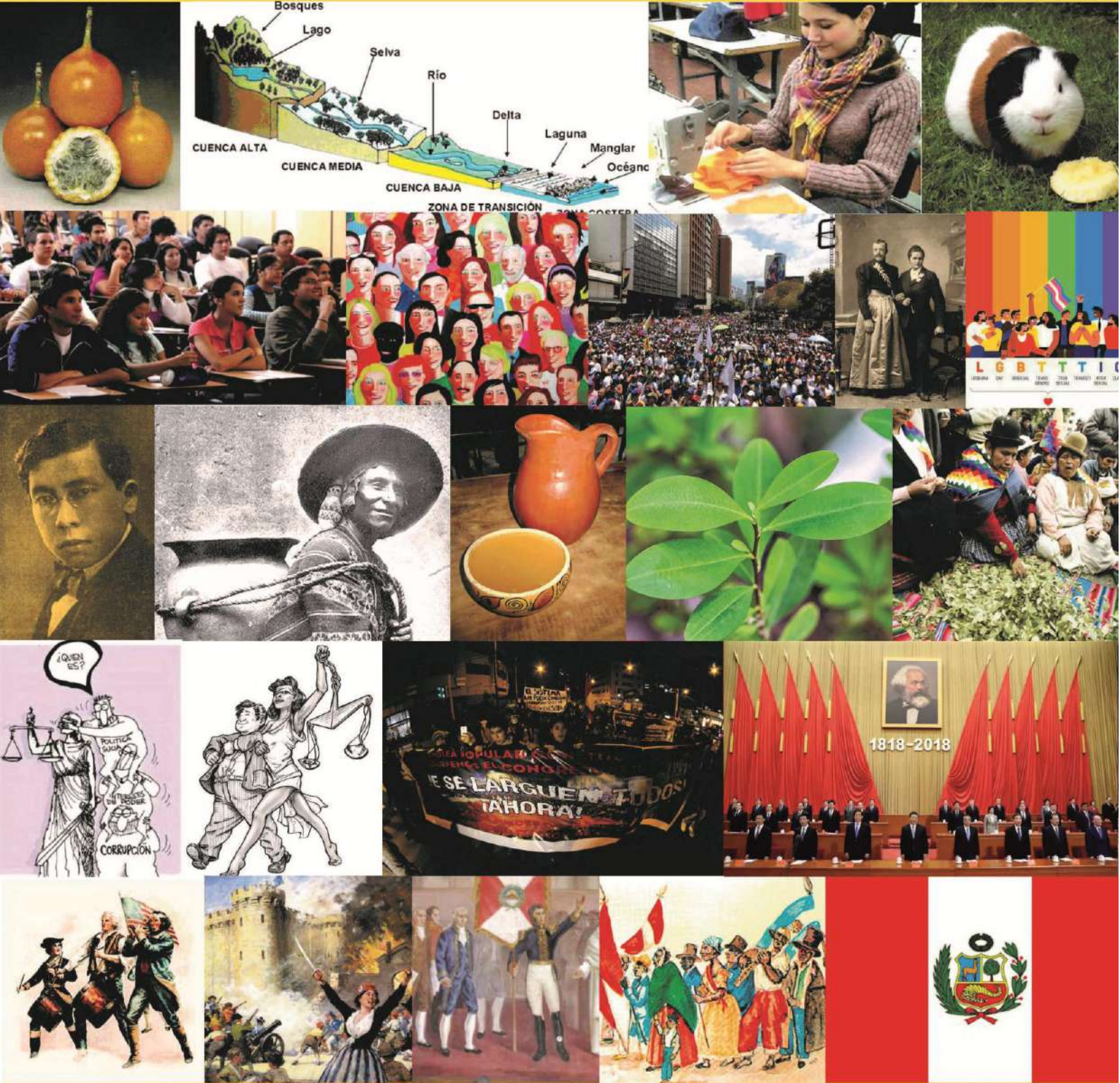




CTSCAFE PARA CIUDADANOS.....

