización del Estado.

3 Informe Gobierno Electrónico en Chile: Estado del Arte realizado por el Programa de Modernización de la Gestión Pública, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile

4 Algo es efectivo (o eficaz) en la medida que logre o haga lo que debía hacer. Así, la efectividad (o eficacia) radica en el logro de los objetivos esperados.

5 En 1998 el Banco Mundial difundió un análisis controvertido la Eficacia del Apoyo al Desarrollo, que desencadenó un debate que aún no termina, donde se comienza a dar mayor importancia al enfoque en resultados.

6 "Sistema de Información de Equidad e Indicadores Sociales (EQxIS)", Departamento Desarrollo Sustentable, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

7 La nueva Agenda Digital 2006 – 2010 se encuentra en construcción.

8 En cada una de las localidades se cuenta con el apoyo de organizaciones sociales que administran

telecentros comunitarios, así como también con profesionales del Programa Servicio País y de los respectivos municipios para asegurar la participación de las personas en los grupos de discusión.