

El Plan de Acción Regional eLAC2007: una “nueva” concertación regional para una Sociedad de la Información inclusiva

**Marta Maurás
Mariano Ferrero**



Marta Maurás es Secretaria de la Comisión de CEPAL y Mariano Ferrero es cooperante de UNICEF en CEPAL. El siguiente documento fue realizado a requerimiento de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de CEPAL, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL / Unión Europea: “@LIS - Alianza para la Sociedad de la Información. Acción 1: Diálogo político y regulatorio entre América Latina y Europa”.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de las organizaciones involucradas. Tampoco refleja la opinión oficial de la Unión Europea quien ha colaborado con ayuda financiera para la elaboración de este documento.

Este documento puede ser bajado en línea en <http://www.cepal.org/SocInfo>

Publicación de las Naciones Unidas

LC/W.116

Copyright © Naciones Unidas, febrero 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

Introducción	1
I. Algo más que infraestructuras: la Sociedad de la Información en 3 D.....	3
1.1. Composición multidimensional: estratos horizontales, sectores verticales, áreas diagonales	4
1.2. Incidencia temática: economía, política y sociedad.....	5
II. La gobernanza de la Sociedad de la Información: de la Cumbre Mundial a la estrategia de acción regional	7
2.1. El contexto mundial: las metas del Milenio y la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información	8
2.2. La Sociedad de la Información en América Latina: Florianópolis, Río de Janeiro y después.....	10
2.3. Concertación y gobernanza: conferencia intergubernamental y participación multisectorial	12
III. eLAC2007, una agenda de política pública: desafíos para la cooperación regional	15
3.1. El Plan eLAC2007 y la identificación de temas prioritarios para la concertación y cooperación regional.....	16
3.2. Una agenda en acción: creación de grupos de trabajo y dinámica de funcionamiento	17
IV. Conclusiones	19
Bibliografía.....	21

Introducción

En las últimas décadas han proliferado en América Latina, si bien con altibajos y resultado dispar, diferentes mecanismos multilaterales de cooperación e integración como foros en que abordar de modo coordinado una diversidad de asuntos cuya incidencia trasciende las fronteras estatales. El Grupo de Río, representación tanto interna como externa de la coordinación entre los países de América Latina, constituye el principal referente a la hora de pensar en la concertación (política) regional. Sin embargo, en nuestra presentación nos interesa identificar la existencia de otros espacios de encuentro en que se están operando formas de concertación de políticas en materias específicas, dando lugar a la adopción de planes de acción y al seguimiento de las iniciativas acordadas.

Para ello vamos a centrarnos en la instancia regional de cooperación y concertación establecida en torno a una temática de enorme relevancia mundial como es la adaptación a las nuevas condiciones generadas a partir de la difusión masiva de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en las sociedades contemporáneas. Esa situación permite hablar de una transformación general de la organización social y productiva tanto en los países desarrollados como en vías de desarrollo que se recoge bajo el rótulo de Sociedad de la Información. En el marco de la Conferencia Ministerial Regional preparatoria de América Latina y el Caribe para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (junio 2005) se adoptó, con participación de una pluralidad de actores del sector privado, la academia y la sociedad civil, un plan de acción regional, el eLAC2007. Su cumplimiento es monitoreado por un mecanismo intergubernamental regional permanente que cuenta con la asistencia técnica provista por la CEPAL. En su combinación de la orientación política que brinda el mecanismo informal de la diplomacia de cumbres - en este caso, de rango ministerial- con la capacidad de seguimiento y la mirada de más largo plazo del multilateralismo institucional, esta experiencia concreta de concertación regional está en el camino de construir un “multilateralismo cooperativo efectivo” (Rojas Aravena, 2000a: 7; Rojas Aravena, 2000b: 24-25).

Se trata de una “nueva” concertación regional, novedosa en temática, estilos y participantes. En cuanto a la temática se adopta una agenda específica, antes que amplia, mientras que el estilo de trabajo privilegia la formulación de propuestas técnicas, con sus mecanismos de monitoreo, frente a un enfoque puramente político que se traduzca en múltiples iniciativas con vigencia declarativa. A su vez, si bien los gobiernos tienen la responsabilidad de liderar este proceso de concertación e implementación de una agenda temática de políticas públicas, se asume

la necesidad de abrir el proceso a la participación de nuevos actores no estatales (empresas, organizaciones de la sociedad civil). En este sentido, esa 'nueva' concertación se debe entender inscrita en el proceso de cambio que está experimentando la política internacional en el marco de la globalización. Una realidad marcada en especial por dinámicas económicas y tecnológicas que han generado una re-organización transfronteriza de las relaciones humanas en diversas esferas de actividad social junto a la emergencia de verdaderos problemas de alcance global. En ese contexto se constata, en el plano político-institucional, un relativo debilitamiento de los Estados en sus capacidades soberanas individuales para regular esas relaciones y gestionar esos problemas, al tiempo que se conforman -en gran parte con la participación protagónica de esos mismos Estados- nuevas estructuras institucionales de regulación y coordinación de políticas a escala supranacional (tanto global como regional). En definitiva, se trata de un momento de transición que algunos analistas han identificado como el paso "de una era de los Estados nacionales a la era de la globalización y la gobernanza global" (Maggi/Messner/Landmann, 2002: 13; cfr. Rubio Lara, 2002).

Dentro de este entramado institucional, complejo y en ocasiones contradictorio, constituido por foros e instancias formales e informales, se inserta la diplomacia de cumbres como una nueva forma de expresión del multilateralismo. A partir de la década de los noventa, el sistema de Naciones Unidas recurre a esa fórmula para abordar diferentes asuntos y problemas que hacen al desarrollo social de sus pueblos, convocando sucesivas Cumbres mundiales. Las agendas de acción que en ellas se adoptan se sustentan en una visión ética, un horizonte normativo y programático que es provisto por el enfoque de derechos humanos, y que se plasmará en 2000 en la declaración de la Cumbre del Milenio y sus objetivos de desarrollo. De este modo, como destacan las agencias del sistema de Naciones Unidas (2005: 2), "la agenda multilateral retoma una visión integral del desarrollo, partiendo de la premisa de universalizar no solo los derechos civiles y políticos sino también los derechos económicos, sociales y culturales". En ese marco se desarrollará luego, a través de dos fases entre 2003 y 2005, la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) en la que se establecen una serie de compromisos para lograr que aquélla sea una realidad social inclusiva, accesible a todas las personas, grupos y regiones del globo. Como parte del proceso preparatorio, así como de seguimiento e implementación adaptado a las peculiares condiciones regionales, se generará en América Latina y el Caribe la instancia de concertación de políticas que aquí nos ocupa, y el eLAC2007 como su Plan de Acción Regional.

I. Algo más que infraestructuras: la Sociedad de la Información en 3 D

En primer lugar debemos atender brevemente a cuáles son las características de la realidad sobre la que se propone actuar este Plan de Acción Regional. La noción de 'sociedad de la información' se liga, en principio, con la revolución tecnológica asociada al desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). La aparición de estos sistemas tecnológicos, que permiten nuevas formas de crear y divulgar información, y de entablar comunicaciones, a grandes distancias y en espacios virtuales, está generando profundas alteraciones en los modos de organización social y productiva de las sociedades. En este sentido se puede sostener que el cambio de paradigma social implicado por el concepto de 'sociedad de la información' conforma el núcleo motor del propio proceso de globalización que está experimentando el mundo actual. La transformación operada a partir de este nuevo modelo informacional se traduce en cambios en la forma en que las personas trabajan y piensan, usan su tiempo libre y se expresan culturalmente, se organizan políticamente y actúan en conjunto, o producen y hacen negocios.