<http://www.ctscafe.pe>

ISSN 2521-8093



Volumen II- N° 5 Julio 2018

<http://www.ctscafe.pe>

Lima - Perú

Acceso a internet y sus limitaciones para hablar de un gobierno abierto



Sr. Juan Diego Meléndez Aponte
Universidad Nacional Mayor de San Marcos
Correo Electrónico: juan.melendez@unmsm.edu.pe

RECIBIDO: 09/05/2018
APROBADO: 02/07/2018

Resumen: La discusión respecto al gobierno abierto ha sido un proceso que se ha llevado a cabo, a lo largo de dos agendas digitales que iniciaron en el 2005. El presente artículo busca abrir panorama respecto a las condiciones estructurales sobre al acceso a internet por parte de la población, visto a nivel estructural y de usuario, ya que es la condición básica para la implementación del gobierno electrónico y gobierno abierto.

Palabras claves: Internet/ Gobierno Abierto/ Gobierno Electrónico/ Acceso a redes.

Abstract: The discussion regarding open government has been a process that has been carried out along two digital agendas that began in 2005, the present article seeks to open panorama regarding the structural conditions on the Internet access by the population, seen at a structural and user level, since it is the basic condition for the implementation of electronic government and open government.

Keywords: Internet/ Open Government/ Electronic Government/ Access to networks.

Résumé: La discussion sur le gouvernement ouvert a été un processus qui a été mené dans le cadre de deux programmes numériques lancés en 2005, le présent article vise à montrer un panorama sur les conditions structurelles de l'accès à Internet par la population, vu à un niveau structurel et d'utilisateur, puisqu'il s'agit de la condition de base pour la mise en œuvre du gouvernement électronique et du gouvernement ouvert.

Mots-clés: L'Internet/ Le Gouvernement ouvert/ Lev Gouvernement électronique/ L'Accès aux réseaux.

1. Introducción

Desde la aparición de internet, se han dado modificaciones vertiginosas en distintas actividades, el campo donde más ha calado han sido las telecomunicaciones, al eliminar barreras de tiempo y espacio, ya que ahora es posible tener comunicación inmediata con personas en cualquier parte del mundo que cuente con acceso a internet, la actualización de noticias vía streaming, que permite enterarnos de manera instantánea sobre el acontecer mundial, estos son brevemente los principales puntos donde ha impactado internet; sin embargo, un aspecto que ha sido dejado de lado es la aplicación de tecnologías en los distintos ámbitos de gobierno. En Perú, Internet es visto como una herramienta (A nivel estatal) a partir del 2000 con la implementación de portal del estado peruano, iniciativa basada en el acceso a la información y transparencia como medio para prevenir y combatir la corrupción, sin embargo, desde su implementación y con la creación de instancias dedicadas al estudio para el establecimiento de políticas públicas relacionadas a tecnologías o gobernabilidad electrónica, en primer lugar la “Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI)” y la actual “Secretaría de Gobierno Digital (SEGDI)”.

Es por ello, que el presente artículo busca dar un panorama general respecto a las limitaciones existentes en cuanto acceso a internet desde el 2006, para abrir el debate respecto a las condiciones que limitan el uso pleno de internet, en los distintos sectores del país, ya que sin una adecuada proporción de usuarios, se terminaría por limitar el gobierno abierto a Lima.

2. Material y métodos

2.1. Definición de Gobierno Abierto

El Gobierno Abierto es el desarrollo del gobierno electrónico o gobierno digital, que se basa en la aplicación de tecnología en las distintas esferas de gobierno, se considera que el primer hito histórico de gobierno abierto (en el sentido antes mencionado) es la reducción hasta el punto de la eliminación de trámites documentario (físico) por parte del Gobierno de Estados Unidos en 1998, con el devenir de su desarrollo, distintas organizaciones han conceptualizado al Gobierno Abierto de distintas maneras.

- La organización de Naciones Unidas define al gobierno Abierto como “La utilización de Internet y el World Wide Web para entregar información y servicios del gobierno a los ciudadanos” (citado en Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) y Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI) 2013:26)
- La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sostiene que el gobierno electrónico es la oportunidad de desarrollar nuevas relaciones entre el gobierno, ciudadanos, usuarios de servicios y negocios, mediante el uso de las nuevas TICs que permiten la difusión y recopilación de información y servicios dentro y fuera del gobierno (gobierno a ciudadano, gobierno a negocios, gobierno a gobierno) para brindar servicios, la toma de decisiones y la rendición de cuentas.
- CEPAL, emplea la definición dada por Ramirez Alujas (2011) “El Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los