Este cambio paradigmático es, en sí mismo, un fenómeno global que está afectando tanto a los países industrializados como a las naciones menos desarrolladas, condicionando el modo en que estas últimas pueden insertarse en la economía mundial y alcanzar sus objetivos de desarrollo con equidad. Sin embargo, el proceso de transición paradigmática no ocurre en un vacío sino que depende en gran medida del nivel de desarrollo y la distribución de la riqueza alcanzados en la 'era industrial' por los países, lo que se traduce en la dotación inicial de recursos, capacidades y conocimientos con que cuentan. Por ende, tanto los ritmos de ese proceso como los obstáculos para adaptarse exitosamente son diferentes para los países y las regiones en función de las características y el grado de desarrollo precedentes. En consecuencia, si bien esta transición tecnológica y organizativa ofrece, por un lado, oportunidades de desarrollo (con la tecnología como una herramienta), plantea, por otro, riesgos de ampliar la desigualdad entre países -y dentro de éstos- en la forma de la brecha digital que está alejando a aquellos grupos de personas que ya se benefician del acceso y uso de las TIC y quienes aún no son capaces de hacerlo. Hacer frente a estas amenazas, gobernando a través de instancias multilaterales este proceso de transición para orientarlo en un sentido deseable de inclusión social ha sido el principal objetivo de la CMSI, así

como del eLAC2007 en el plano regional, fijando una agenda de acción adaptada a los principales desafíos que se presentan para los países de América Latina y el Caribe.

1.1. Composición multidimensional: estratos horizontales, sectores verticales, áreas diagonales

La transición hacia la sociedad de la información tiene en el desarrollo de una cierta infraestructura tecnológica una condición *sine qua non*. Se trata de desplegar territorialmente una infraestructura física, es decir redes de TIC (computacionales, fibra óptica, u otros tipos de sistemas digitales) que hagan técnicamente posible el acceso de los usuarios. En ciertas zonas de nuestra región, en particular áreas rurales, se necesita cubrir algún requisito infraestructural previo como el acceso a redes de energía eléctrica. Sin embargo, se debe constatar de inmediato que el despliegue de la 'sociedad de la información' es un fenómeno complejo y multifacético que amerita un enfoque mucho más amplio que el puramente centrado en las infraestructuras. En ese sentido resulta muy elocuente la metáfora de las 3D en tanto pone en evidencia que, más allá de un unidimensionalismo tecnológico, crear sociedades de la información, y en particular construir las en términos equitativos, implica movilizar el conjunto de la vida social en su tridimensionalidad.

De manera más operativa, la noción de las 3D fue recogida en un estudio elaborado por la CEPAL que sirvió de documento de trabajo para los trabajos de la Conferencia Ministerial Regional reunida en Bávaro (República Dominicana) en 2003. En base a ese trabajo de CEPAL (2003: 12-16) se puede sostener que la infraestructura compone, junto a los servicios genéricos (software, navegadores, programas multimedia, etc.), una de las dimensiones de la sociedad informacional: los estratos horizontales, que es su parte más visible y tangible. A partir de esos fundamentos se desarrolla, mediante la digitalización (aplicación de la tecnología a los procesos digitales), una segunda dimensión: la de los sectores verticales. Esta dimensión es la que asegura dotar de contenido a las redes informacionales, alcanzando a una diversidad de sectores de actividad, comenzando por los más conocidos ámbitos del comercio y los negocios electrónicos para llegar a otros que hacen al gobierno y la administración pública, la prestación de servicios sociales o las actividades culturales. Finalmente, la sociedad de la información cuenta con una tercera dimensión: las áreas diagonales, que inciden transversalmente favoreciendo o entorpeciendo su desarrollo. En este campo se incluye el establecimiento de marcos regulatorios, la existencia de mecanismos de financiamiento y la formación de capital humano con una calidad y perfil acorde con las exigencias.

De manera esquemática se puede identificar cada una de estas dimensiones con una idea clave que hace, por así decir, a su efectivización. En este sentido, en los estratos horizontales la noción central es el acceso, entendido como una realidad física y también económica. En lo referente a infraestructuras, esta situación se ha enfrentado en la región utilizando, en especial, diversos tipos de acceso colectivo compartido a las TIC (centros de acceso público, nuevas tecnologías de acceso inalámbrico). En relación con los servicios genéricos se pueden destacar estrategias de acceso a través del establecimiento de estándares técnicos que permitan la interoperabilidad entre distintos productos y redes digitales (telefonía, televisión, Internet, etc.) o la adopción de sistemas de software libre, que contribuyen a la universalización del acceso. Por su parte, la idea básica con respecto a los sectores verticales tiene que ver con la transparencia y eficiencia de sus contenidos, particularmente en sus aplicaciones de servicio público. Por último, en las áreas diagonales se trata de la adecuación de los instrumentos de política utilizados (incentivos y regulación pública) para permitir un desarrollo eficiente y equitativo de la sociedad de la información. Asimismo se necesita, en cuanto al capital humano, crear las capacidades,

conocimientos y habilidades requeridas para el acceso socio-cultural, esto para poder aprovechar las oportunidades generadas por las TIC.

Por consiguiente, en una región que es, en lo esencial, tomadora de las innovaciones tecnológicas, se debe hacer énfasis en un activismo institucional para seleccionar alternativas de política pública que dirija la adaptación a esta nueva realidad informacional. Por tanto el eLAC2007 se orienta al objetivo regional de enfrentar las “trayectorias tecnológicas exógenas” desde una “endogeneidad institucional, política y normativa” (CEPAL, 2005: 12).

1.2. Incidencia temática: economía, política y sociedad

La construcción de sociedades de la información implica, tal como hemos señalado, un cambio profundo en las formas organizativas sociales y productivas afectando, por tanto, a los distintos grupos y sectores de la sociedad. En ese orden de ideas, la propuesta de conformar una ‘Sociedad de la Información’ inclusiva y orientada al desarrollo humano que se recoge en los documentos finales de la CMSI sitúan como elementos clave al individuo y la comunidad, tal como también lo ha hecho CEPAL (2003: 17). Por ello se ha entendido necesario que el diseño e implementación de estrategias de política pública, también a nivel global y regional, contemplen marcos de trabajo multisectoriales que permitan lograr una perspectiva integral.

De esa manera, se pretende sumar a todos los actores, públicos y privados, que protagonizan y están interesados en el proceso de transición hacia la sociedad informacional. Se trata de incorporar la mirada del sector privado, que desempeña un papel activo generando las condiciones materiales para el despliegue de las TIC (inversiones en industrias dinámicas del sector tecnológico) pero también serán principales beneficiarios de aquéllas en términos de uso para los negocios. Pero también se debe incluir el enfoque de las organizaciones de la sociedad civil que están interesadas en sus repercusiones sociales y culturales, sea en cuanto a las oportunidades como usuarios para generar nuevos contenidos, compartir información y conocimientos o difundir ideas, como en su virtualidad para actualizar o coartar las posibilidades de desarrollo y vigencia de derechos fundamentales.

En resumidas cuentas, la incidencia del paso a la ‘sociedad de la información’, así como de los rasgos específicos con que se la construya, se hace sentir en una diversidad de campos temáticos. En el campo de la economía, evidentemente, tiene consecuencias sobre el crecimiento económico y la distribución del ingreso, como también sobre los niveles de productividad y la posible generación de nuevas ventajas competitivas dinámicas y formas más eficientes de organizar la producción y el comercio. Por otra parte tiene implicaciones en diferentes asuntos que hacen al desarrollo social, como ocurre con las oportunidades que brinda para mejorar la cohesión social mediante la prestación más eficiente e inclusiva de servicios sociales en materia de salud, educación, formación profesional o prevención de desastres naturales. A su vez, ofrece las condiciones para efectivizar derechos básicos como el de la libertad de expresión e información o la plena participación en la vida cultural aunque también presenta amenazas para la preservación de la diversidad lingüística y cultural del mundo. En el plano político, la incorporación de las TIC puede contribuir tanto a una mayor transparencia de la gestión pública como a un incremento en las posibilidades de participación ciudadana reforzando los sistemas democráticos en su eficacia y legitimidad.

Teniendo en cuenta las oportunidades y riesgos que esta transición paradigmática plantea, se han ido generando instancias de coordinación de políticas con el propósito de establecer agendas, tanto a nivel global como regional, para la gobernanza de este

proceso. En todas ellas se busca combinar las políticas públicas, implementadas por los Estados -nacionalmente o en forma cooperativa-, con iniciativas provenientes de las empresas y la sociedad civil, en el marco de una agenda consensuada de metas socialmente deseables. Su análisis ocupará el resto de este artículo.