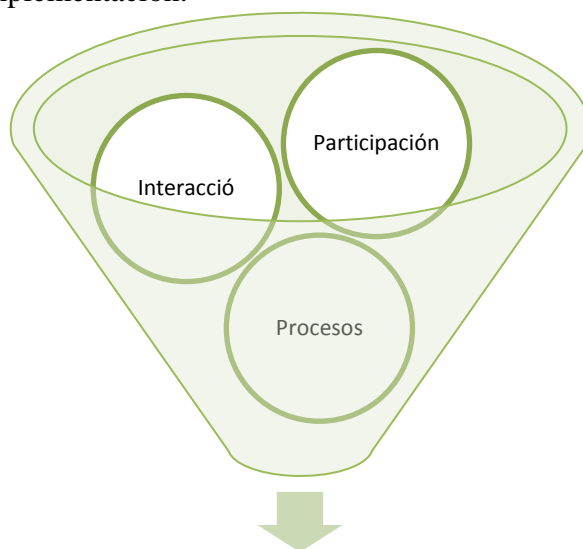
gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de la burocracias estatales.”

El eje central en estos conceptos viene a ser la aplicación de TIC’s con el fin de mejorar las relaciones (por parte del gobierno y empresas) con la ciudadanía, esta mejora se puede entender como el desarrollo de una relación más fluida y transparente, permitiendo que el ciudadano tenga un roll más activo en cuanto la toma de decisiones, es decir, que no se limite a la mera recepción (pasiva) de proyectos o recursos, sino que la ciudadanía juegue un roll propositivo en la gestión.

En este sentido, se debe entender que, el gobierno abierto es ir un paso más en la aplicación del gobierno electrónico, puesto que, el gobierno electrónico se limita a una aplicación de herramientas y mecanismos de TICs en el gobierno y/o empresas, sin embargo, en el gobierno abierto se propone además de la implementación de dichas tecnologías, el cambio de paradigma en la gestión pública partiendo de una premisa más horizontal, donde existe la posibilidad de retroalimentación en materia de información y proyectos.

2.2. Características centrales del gobierno abierto Métodos

El Gobierno Abierto tiene momentos en su desarrollo que desembocan en su consolidación/institucionalización para ello, Chun, Shulman, Sandoval Almazan, & Hovy (2010) desarrollan las cuatro características del gobierno abierto, las tres primeras son propias del proceso de implementación de las políticas de Gobierno Abierto (de forma paulatina) mientras que la última, es propia de su consolidación, es decir, la culminación de su implementación.



Gobierno Abierto

1. Presencia digital: En este momento el gobierno entra como un simple proveedor pasivo de información, y el ciudadano un receptor, tan solo se da una digitalización de la información del gobierno que es de acceso de los ciudadanos. Es decir, la premisa central de este primer momento es la transparencia y el ciudadano puede, de cierto modo, fiscalizar la ejecución de presupuesto y la asignación de recursos.
2. Interacción: Las entidades comienzan a relacionarse con la población de manera más activa y directa, abriendo vías de comunicación (por medio de e-mails, por ejemplo) además se llega a compartir información de manera más dinámica. Con este segundo estadio, además de la transparencia se tiene la comunicación (entre institución y ciudadano) y la difusión didáctica, facilitando el acceso a la información.
3. Procesos: En este tercer estadio se desarrolla una digitalización de los procesos y trámites (A nivel de empresas y entidades de gobierno) reduciendo la carga burocrática al mínimo posible y aliviando el tiempo empleado para realizar dichos trámites, en este punto es donde se expresa en términos prácticos (sensibles, de manera directa para los ciudadanos) la aplicación de políticas de gobierno abierto.
4. Institucionalización: En este estado se promueve una gobernanza compartida, se da una relación “horizontal” en el que el gobierno y el ciudadano son tantos emisores como receptores de información, llegando a transformar la forma de gobierno en donde el ciudadano es visto como un agente activo y aliado en la toma de decisiones.

Sin embargo, es importante mencionar que a la par en que se están implementando estos mecanismos de gestión y participación pública (que en términos prácticos se traducen en el uso de aplicaciones, o portales web) dentro de la instancia administrativa (de gobierno o empresa) significa un cambio en el modo de gestión o paradigma administrativo, que viene a ser la esencia del gobierno abierto.