II. La gobernanza de la Sociedad de la Información: de la Cumbre Mundial a la estrategia de acción regional

Para construir la Sociedad de la Información es, por tanto, necesario acometer una amplia gama de intervenciones de política pública que requieren la colaboración de los distintos sectores de la sociedad. A su vez, la alta complejidad de las tareas a desplegar así como el carácter transfronterizo de las tecnologías y relaciones sociales informacionales hacen indispensable que los Estados acuerden ciertas estrategias multilaterales de acción para impulsar y gobernar la transformación de sus países en sociedades de la información. En los últimos años, este asunto global ha pasado a ser parte central de la agenda de desarrollo a partir de su incorporación en los debates y decisiones del entramado institucional multilateral en que se opera la gobernanza global.

Más abarcativa que la tradicional idea de gobierno (*government*), la gobernanza (*governance*) es entendida como “todas aquellas actividades de actores sociales, políticos y administrativos que pueden ser vistas como esfuerzos intencionados para guiar, orientar, controlar o manejar [sectores o facetas de] las sociedades” (Kooiman, 1993: 2). En un momento en que la globalización implica una re-organización transfronteriza de las relaciones sociales, se ven también afectados los modos de gobernanza predominantes en la política internacional y doméstica. De hecho, se asiste a una interpenetración entre ambas esferas y, más aun, a un creciente desdibujamiento de los límites entre lo interno y lo externo que afecta a la centralidad jerárquica del Estado soberano (cfr. Rosenau, 1997; Cerny, 1999; Messner, 2001). En ese contexto, los Estados han establecido numerosos foros, regímenes e instituciones multilaterales como espacios de cooperación para crear reglas y normas, y alcanzar consensos sobre políticas, cuyas orientaciones repercuten directa o indirectamente en las definiciones de política doméstica. A su vez, esta institucionalidad multilateral originada en la cooperación interestatal ha ido generando espacios para la interacción con una pluralidad de nuevos actores en la escena política mundial, de modo que éstos encuentren canales institucionales para tener voz e influencia en el proceso de la gobernanza global.

En todo caso, son los Estados quienes deciden poner en marcha estos espacios de cooperación cuando entienden que la actuación coordinada puede resultar un medio para la consecución de sus propios intereses nacionales. Esa decisión no es producto de una armonía de intereses preexistente sino que la cooperación surge en situaciones en que existen intereses diferenciados pero convergentes en pos de objetivos compartidos (Keohane, 1988). Habitualmente, la provisión de determinados bienes públicos internacionales constituye una oportunidad para la cooperación y la creación de mecanismos de gobernanza. En este sentido, los estudios de la CEPAL (2003: 48; 2005: 11) han incidido en el carácter de “bienes públicos” de las TIC en tanto su uso tiene externalidades que benefician, más allá de su usuario inmediato, a la comunidad en su conjunto. Dado este rasgo de bien público como proveedor de información y conocimiento, junto a las propias características transfronterizas de la tecnología digital, la regulación e impulso de la sociedad de la información se ha convertido en un tema relevante en la agenda de coordinación multilateral a nivel global y regional.

2.1. El contexto mundial: las metas del Milenio y la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información

Dentro de ese entramado de gobernanza global, el sistema de Naciones Unidas ha instalado como innovación institucional la convocatoria de reuniones informales de altos representantes de los Estados, con espacios para la participación de otros actores, en forma de grandes Cumbres mundiales sobre los principales temas del desarrollo social. Es un nuevo modo de expresión del multilateralismo, entendido éste, más allá de una mera consideración numérica, como una específica “forma institucional que coordina la relación entre tres o más Estados basándose en principios generalizados de conducta” (Ruggie, 1993: 11). Por tanto, el funcionamiento pleno de la forma institucional multilateral implica alterar gradualmente la manera de establecer los propios intereses, que pasan a ser definidos teniendo en cuenta, a la vez, los intereses de los demás miembros del arreglo institucional, y a éste como un todo.

Las Cumbres mundiales que se desarrollan a partir de los años noventa van a desempeñar un rol significativo como foro de debate y consenso sobre las prioridades globales que deben marcar una agenda multilateral de desarrollo. En un reciente estudio se destacan tres funciones principales de las Cumbres de Naciones Unidas: enmarcar los términos del debate en asuntos claves para el desarrollo, definir reglas internacionales de conducta (por ejemplo, normas de derechos humanos) y establecer orientaciones a ser adoptadas por las políticas nacionales. En este último sentido, las Cumbres de evaluación (*follow-up*) que se realizan a partir del 2000 ponen en evidencia un menor grado de efectividad, en particular por insuficiencias en los mecanismos de seguimiento de la implementación de los compromisos (Pianta, 2005: 11-13). Por su parte, la Cumbre del Milenio en septiembre de 2000 representó la oportunidad de consolidar esas prioridades en una visión integral del desarrollo humano que toma la forma de una agenda consensuada entre países desarrollados y en desarrollo. De ese modo la Declaración del Milenio, y las Metas del Milenio que se han derivado de ella como “un conjunto claro de prioridades y objetivos de desarrollo precisos y con plazos establecidos para su cumplimiento”, han pasado a constituir -en palabras del Secretario General- “un marco normativo común para todo el sistema de las Naciones Unidas” (Naciones Unidas, 2002).

En esa ocasión se identificaron objetivos orientados a combatir el hambre y la pobreza extrema, el analfabetismo, las enfermedades, la inequidad de género, y el deterioro

del medio ambiente, en base a parámetros cuantificados que se deben alcanzar antes de 2015. Así se establecen una serie de compromisos evaluables, por parte de todos los países, para lograr un desarrollo sostenible y socialmente equitativo para todos los habitantes del planeta. En ese marco se incorpora una meta específica dedicada a la superación de la brecha digital que amenaza con perpetuar, agudizadas, las desigualdades sociales dentro de, y entre, los países en el tránsito a la sociedad informacional. A este respecto, dentro del ODM 8 (Objetivos Desarrollo del Milenio) que contempla una “alianza mundial para el desarrollo” entre los Estados desarrollados y en desarrollo, se establece como meta 18 “dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular de las tecnologías de la información y las comunicaciones”. Se enfatiza la necesidad de la colaboración entre agentes públicos y privados en la consecución de esta meta, para lo cual se habrá de trabajar “en cooperación con el sector privado”.

Enmarcada por este compromiso colectivo, se celebró la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI), con la peculiaridad de reunirse en dos fases: Ginebra (diciembre 2003) y Túnez (noviembre 2005). En la primera fase se aprobó una Declaración de principios como muestra de una clara voluntad política de los participantes (representantes estatales y de otros actores interesados) de trabajar de manera cooperativa en favor de una sociedad de la información eficiente e inclusiva. Para lograr esa “Sociedad de la Información para todos” se comprometieron a adoptar una serie de medidas concretas contenidas en el Plan de acción de Ginebra, con la perspectiva de establecer objetivos evaluables de la mejora de la conectividad y el acceso a las TIC a nivel mundial antes de 2015. Entendiendo este Plan como una plataforma dinámica para promover a nivel nacional, regional e internacional el avance de la sociedad informacional, la segunda fase constituyó una oportunidad para evaluar la evolución hacia la reducción de la brecha digital. A través del Compromiso de Túnez y la Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información, los participantes de esta segunda fase enfatizan en aspectos de gran relevancia para la efectiva implementación de los mandatos acordados: los mecanismos de financiación, la necesidad de una gobernanza de Internet en base a principios de transparencia, multilateralismo y democracia, y las fórmulas institucionales para asegurar el seguimiento y la aplicación de las decisiones de la CMSI.

El proceso de la CMSI se reglamentó con un criterio abierto de tal modo que, si bien se trata en lo esencial de una instancia intergubernamental en su composición y toma de decisiones, se generará una dinámica multiparticipativa. De ese modo, tanto en los segmentos de alto nivel (Cumbres) como durante el Proceso Preparatorio en que se producen las consultas y negociaciones en torno a los contenidos temáticos de los consensos a adoptar, se fomentó un grado de intervención mucho mayor que en otras Cumbres de las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado, e incluso de redes de autoridades locales como la IT4ALL. Por otra parte, el proceso preparatorio incluyó también una perspectiva regional que, en América Latina y el Caribe, dio lugar a la conformación de la Conferencia Ministerial Regional. En este marco se pone en marcha una dinámica de concertación que, además de establecer posiciones comunes de cara a la Cumbre mundial, se traduce en la adopción del eLAC2007 como un plan de acción regional que complementa la elaboración de estrategias-e nacionales. En ese sentido es consecuente con las propias orientaciones de los distintos documentos de la CMSI, que destacan el potencial aporte de la cooperación e integración regionales, con la intervención coordinada de los gobiernos y actores no estatales, para contribuir en la creación de la sociedad de la información.

2.2. La Sociedad de la Información en América Latina: Florianópolis, Río de Janeiro y después

En el año 2000, en el marco de los trabajos preparatorios para el segmento de alto nivel del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, la temática de la sociedad de la información se hace presente como un asunto en la agenda regional. En efecto, ese año el segmento de alto nivel se convocó bajo el lema “El desarrollo y la cooperación internacional en el siglo XXI: la función de las tecnologías de la información en el contexto de una economía mundial basada en el saber”. En la reunión de representantes regionales celebrada en junio a instancias del gobierno brasileño, se aprobó la Declaración de Florianópolis en que se expresa por primera vez “la aspiración compartida de los países de América Latina y el Caribe de integra[rse] como miembros plenos de la sociedad de la información con eficiencia, equidad y sustentabilidad, en el marco de la economía global basada en el conocimiento”. Entre las líneas de acción a tal fin, destacaron el despliegue de esfuerzos de cooperación regional en materia de políticas públicas sobre TIC, en la forma de mecanismos innovadores como la promoción de iniciativas técnico-comerciales conjuntas y la participación concertada en los foros internacionales relevantes.

A partir de esa fecha se produce, también, una intensificación de los esfuerzos nacionales para integrarse a la sociedad de la información. En la mayoría de países de la región se han puesto en marcha estrategias nacionales especiales que han llegado a ser parte relevante de las agendas de políticas de desarrollo. En muchos casos, se han establecido grupos de trabajo de alto nivel para marcar la orientación estratégica de esas iniciativas, creando en ocasiones mecanismos para la participación de la sociedad civil, el sector privado y la academia como forma de asociarlos en un diálogo democrático y aprovechar todos los recursos y conocimientos disponibles en la sociedad. Sin embargo, se ha constatado que en la mayor parte de ellos “todavía predominan los discursos sobre el diseño o la formulación de políticas públicas, faltando esfuerzos para promover proyectos específicos, ponerlos en marcha y evaluar sus impactos” (CEPAL, 2005: 58). En esta labor pueden resultar significativos los aportes derivados de la coordinación regional de una agenda de políticas públicas que permite el intercambio y aprendizaje mutuo de buenas prácticas, como ocurre actualmente con el eLAC2007.

Este Plan de Acción es el producto de una evolución de la concertación regional que ha pasado de los acuerdos y declaraciones políticas, iniciados en Florianópolis, a la concreción de una serie de objetivos prioritarios, a ser logrados en base a unos instrumentos, acciones y proyectos concretos. Entre el 2000 y el 2003, numerosos foros regionales sirvieron como marco para declaraciones políticas que daban cuenta de un amplio consenso en torno a la relevancia y conveniencia de difundir las TIC e insertar activamente a la región en la Sociedad de la Información global. A ese respecto se pueden destacar la Declaración de Itacuracá (recomendaciones a la conferencia de UNESCO), Declaración de Río de Janeiro de las TIC para el Desarrollo (posición de países en desarrollo frente a distintos Task Force de ECOSOC y G-8, entre otros), Decisión de cancilleres del Grupo de Río de constituir un grupo del trabajo en la materia, Agenda de Conectividad para las Américas y Plan de Acción de Quito (CITEL/Cumbre de las Américas). Por último, como parte del proceso mundial preparatorio de la primera fase de la CMSI, se celebró la Conferencia Ministerial Regional de enero de 2003 dando origen a la Declaración de Bávaro en que se adoptan un conjunto de principios rectores de la transición a la sociedad informacional y se identifican los temas prioritarios a abordar. En ese sentido se señala el compromiso de establecer grupos de trabajo regionales y

subregionales para asuntos específicos, aprovechar los esfuerzos regionales de integración, y promover la visión y prioridades regionales en los foros mundiales.

De hecho, esta Declaración política constituyó la contribución de América Latina y el Caribe a los trabajos de la CMSI reunida en Ginebra en diciembre de 2003. Al mismo tiempo se puede sostener que representa un punto de inflexión en el desarrollo de la gobernanza de la Sociedad de la Información en la región, poniendo fin a la etapa de las declaraciones políticas. En ese sentido, al fijar unos principios e identificar unas prioridades de trabajo, y solicitar a la CEPAL que apoye a los países en el seguimiento de los consensos adoptados en Bavaro y en la ejecución de las conclusiones y recomendaciones de la Cumbre mundial, viene a prefigurar la siguiente etapa de este mecanismo de concertación. Se trata de una etapa en que el consenso político se convierte en un acuerdo operativo, en un mandato de acción concreto (eLAC2007), que será apoyado por un mecanismo de seguimiento y contará con la asistencia técnica y de secretaría de la CEPAL. Durante las reuniones preparatorias de la segunda fase de la CMSI, los gobiernos miembros de la Conferencia regional propusieron establecer un vínculo entre la estrategia y visión global de largo plazo provista por la Declaración y Plan de Acción de Ginebra y las prioridades regionales a través de un plan de corto plazo. De esa manera se aprueba en junio de 2005, en la reunión ministerial de Río de Janeiro, un Plan de Acción Latinoamericano y Caribeño para el período 2005-2007 que contempla un conjunto de iniciativas orientadas a impulsar un desarrollo digital inclusivo en las sociedades de la región.

La gobernanza de la Sociedad de la Información es un fenómeno que opera a múltiples niveles, como puede apreciarse en este caso, por medio de una dinámica en que los procesos globales, regionales y subregionales se retroalimentan. En ese sentido, eLAC2007 constituye un instrumento de intermediación entre unas metas globales ambiciosas y con un horizonte temporal largo (2015) y las circunstancias y necesidades específicas de los países de la región a través de metas concretas en plazos relativamente cortos que permiten una lógica de evaluación y aprendizaje constante. Por su parte, las acciones concertadas en el plano regional tienen el propósito de potenciar las estrategias nacionales contribuyendo a su profundización y a reducir sus costos a través de la convergencia regional, de forma de acelerar el proceso de avance hacia la sociedad de la información. A su vez las propias características de las tecnologías de información y comunicaciones, en cuyos procesos productivos y aprovechamiento eficiente se requiere de economías de escala, y cuya lógica de utilización desborda las fronteras nacionales, las dotan de un gran potencial para fortalecer los procesos de integración regional existentes mediante el diseño de una agenda política común.

El eLAC2007 ha implicado un primer paso para aprovechar esta enorme oportunidad de poner en marcha una agenda coordinada de políticas públicas para hacer frente a un gran número de desafíos y posibilidades similares que se le plantean a los países de la región en materia de TIC. En ese sentido, identifica tres áreas de temas prioritarios para la región: acceso a las tecnologías, creación de capacidades, y transparencia y eficiencia públicas, en torno a las cuales se adoptan una serie de metas viables (de acción o de resultado), cuantificables en la medida de lo posible, y se establecen mecanismos regionales para monitorear su cumplimiento. Si bien se trata de una agenda de políticas públicas en cuya implementación los gobiernos deben desplegar un rol de liderazgo, se reconoce que una tarea tan compleja como construir sociedades de la información requiere una colaboración estrecha con otros actores públicos y privados. Por ello, como afirman en la declaración política de la Conferencia ministerial, el 'Compromiso de Río', los

gobiernos se comprometen a “facilitar la inclusión de todas las partes interesadas -el sector privado, la sociedad civil, la comunidad científica y académica, y cualquier otra- en el proceso de creación de una sociedad de la información basada en conocimientos compartidos”.

2.3. Concertación y gobernanza: conferencia intergubernamental y participación multisectorial

Por lo tanto, estamos frente a un proceso de concertación política regional que reúne a los Estados latinoamericanos y caribeños para enfrentar una serie de desafíos comunes. No obstante, hemos señalado que se trata de una forma novedosa de concertación en temática, estilos y participantes. En ese sentido, la actuación coordinada que se plantea en el eLAC2007 implica romper con las diferencias analíticas que se establecen habitualmente entre concertación, cooperación e integración regional.