143

2.3 Métodos

El presente estudio es de carácter descriptivo-longitudinal, para lo cual se hará una recopilación, exposición y análisis de datos en periodos de tiempos determinados, que permitan mostrar y abrir paso a la discusión respecto a las limitaciones estructurales en el acceso de internet, en cuanto uso, condiciones de acceso, y capacidad de uso.

Las principales fuentes de datos serán las Encuestas Nacionales de Hogares, Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones, entre otras, para lo cual se elaborarán gráficos que permitan visualizar las particularidades de los datos, a nivel de análisis se presentarán dos tipos, en primer lugar, por departamentos y según ámbito geográfico, es decir, urbano-rural.

3. Resultados

3.1. Acceso a internet en Perú.

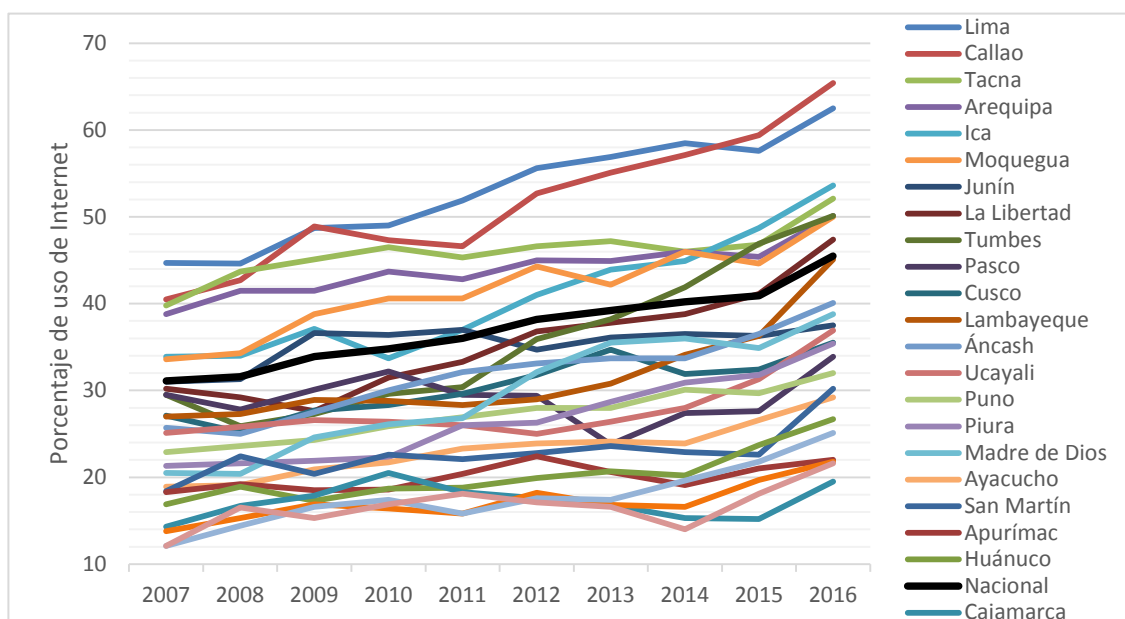
Existen tres condiciones claves para la implementación de políticas de gobierno abierto, en primer lugar, es necesaria la presencia de una infraestructura adecuada para dicha implementación, es decir, se tiene que dar la presencia de población sujeta a conexión a internet, presencia de computadoras y equipos móviles, entre otros, es decir, este primer punto se define como la estructura en la cual se sostendrá el gobierno abierto; en segundo lugar tenemos el modo de gestión de la administración pública, siendo este más horizontal, abierto al diálogo y al escrutinio público; finalmente tenemos la capacidad de la población de emplear dichas herramientas, que partiría de la premisa de alfabetización digital, y la utilidad que representaría, según la población.

En este caso, se limitará al estudio de las condiciones estructurales, ya que es imprescindible contar con la infraestructura adecuada para una correcta aplicación del programa de Gobierno Abierto. Para ello veremos la capacidad de acceso de la población a internet, es decir, se verá cual es la población efectiva que usa internet (En sus distintas plataformas como puede ser PC, Laptop o por medio de telefonía móvil).

En primer lugar, veremos la evolución en cuanto a personas que usan internet (porcentaje respecto a la población total) delimitada por departamento a lo largo del periodo 2007-2016, se ha seleccionado este periodo ya que, en el 2006, se da la “Estrategia nacional de gobierno electrónico” donde, en el objetivo estratégico 5 se menciona “Propiciar el acceso y el aprovechamiento de las TICs en forma equitativa, teniendo en cuenta aspectos de los grupos vulnerables y tradicionalmente excluidos.” (Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI), 2006). Por lo cual nos dará un margen de tiempo necesario para ver la evolución de dicho objetivo

144

Gráfico N°1: Población de 06 años a más de edad que usa internet, 2007-2016 (A nivel departamental)



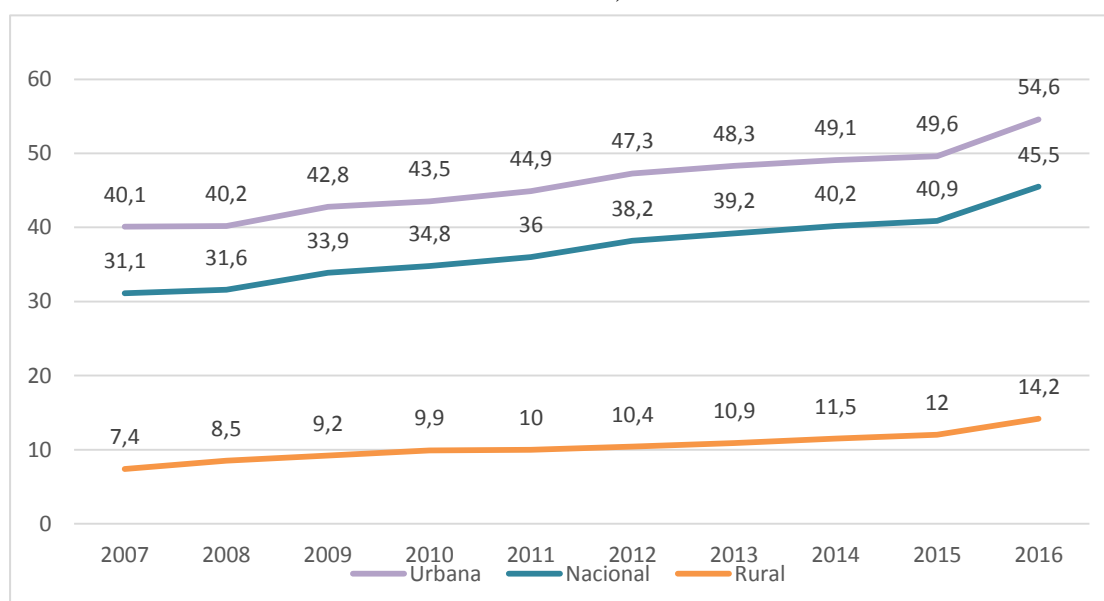
Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)

En el gráfico podemos ver que existe una amplia diferencia en cuanto a la población que usa internet, en este caso, se tiene que la media nacional pasó de un 31.1% en el 2007 a un 45.5% al 2016, es decir, un incremento de 14.4% de población que ha accedido al uso de internet, en un primer momento (2007), se tiene que sólo seis departamentos cuentan con una media superior a la nacional (Lima, Callao, Tacna, Arequipa, Ica, Moquegua) mientras que para 2016 se tienen ocho departamentos siendo incluidos Tumbes y La Libertad al grupo anterior.

Sin embargo, como sucede en muchos casos, el promedio termina por limitar el análisis y reducir las particularidades significativas en cuanto a la brecha existente en el acceso a internet, analizando el gráfico podemos ver que el acceso a internet, a nivel departamental es desigual, teniendo a la mayoría de los departamentos por debajo de la media nacional.

Sin embargo, viendo la distribución de la población con acceso a internet, desde su ubicación por ámbito geográfico, es decir si vemos la información a nivel urbano – rural, se presenta un matiz un poco más exacto respecto a la distribución desigual de la conexión en Perú. A nivel urbano – rural, la diferencia en el nivel de conexión es alarmante, al 2016 dicha diferencia alcanza 40.4%, muy por debajo de la media nacional.