Tomando como referencia la precisión conceptual realizada por Juan Gabriel Tokatlian (2001: 129) se entiende por concertación un mecanismo intergubernamental de acción conjunta, en el terreno estatal-diplomático y con fines preferentemente políticos, frente a otros actores. Por su parte la cooperación involucra proyectos y acuerdos selectivos de carácter puntual, pero con un trasfondo político, impulsados por los Estados con el concurso de sectores sociales -en especial, el sector empresarial. Por último, la integración hace referencia a un proceso de mayor alcance y complejidad que implica una interpenetración entre las sociedades nacionales, y en el cual cabe un rol más dinámico y protagónico a una diversidad de agentes societales. Este nuevo modo de coordinación es acorde con la inserción de los países en un entramado institucional multilateralista en que se adoptan compromisos que, antes que normar las relaciones entre Estados, establecen parámetros de acción para las decisiones de política pública en la esfera doméstica. A causa de esta interpenetración entre lo interno y lo externo, este emergente sistema de gobernanza global se ha visto abocado a generar espacios para la intervención de una diversidad de actores no estatales que se ven afectados por las decisiones que se adoptan en ese contexto institucional de acción.

Se perfila así un nuevo multilateralismo en que las modificaciones institucionales, si bien con ritmos desiguales y con rasgos fragmentados y ambiguos, implican dar cabida a múltiples voces societales junto con los representantes estatales, dando forma a un multilateralismo complejo (O'Brien et al., 2000; Cox, 1997). En este contexto, las Cumbres mundiales de Naciones Unidas crearon una 'ventana de oportunidad' para que los grupos de la sociedad civil pudieran incorporar sus perspectivas y necesidades en los procesos decisorios de la gobernanza multilateral. Surge así una dinámica de realimentación donde la aparición de este sitio institucional genera una nueva estructura de oportunidad política (Tarrow, 1997) para influir en la agenda política global, lo que alimenta una extensión del alcance y las iniciativas transnacionales de la sociedad civil (Pianta, 2005). A lo largo de las sucesivas Cumbres de los noventa se va consolidando entre los gobiernos la idea de las organizaciones de la sociedad civil como un socio valioso para aumentar la eficacia y legitimidad de la gobernanza que proveen las instituciones multilaterales, y se modifica el grado de participación que se les reconoce.

A su vez, cambia el modo en que se entiende la relación entre los actores estatales y societales y, por ende, en que se construye discursivamente el rol que cumple la sociedad civil en los procesos de deliberación sobre políticas en las conferencias mundiales. Si bien

formalmente son referidos como observadores, en la práctica la intervención de organizaciones sociales se vio en un primer momento bajo el modelo de grupo de interés, como una fuerza 'externa' que intenta influir sobre las decisiones de los Estados. Posteriormente, ha ido prevaleciendo la noción de parte interesada (stakeholder) de modo que la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos son vistos como distintos sectores de la sociedad que afectan y son afectados por las operaciones de una determinada organización (Tabbush, 2005: 23-24), por lo que tienen derecho a estar 'dentro', y participar, de sus procesos decisorios. En la CMSI se adoptó esta última concepción reforzada por el hecho que los profundos y complejos cambios asociados con la construcción de sociedades de la información involucran a todos los actores públicos y privados, haciendo aun más indispensable implementar marcos de trabajo con participación multisectorial. De hecho, en el proceso de la Cumbre los agentes no estatales han reivindicado el principio de *equal footing*, que se inscribe en esta lógica, con respecto a los actores estatales y, en todo caso, han tenido unas posibilidades de intervención sensiblemente más amplias que en otras conferencias mundiales.

Este mismo criterio multiparticipativo fue incorporado en el ámbito de concertación regional, la Conferencia ministerial y su Plan de acción regional, en que se contempla que los gobiernos son los principales responsables pero deben operar en estrecha colaboración con el sector privado, el sector académico y la sociedad civil. Las prácticas habituales de funcionamiento, en las que incide especialmente la actitud más o menos abierta de los gobiernos a la participación social, no han ido en el sentido de un pleno desarrollo de ese ideal participativo, al menos para las aspiraciones expresadas por las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC Intervention, 2005a). Sin embargo existe un reconocimiento de la necesidad de combinar de manera innovadora las intervenciones de política pública con las iniciativas provenientes del sector privado y la sociedad civil, lo que remite a la idea de colaboración público-privada en la gobernanza. En este orden de cosas, el fenómeno de la gobernanza implica modalidades diversas de colaboración multi-agencial, en que se combina el uso de marcos de regulación pública con el ejercicio de capacidades auto-regulatorias a través de arreglos de carácter voluntario del sector privado, como suele ocurrir respecto a la fijación de estándares técnicos (Ferrero, 2006).

Por su parte, la intervención de las organizaciones de la sociedad civil en los mecanismos de gobernanza suele tomar la forma del '*partenariado*' en los grupos de trabajo, con grados variables de participación en el diseño, la aplicación y la evaluación de la agenda de política pública. En sus expectativas, más allá de una perspectiva técnica, incorporan una visión ético-política en torno a la promoción del interés público y del respecto de sus derechos básicos como ciudadan@s en las políticas que se adopten. En concreto, han enfatizado que "el derecho a comunicar [entendido en sentido más amplio que el derecho a la información y la libertad de expresión] es la base para el ejercicio de otros derechos humanos fundamentales y otras condiciones esenciales para sociedades de la información igualitarias y democráticas" (OSC Intervention, 2005b). En este sentido se observa una convergencia en el modo en que se aproximan a esta agenda temática 'desde abajo', la sociedad civil, y 'desde arriba', el sistema de Naciones Unidas, con un enfoque basado en derechos que apunta a un desarrollo humano integral y que enfrenta a los Estados, y sus intereses y pugnas inmediatas, con un horizonte de acción marcado por objetivos de largo plazo en torno a los cuales establecer consensos con una amplia y sólida base social.

En definitiva, con este nuevo estilo de concertación regional, liderado por los Estados aunque con un enfoque colaborativo con una mutiplicidad de sectores societales, se

ha elaborado eLAC2007 como una iniciativa de gobernanza de la transición hacia la sociedad de la información mediante una agenda de política pública para el desarrollo digital de los países de la región.

III. eLAC2007, una agenda de política pública: desafíos para la cooperación regional

Tal como se ha visto, el eLAC2007 es el resultado de un proceso de diálogo y concertación política entre todos los países de América Latina y el Caribe que les ha conducido a consensuar una agenda de política pública para la región. Esta es una agenda concertada entre países que, enfrentados a desafíos compartidos, han identificado un conjunto de iniciativas y proyectos para el desarrollo regional de políticas públicas digitales con el objetivo de que contribuyan a fortalecer el crecimiento con equidad, el desarrollo social, la democracia y la integración regional. Su orientación esencial consiste en acelerar el avance hacia una sociedad de la información inclusiva, que beneficie a todos los habitantes de la región, lo cual requiere reducir sus costos económicos y sociales. Por otra parte, tomando en cuenta el gran dinamismo que caracteriza al desarrollo de las TIC, adopta un plazo breve que favorece el seguimiento y revisión de sus compromisos, así como el ajuste flexible de sus metas en función de lo conseguido, del aprendizaje realizado y de los cambios contextuales. En este sentido, está prevista una Conferencia ministerial de seguimiento en El Salvador para 2007, fecha en que expiran los mandatos del eLAC, que se espera sean reformulados con el horizonte de 2010 como se manifestó en la tercera reunión de implementación celebrada en CEPAL (Santiago de Chile, 27 y 28 de noviembre de 2006).

El Plan de Acción regional está estructurado en torno a cinco áreas temáticas de las cuales tres responden a cuestiones sustantivas prioritarias: acceso a las tecnologías, creación de capacidades, y transparencia y eficiencia públicas. Las dos restantes hacen referencia a asuntos transversales con implicaciones decisivas para el avance en la incorporación de TIC: instrumentos de política (incentivos y marcos regulatorios) y entorno habilitador (mecanismo de seguimiento de mandatos e iniciativas de cooperación y asistencia internacional). Agrupadas en esas áreas, se singularizan 30 metas concretas -y 70 medidas- que se traducen en impulsar acciones o en obtener resultados medibles. Estas últimas están presentes en las actividades orientadas a potenciar las estrategias nacionales, dando visibilidad a las iniciativas ya en marcha al tiempo que se aporta a su mejora a través del intercambio intra-regional de experiencias y conocimientos en áreas críticas. Por su parte, las propuestas de acción en el plano regional se dirigen a fortalecer proyectos concretos ya en marcha a nivel regional, aprovechar sinergias mediante mejor coordinación, y fomentar la formulación y puesta en práctica de nuevas iniciativas.

3.1. El Plan eLAC2007 y la identificación de temas prioritarios para la concertación y cooperación regional

Hemos señalado que, dadas sus características tecnológicas, el desarrollo de la sociedad de la información requiere y fomenta la integración regional, generando condiciones de oportunidad para un aumento de la actuación coordinada de política pública en la región. A este respecto, el Plan eLAC representa un primer paso para aprovechar esta oportunidad única de implementar políticas y regulaciones concertadas para enfrentar los desafíos comunes que se plantean para una incorporación de las TIC que contribuya al desarrollo y la cohesión social en los países caribeños y latinoamericanos. Por tanto, en el plan de acción se identifican una serie de actividades prioritarias que tienen una dimensión decisiva de concertación y/o cooperación regional para el logro de las metas comprometidas.

En primer lugar, en el área de acceso e inclusión digital se destaca la relevancia de la cooperación para impulsar el desarrollo de una infraestructura regional de TIC, en especial generando una robusta red de telecomunicaciones de banda ancha. En esta cuestión, que es la más evidente y tangible en el desarrollo de la sociedad de la información, existen iniciativas con distinto grado de avance en los procesos de integración subregional (CAN, Mercosur, CARICOM, SICA) y en proyectos de interconexión física como Plan Puebla-Panamá o IIRSA (CEPAL, 2003: 87-88), lo que se reconoce en el Plan regional. A su vez, se contempla la importancia de la concertación regional en torno a cuestiones tan determinantes para universalizar el acceso como la elección de los estándares técnicos que permitan la interoperatividad de distintas tecnologías alámbricas e inalámbricas a través de la región. Para ello se propone crear un grupo de trabajo, en el marco de instituciones regionales ya existentes (como CITELE, REGULATEL, UTC) -y en diálogo con el sector privado-, para analizar alternativas en una temática de enorme significación y potencial estratégico que ha sido subestimada en las estrategias de desarrollo tecnológico de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2003: 90). En este sentido, establecer una alternativa regulatoria que permita la interoperabilidad implica poder aprovechar las economías de escala en la producción de equipamiento TIC, con la consecuente reducción de costos del acceso a esas tecnologías. Al mismo tiempo, impide que el denominado 'efecto candado' (altos costos de cambio) genere monopolios de facto que tienen repercusiones negativas en cuanto al acceso económico pero también respecto a un desarrollo tecnológico fluido en el futuro.

Una dinámica similar afecta a los servicios genéricos en materia de software, por lo que se ha establecido una iniciativa para crear un grupo de trabajo regional para intercambiar experiencias y criterios en torno al uso de diversas soluciones tecnológicas (estándares exclusivos o abiertos). En este aspecto, la concertación regional tendría una implicación positiva no sólo en materia de acceso sino también en el área de creación de capacidades y conocimientos, en la que se incluyó esta medida. La opción por el uso de modelos de software de fuente abierta (libre o comercial) resulta en principio más adecuado para promover la producción de tecnologías y contenidos que sirvan al interés público, ampliando las economías de escala y permitiendo un acceso a conocimientos públicamente disponibles (CEPAL, 2005: 39-41 y 62-63). De ese modo, se construyen soluciones tecnológicas más eficientes e inclusivas que favorecen la promoción e incentivo a la investigación y desarrollo en materia de software, contenidos y aplicaciones, por ende a la creación de nuevo conocimiento y el desarrollo de ventajas competitivas dinámicas. A su vez, para el desarrollo de las capacidades digitales se propone aprovechar sinergias a través del fomento de redes regionales y subregionales de intercambio y cooperación, en base a las TIC, entre universidades y centros de investigación, como entre instituciones científicas y tecnológicas para desarrollar actividades de innovación y promover la industria tecnológica local. En este área, por último, se apuesta por la concertación regional, "con la participación de todos los grupos interesados", para buscar soluciones comunes a los desafíos de las industrias creativas y del desarrollo de contenidos, bienes y servicios culturales, con una gran relevancia económica y para la promoción de la

diversidad cultural. También se establece la oportunidad de fomentar diálogos, intercambios y cooperación regional para generar conocimientos en cuanto a las experiencias nacionales en un asunto crítico como la gobernanza de Internet (en los planos institucional y tecnológico).

En materia de transparencia y eficiencia de contenidos y aplicaciones públicas se apuesta por aprovechar el potencial regional mediante el desarrollo de redes de cooperación, intercambio y uso compartido de portales educativos o información pública en materia de salud o cultura, en una estrecha colaboración de iniciativas públicas, privadas y de la sociedad civil. Con respecto a la administración pública se propone elaborar e implementar agendas regionales para integrar las TIC en los sistemas de justicia, para intercambiar tecnologías y aplicaciones sobre servicios de gobierno-e, y fortalecer la interconexión y coordinación regional en prevención de catástrofes y en el uso de TIC para la protección ambiental. Por su parte, en relación a los instrumentos de política se reitera la importancia del diálogo y la concertación regional de políticas de acceso universal, con la participación de la sociedad civil, la academia y el sector privado, lo que se debería traducir en marcos regulatorios e incentivos que favorezcan la progresiva consolidación de una sociedad de la información inclusiva en que se difunda el uso de TIC a todos los habitantes. Dentro del ámbito regulatorio también se debe incluir la atención a medidas legislativas que generen un clima de confianza y seguridad para el uso de las TIC en la comunicación y en las transacciones electrónicas, las que tienen lugar en gran medida con carácter transfronterizo. En este terreno, por tanto, desempeña un rol decisivo la cooperación regional especialmente a través de los grupos de integración ya existentes, toda vez que buena parte de estas regulaciones hacen a la protección y facilitación de los negocios e intercambios comerciales digitales. De hecho, hay ciertos esfuerzos de armonización legislativa ya en marcha en el marco de algunos procesos de integración económica regional como la CAN y el Mercosur (CEPAL, 2005: 53).

En última instancia, el desarrollo de instrumentos de política pública adecuados requiere un conocimiento previo preciso de las realidades sobre las que se quiere actuar. A tal fin, la elaboración de estudios comparativos del impacto económico y social de las TIC, así como el desarrollo de indicadores pertinentes de acceso y uso de esas tecnologías, implica un campo de actividad apropiado para la cooperación regional. En particular, eLAC2007 destaca la importancia de apoyar el desarrollo de la iniciativa de cooperación técnica, ya puesta en marcha por la CEPAL con el apoyo del Instituto para la Conectividad de las Américas (ICA) canadiense, que dio origen al Observatorio para la Sociedad de la Información en Latinoamérica y el Caribe (OSILAC). Por último, en lo referente a generar un entorno habilitador para el avance de la sociedad de la información en la región, se hace énfasis en la elaboración de iniciativas regionales concretas que permitan movilizar recursos financieros de diverso origen, público y privado pero también de la cooperación internacional (de acuerdo con el ODM 8), necesarios para construir una sociedad informacional para todos. Asimismo, se apunta a la creación de un mecanismo regional de seguimiento de la ejecución de eLAC2007 así como de los temas de la CMSI con una perspectiva de los intereses de la región.

3.2. Una agenda en acción: creación de grupos de trabajo y dinámica de funcionamiento

Reunidos como grupo de países de América Latina y el Caribe (GRULAC) en el marco de la segunda fase de la CMSI en noviembre de 2005, los representantes de los gobiernos decidieron crear un mecanismo regional temporal que pusiera las bases para la operatoria del eLAC2007. De ese modo se comienzan a definir los mecanismos de trabajo concertado que van a permitir la implementación de los mandatos consensuados como agenda política regional y el monitoreo de sus resultados. El Mecanismo Regional de Seguimiento, ratificado como permanente en 2006, está compuesto por

Brasil, El Salvador, Trinidad y Tobago, y Ecuador (coordinador), y se ha encargado de identificar las prioridades de los países en relación a los grupos de trabajo que se establecieron en el Plan de Acción, y asegurar el funcionamiento coordinado de este mecanismo de concertación.