Gráfico N°2: Población de 06 años a más de edad que usa internet, 2007-2016.(A nivel Urbano-Rural)



Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO)

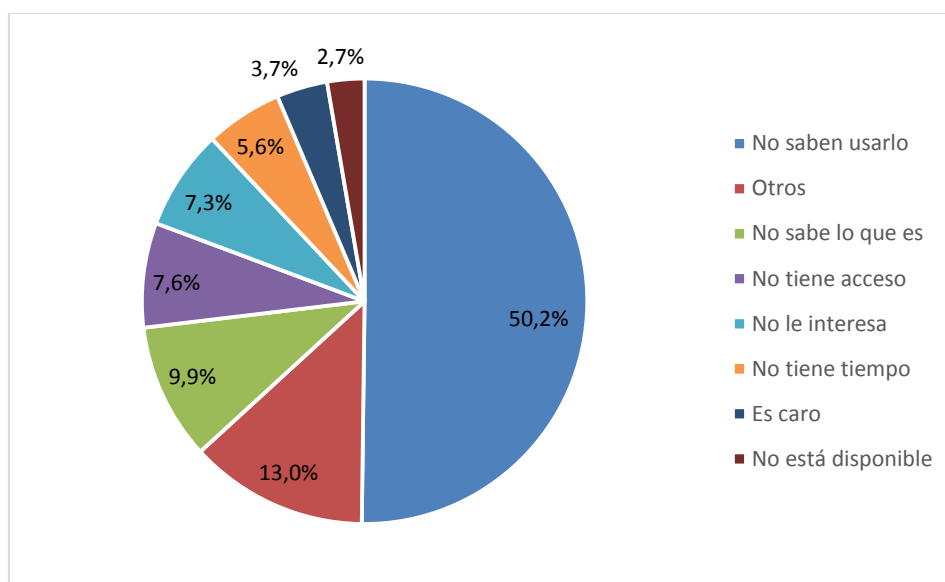
Teniendo una perspectiva general con los datos ya mostrados, la pregunta inevitable es ¿Cuál es la naturaleza de esta desigualdad? Es decir, que es lo que explica que cerca del 55% de los peruanos no usen internet.

El uso de internet está limitado por dos condiciones claves: Infraestructura y capacidad de uso, en el primer punto, la Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones (ERESTEL) 2016, presenta que, a nivel nacional, el acceso a internet es de un 66.5%, (Aumentando 46.3% respecto al 2012) mientras que a nivel rural es de 37.8%, siendo el

principal medio de acceso la conexión móvil, la oferta de este servicio ha llegado a aumentar (en el periodo 2012-2016) un 36.5%.

En cuanto el segundo punto, es decir la capacidad de uso de internet (Traducida como alfabetización digital) nos da un panorama más amplio, para ello se ha referido al estudio realizado por Ola TICs en su estudio respecto al acceso y uso de nuevas TICs en Argentina, Colombia, Guatemala, Paraguay y Perú.

Gráfico N° 3: Causas del no uso de internet por parte de la población peruana, 2017



Fuente: Encuesta After Access 2017

146

Podemos ver que la principal causa, según la información recabada en la encuesta, es el desconocimiento que se tiene respecto al uso de internet, es decir, no presentan una alfabetización digital (dentro de la cual, se incluye a “No sabe lo que es”). Han existido iniciativas para la promoción de tecnología en zonas rurales (Siendo esta la zona menos capacitada en el uso de internet) como “Yachaywasi Digital” proyecto que busca capacitar en materia de uso de internet y alfabetizar digitalmente a funcionarios, ciudadanos y servidores públicos para el uso de tecnologías en la gestión.

4. Discusión

Tras la exposición de datos podemos ver que existe una desigualdad en cuanto acceso que se tienen a la conexión a internet, dicha desigualdad se explica por el poco acceso que tiene internet en zonas rurales, esto explicado principalmente por lo accidentado del terreno en algunas zonas, sin embargo, se están dando proyectos que buscan solucionar estas limitaciones, como lo es el proyecto de implementación de “Red Dorsal Nacional de Fibra Óptica” que busca la articulación con 21 regiones para brindar conexión directa de fibra óptica, mejorando el nivel de conectividad, sin embargo, dicho proyecto aún no está completamente implementado, aún faltan regiones por concesionar a terceros para que brinden los servicios, por lo cual no tiene un impacto real en la población.