Hacia abril de 2006, once países habían respondido a la consulta del mecanismo regional sobre los Grupos de Trabajo (GdT) y se hallaban participando activamente en uno o más de los GdT constituidos. En concreto, los grupos y países coordinadores eran los siguientes a esa fecha: Teletrabajo (Argentina), Tecnologías Alternativas (Colombia), Gobierno Electrónico (Nicaragua), Industrias Creativas (Argentina), Financiamiento (Argentina), Marco Legislativo (Perú). Para optimizar su funcionamiento, los grupos han apuntado a aprovechar sinergias por medio de una mayor coordinación entre ellos (caso de Industrias Creativas y Tecnologías Alternativas en materia de TV digital) como en relación con otros foros regionales que estén trabajando en el mismo tema (grupo Gobierno Electrónico con la red GEALC de OEA). En su calidad de Secretaría Técnica, la CEPAL¹ apoya el trabajo de los GdT a través de asistencia analítica (insumos de estudios, colaboración de sus expertos) y cooperación técnica en el seguimiento general y la evaluación de la labor de los grupos.

Asimismo, CEPAL gestiona y provee la asistencia técnica para el funcionamiento del espacio colaborativo virtual en que tienen lugar los debates e intercambio de experiencias que alimentan el trabajo de los GdT. Ese espacio virtual, accesible vía el portal de CEPAL, está pensado para un acceso “abierto, transparente, inclusivo y multilingüe” por parte de los agentes claves para el avance de la sociedad de la información, si bien en la práctica el punto focal nacional oficial asigna la cuota de tres miembros nacionales (pueden ser del sector público o privado o de la sociedad civil) por cada GdT. Por otra parte, se constata una cierta divergencia entre el reconocimiento declarativo de la importancia de una participación multisectorial y una práctica en que los gobiernos pretenden mantener su control sobre los canales de información y participación. En la reunión de coordinación de abril de 2006 se propuso usar básicamente mecanismos nacionales para la participación multisectorial, que debería tener un carácter más puntual, y que “el grupo debería ser de carácter cerrado en los aspectos técnicos, el diseño y la ejecución de encuestas, estudios, etc.” (eLAC2007, 2006). Sin embargo, otras decisiones muestran una mayor apertura a las organizaciones de sociedad civil, y en particular de la academia, como ocurre con la confirmación de la Red CLARA (Cooperación Latino Americana de Redes Avanzadas), organización no gubernamental que reúne a universidades y centros de investigación de la región, como un GdT en sí mismo. Para julio de 2006, cuando se presenta un nuevo informe de seguimiento, existe otro GdT -en materia de Software- en proceso de conformación, coordinado por Brasil.

De esta manera, el proceso de concertación regional se ha plasmado en un plan de acción operativo para cuya implementación se van poniendo en marcha diversos grupos de trabajo que pretende generar conocimiento sobre áreas críticas y proyectos e iniciativas de cooperación regional. Todo el proceso es monitoreado por un Mecanismo Regional de Seguimiento, ahora permanente, que cuenta con el conocimiento experto y la asistencia técnica que atesora una institución multilateral de mirada regional como CEPAL.

¹ En esta tarea, cuenta con los insumos y el equipo humano del Programa de la Sociedad de la Información que forma parte del plan de trabajo de su División de Desarrollo Productivo y Empresarial. (Ver link <http://cepal.org/socinfo>)

IV. Conclusiones

La transición hacia una 'Sociedad de la Información' está ligada con la aparición y difusión de los sistemas tecnológicos de la información y las comunicaciones (TIC) que hacen posible nuevas formas de crear y divulgar información, y de entablar comunicaciones, a grandes distancias, en espacios virtuales y en tiempo real. Ese nuevo modelo informacional está generando profundas transformaciones en los modos de organización social y productiva de las sociedades, alterando la forma en que las personas trabajan y piensan, usan su tiempo libre y se expresan culturalmente, se organizan políticamente y actúan en conjunto, o producen y hacen negocios. Si bien esa transición ofrece, por un lado, oportunidades de desarrollo (con la tecnología como una herramienta), plantea, por otro, riesgos de ampliar la desigualdad entre países -y dentro de éstos- en la forma de la brecha digital. Reducir la brecha digital, que aleja a aquellos grupos de personas que ya se benefician del acceso y uso de las TIC y quienes aún no son capaces de hacerlo, implica mejorar las condiciones de acceso de las personas a las TIC, haciendo de la Sociedad de la Información una realidad inclusiva de todas y todos.

En consecuencia, este proceso de transición requiere de instancias multilaterales para gobernarlo, enfrentando las amenazas que plantea la 'exclusión digital' de manera que la creación de sociedades de la información se oriente en un sentido deseable de inclusión social. Dada la alta complejidad de las tareas a desplegar así como el carácter transfronterizo de las tecnologías y relaciones sociales informacionales, se hace indispensable que los Estados acuerden ciertas estrategias multilaterales de acción para impulsar y gobernar esa transformación. Por ello, no es extraño que este asunto global haya pasado a ser parte central de la agenda de desarrollo, a partir de su incorporación en el marco normativo de la acción multilateral provista por los ODM. En ese contexto se enmarca la celebración de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información entre 2003 y 2005 que estableció un claro compromiso político de lograr una 'sociedad de la información para todos', instrumentando a tal efecto un plan de acción global para mejorar la conectividad y el acceso a las TIC con el horizonte de 2015 -al igual que los ODM-.

Por su parte, en la Conferencia Ministerial Regional de América Latina y el Caribe se puso en marcha una dinámica de concertación que, además de establecer posiciones comunes de cara a la Cumbre mundial, se tradujo en la adopción del eLAC2007 como un plan de acción regional. Así, el Plan de Acción es producto de una evolución de la concertación regional que

pasa de los acuerdos y declaraciones políticas a la concreción de una serie de objetivos prioritarios, a ser logrados en base a unos instrumentos, acciones y proyectos concretos. Se establece un acuerdo operativo, el eLAC2007, que constituye un instrumento de intermediación entre unas metas globales ambiciosas con un horizonte temporal largo en 2015, y las circunstancias y necesidades específicas de los países de la región en base a metas concretas en un corto plazo de 2 años. De ese modo se busca mostrar los efectos positivos de la cooperación regional, que viene a reforzar las estrategias e nacionales que varios países han ido creando, en un período relativamente corto para asegurar la continuada atención en la materia en las agendas de política pública de la región.

Por otra parte, la brevedad de los plazos responde al gran dinamismo que exhiben las evoluciones en materia de TIC, lo que hace necesario un diseño institucional y de políticas lo suficientemente flexible para permitir una lógica de evaluación y aprendizaje continuos. Al finalizar el período, el sistema de concertación del eLAC2007 realizará una revisión de los compromisos, ajustando las metas en función de lo conseguido, del aprendizaje realizado y de los cambios contextuales. A esa tarea de seguimiento y revisión, la asistencia técnica de CEPAL le provee una mirada propositiva a través de los instrumentos de estudio sistemático de la línea de trabajo sobre Prospectiva (*Foresight*). Así, mediante el uso de sondeos con expertos seleccionados del sector público, el sector privado, la academia y la sociedad civil, van evaluando las opciones y prioridades de política presentes y futuras, informando con estos insumos la toma de decisiones.

Para aprovechar esta enorme oportunidad de poner en marcha una agenda coordinada de políticas públicas para enfrentar desafíos similares en materia de TIC en la región, eLAC2007 se organiza como una plataforma '*multi-stakeholder*'. Se trata de una agenda de políticas públicas en cuya implementación los gobiernos deben desplegar un rol de liderazgo, pero se reconoce la necesidad de dar cabida a las visiones provenientes de todas las partes interesadas (*stakeholders*) en el desarrollo de las TIC incluyendo al sector privado, la sociedad civil y la academia. Se requiere combinar sus conocimientos y capacidades, coordinando el uso de intervenciones de política pública con estrategias empresariales e iniciativas de la sociedad civil para la gobernanza del paso hacia la sociedad de la información. De este modo, el proceso tiene los rasgos, metafóricamente hablando, de los estándares abiertos que hacen posible "construir gradualmente soluciones comunes y compartidas" (CEPAL, 2005: 40).