Sin embargo, el problema principal se encuentra en la capacidad de uso de internet, la llamada alfabetización digital sigue siendo el principal limitante para su uso y por consecuencia para la implementación del gobierno electrónico y abierto, muy a pesar de

las iniciativas que se han tenido para reducir la brecha desde el lado de la demanda (y por consecuencia, capacidad de uso).

Tras todo ello no es difícil ver que existe una serie de dificultades y limitaciones para la implementación de gobierno abierto, la diferencia de penetración a nivel urbano-rural nos permite ver que aún estamos lejos de que sea completamente efectiva, esta limitación va tanto por temas de infraestructura y alfabetización digital, dos pendientes en las agendas digitales (Objetivo 5 de la Agenda Digital primera edición y objetivo 2 de la Agenda Digital 2.0)

5. Agradecimiento

Agradezco a los compañeros de charlas que me hicieron las críticas pertinentes para la creación de este artículo, al director de la revista por la oportunidad de abrir el debate en cuanto la aplicación de políticas de gobierno abierto.

Y por, sobre todo, agradezco a quien lea el artículo y se incorpore a la discusión del tema de acceso de internet a nivel, en pro de la implementación de un gobierno abierto que busque una interacción más horizontal que desarrolle la gobernanza y una visión del ciudadano como un aliado en la gestión política.

6. Literatura citada

Chun, S., Shulman, S., Sandoval Almazan, R., & Hovy, E. (2010). Government 2.0: Making Connections Between Citizens, Data and Government. *Information Polity*, 15, 1-9. <https://doi.org/10.3233/IP-2010-0205>

INEI. (2016a). Sistema de Objetivos de Desarrollo Sostenible. Recuperado 5 de junio de 2018, a partir de <http://ods.inei.gob.pe/ods/objetivos-de-desarrollo-sostenible/alianzas-para-lograr-los-objetivos>

INEI. (2016b). Perú - Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2016. Recuperado 5 de junio de 2018, a partir de https://webinei.inei.gob.pe/anda_inei/index.php/catalog/543

Integración al Bicentenario. (2018). La conexión a internet aún llega a pocos hogares peruanos. Recuperado 3 de junio de 2018, a partir de <http://rpp.pe/politica/gobierno/la-conexion-a-internet-aun-llega-a-pocos-hogares-peruanos-noticia-1125091>

International Telecommunication Union (ITU). (2009). eGovernment ITU e-Government Implementation Toolkit. Recuperado a partir de https://www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/str/D-STR-GOV.E_GOV-11-2010-PDF-E.pdf

Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI). (2006). Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico. Recuperado 3 de junio de 2018, a partir de <http://www.minsa.gob.pe/renhice/documentos/normativa/RM274-2006->

PCM%20-
%20Estrategia%20Nacional%20de%20Gobierno%20Electr%C3%B3nico%
20(Publicaci%C3%B3n).pdf

OlaTics. (2018). Encuesta Open Access 2017. Recuperado 1 de junio de 2018, a partir de <https://olatic.net/wp-content/uploads/2018/02/etario.pdf>

OSIPTEL. (2016). Encuesta Residencial de Servicios de Telecomunicaciones. Recuperado 1 de junio de 2018, a partir de <https://www.osiptel.gob.pe/repositorioaps/data/1/1/1/par/erestel-2016-servicios-telecomunicaciones-hogares/ERESTEL%202016.pdf>

Panzardi, R., & Calcopietro, C. (2002). New-Economy Sector Study Electronic Government and Governance: Lessons for Argentina, 50.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), & Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática (ONGEI). (2013). Una mirada al Gobierno Electrónico en Perú (Primera). Recuperado a partir de [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0D6D8CA5D781070305257E9200775428/\\$FILE/3_pdfsam_libro_ongei.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/0D6D8CA5D781070305257E9200775428/$FILE/3_pdfsam_libro_ongei.pdf)

REVISTA DE INVESTIGACIÓN MULTIDISCIPLINARIA



<http://www.ctscafe.pe>

Volumen II- N° 4 Marzo 2017

*Contáctenos en nuestro correo electrónico
revistactscafe@gmail.com*

Página Web:
www.ctscafe.pe

Blog:
<https://ctscafeparaciudadanos.blogspot.com/>

Facebook
<https://www.facebook.com/Revista-CTSCafe-1822923591364746/>

193