En definitiva, el Plan eLAC2007 ofrece una agenda concertada entre países que han identificado un conjunto de iniciativas y proyectos, y establecido un método de trabajo cooperativo, para el desarrollo regional de políticas públicas digitales que contribuyan a fortalecer el crecimiento con equidad, el desarrollo social, la democracia y la integración regional. Se orienta, esencialmente, a acelerar el avance hacia una sociedad de la información inclusiva, que beneficie a todos los habitantes de la región, lo cual requiere reducir sus costos económicos y sociales y traspasar fronteras políticas y culturales. Es un proceso dinámico, en el cual los participantes realizan un aprendizaje continuo e intercambian buenas prácticas ya probadas, que tendrá en la Conferencia ministerial de seguimiento de 2007 un momento para reformular y profundizar los compromisos.

Bibliografía

- CEPAL (2003), *Los caminos hacia una sociedad de la información en América Latina y el Caribe*, Naciones Unidas, Santiago de Chile, julio.
- CEPAL (2005), *Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe*, CEPAL, Santiago de Chile, junio.
- Cerny, Philip (1999), “Globalization, governance and complexity”, en Prakash, Aseem and Hart, Jeffrey A. (eds.), *Globalization and Governance*, Routledge, London and New York, pp. 188-212.
- Cox, Robert (ed.) (1997), *The New Realism: perspectives on multilateralism and world order*, United Nations University Press, Tokyo / St. Martin's Press, New York.
- Cumbre del Milenio (2000), *Declaración del Milenio. Resolución aprobada por la Asamblea General*, Naciones Unidas, Nueva York, 13 de septiembre.
- Ferrero, Mariano (2006), *Gobernando (en) un mundo en globalización. Una mirada conceptual a la gobernanza desde las Relaciones Internacionales*, Departamento de Relaciones Internacionales, Universidad del País Vasco, Bilbao, julio, inédito.
- Keohane, Robert (1988), *Después de la hegemonía: cooperación y discordia en la política económica mundial*, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Buenos Aires.
- Kooiman, Jan (1993), “Social-political governance: introduction”, en Kooiman, Jan (ed.), *Modern governance. New government-society interactions*, Sage, London, pp. 1-6.
- Maggi, Claudio, Messner, Dirk y Landmann, Lucrecia (2002), “Introducción: Gobernanza global desde la perspectiva latinoamericana. Desafíos a principios del siglo XXI”, en Maggi, Claudio y Messner, Dirk (eds.), *Gobernanza global. Una mirada desde América Latina. El rol de la región frente a la globalización y a los nuevos desafíos de la política global*, Editorial Nueva Sociedad, Caracas, pp. 9-31.
- Messner, Dirk (2001), “Globalización y gobernabilidad global”, *Nueva Sociedad*, n° 176, noviembre-diciembre, 48-66.

- Naciones Unidas (2002), Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio. Informe del Secretario General a la Asamblea General, Naciones Unidas, Nueva York, 9 de diciembre.
- Naciones Unidas (2005), Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe, CEPAL-Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile, marzo.
- O'Brien, Robert, Goetz, Anne Marie, Scholte, Jan Aart and Williams, Marc (2000), *Contesting global governance: multilateral economic institutions and global social movements*, Cambridge University Press, Cambridge.
- OSC Intervention (2005a), Regional Preparatory Ministerial Conference of Latin America and the Caribbean for the second phase of the World Summit on the Information Society. Civil Society Organizations Intervention, Río de Janeiro, June 10, 2005, http://www.eclac.cl/socinfo/noticias/paginas/1/21721/CSIntervention_RIOWSIS_100605_en.pdf (acc. 29/11/06).
- OSC Intervention (2005b), Regional Preparatory Ministerial Conference of Latin America and the Caribbean for the second phase of the World Summit on the Information Society. Civil Society Organizations Intervention, Río de Janeiro, June 8, 2005, http://www.eclac.cl/socinfo/noticias/paginas/1/21721/CSIntervention_RIOWSIS_080605_en.pdf (acc. 29/11/06).
- OSILAC (2005), En qué situación se encuentra América Latina y el Caribe en relación con el Plan de Acción eLAC 2007? Información disponible, CEPAL, Santiago de Chile, noviembre.
- Pianta, Mario (2005), UN World Summits and civil society: the state of the art, Civil Society and Social Movements Programme Paper n° 18, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva, August.
- Rojas Aravena, Francisco (2000a), "Multilateralismo y diplomacia de cumbres. La XI Cumbre Iberoamericana de La Habana", en Nueva Sociedad, n° 165, enero-febrero, pp. 4-11.
- Rojas Aravena, Francisco (2000b), "Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres. Construyendo el multilateralismo cooperativo", en Rojas Aravena, Francisco (ed.), *Multilateralismo: perspectivas latinoamericanas*, FLACSO-Chile/Editorial Nueva Sociedad, Caracas, pp. 13-53.
- Rosenau, James (1997), *Along the domestic-foreign Frontier: exploring governance in a turbulent world*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Rubio Lara, María Josefa (2002), "Estados soberanos y gobernación: las mutaciones de las formas de organización política", en Sistema. Revista de Ciencias Sociales, n° 171, noviembre, pp. 85-103.
- Ruggie, John Gerard (1993), "Multilateralism: the anatomy of an institution", en Ruggie, John Gerard (ed.); *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*, Columbia University Press, New York, pp. 3-47.
- Tabbush, Constanza (2005), Civil society in United Nations Conferences: a literature review, Civil Society and Social Movements Programme Paper n° 17, United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD), Geneva, August.
- Tarrow, Sidney (1997), *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Alianza, Madrid.

Tokatlian, Juan Gabriel (2001), “¿Colombia, el Plan Colombia y la región andina. Implosión o concertación?”, en Nueva Sociedad, n° 173, mayo-junio, pp. 126-143.

Documentos oficiales en torno a Sociedad de la Información

Conferencia Regional Ministerial de América Latina y el Caribe Preparatoria para la Primera Fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003), Compromiso de Bávaro, Bávaro (República Dominicana), 29 al 31 de enero.

Conferencia Regional Ministerial de América Latina y el Caribe Preparatoria para la Segunda Fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2005), Compromiso de Río de Janeiro, Río de Janeiro (Brasil), 8 al 10 de junio.

Conferencia Regional Ministerial de América Latina y el Caribe Preparatoria para la Segunda Fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2005), Plan de Acción sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe. eLAC 2007, Río de Janeiro (Brasil), 8 al 10 de junio.

Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003), Declaración de Principios. “Construir la Sociedad de la Información: un desafío global para el nuevo milenio”, Unión Internacional de Telecomunicaciones-Naciones Unidas, Ginebra, 12 de diciembre.

Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2003), Plan de Acción de Ginebra, Unión Internacional de Telecomunicaciones-Naciones Unidas, Ginebra, 12 de diciembre.

Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2005), Agenda de Túnez para la Sociedad de la Información, Unión Internacional de Telecomunicaciones-Naciones Unidas, Túnez, 18 de noviembre.

Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (2005), Compromiso de Túnez, Unión Internacional de Telecomunicaciones-Naciones Unidas, Túnez, 18 de noviembre.

eLAC2007 (2006), Informe Reunión de Coordinación eLAC 2007, Lisboa, 27 de abril, <http://www.eclac.cl/socinfo/noticias/noticias/1/24151/Informe%20Reunion%20eLAC%20-%20reuni%C3%B3n%20de%20coordinaci%C3%B3n.doc> (acc. 28/11/06).

Representantes de los países de América Latina y el Caribe (2000), Declaración de Florianópolis, Florianópolis (Brasil), julio.

Direcciones electrónicas oficiales sobre la Sociedad de la Información

Programa Sociedad de la Información de CEPAL: <http://www.eclac.cl/socinfo/>

Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información – UIT: <http://www.itu.int/wsis/index-es.htm>