

# ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO SOBRE EL USO POTENCIAL DE LOS E-OBSERVATORIOS DEMOCRÁTICOS EN PERÚ

F. González-Ladrón-de-Guevara<sup>1</sup>, M. de-Miguel-Molina<sup>2</sup> y M. Bandenay-Bellina<sup>3</sup>

Recibido junio 25, 2011 – Aceptado agosto 31, 2011

<http://dx.doi.org/10.18566/puente.v5n2.a09>

**Resumen**—Este objeto del estudio son las condiciones socioeconómicas para el uso de las TIC en Perú que son analizadas con el objetivo de explorar el potencial uso de los e-observatorios democráticos en este país. Para ello se ha seguido el método cualitativo exploratorio basado en el análisis de información secundaria proporcionada por diversas instituciones, así como de la observación del contenido de algunos observatorios web existentes en la actualidad, entre septiembre de 2010 y mayo de 2011. Los resultados indican que, si bien en la actualidad en acceso a las TIC en Perú es limitado, parece que existen las condiciones necesarias para que en un futuro estas plataformas puedan proporcionar información pública de diversas temáticas a un mayor número de ciudadanos siempre que se potencien medidas de impulso de las TIC, especialmente en las zonas rurales.

**Palabras clave**—Perú, brecha tecnológica, observatorios democráticos .

**Abstract**— The object of this study are the socio-economic conditions for the use of ICT in Peru which are analyzed with the aim of exploring the potential use of democratic e-observatories in that country. For that purpose, the study has followed the exploratory qualitative method based on the analysis of secondary information provided by various institutions, as well as the observation of the content of some web observatories that exist nowadays, between September 2010 and May 2011. The results indicate that, though the access to ICTs in Peru is currently limited, it seems that exist the necessary conditions so that in the future these platforms can provide public information concerning various themes to a larger number of

citizens provided as long as measures to foster ICTs are boosted, especially in rural areas.

**Keywords**— democratic observatories, Peru, technological gap.

## I. INTRODUCCIÓN

Los gobiernos de los países en desarrollo, dentro de sus limitadas posibilidades, han apostado por su integración en la Sociedad de la Información como uno de los caminos de desarrollo [1]. Estos países han de convivir con importantes disparidades en acceso y conocimiento.

El e-Gobierno (Gobierno Electrónico), engloba los conceptos de e-Democracia y e-Administración [2]. El primero hace referencia a los procesos electrónicos que permiten la participación ciudadana en la vida política (incluyendo la e-participación y el voto electrónico), mientras que el segundo hace referencia a aquellos mecanismos electrónicos que permiten la prestación de servicios públicos, tanto a los ciudadanos como a las empresas.

Snellen [3] menciona diferentes etapas que la mayoría de países han podido superar en la modernización de sus administraciones: a) utilización de las TICs (Tecnologías de Información y Comunicaciones) para mejorar sus procesos internos; b) proporcionar información a través de una página web, c) interacción digital con los ciudadanos y, finalmente, d) la realización de transacciones virtuales en la aplicación del gobierno electrónico en las administraciones públicas. En un paso más allá, entraríamos en la e-Democracia.

Kaufman [4] concreta que las TICs desempeñan un papel importante para la innovación en los procesos de gobernanza en todos los niveles del gobierno. Pero De Miguel [5] entiende que no puede considerarse como el único medio de incrementar la participación ya que no todos los ciudadanos tienen acceso a ellos. Y esto es particularmente cierto en los países menos desarrollados donde la brecha tecnológica es mayor. Pero, de cualquier modo, las TIC permiten que los ciudadanos accedan de forma

<sup>1</sup>F. González-Ladrón-de-Guevara, Profesor Titular, Ph.D. en Ingeniería Industrial, Universidad Politécnica de Valencia, Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios, Facultad de Ade. Máster CONSITIO, UPV. España, e-mail [fgonzal@omp.upv.es](mailto:fgonzal@omp.upv.es)

<sup>2</sup> María de-Miguel-Molina · Profesora Titular, Ph.D. en Administración y Dirección de Empresas, Directora del Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios, e-mail [amilmademi@omp.upv.es](mailto:amilmademi@omp.upv.es).

<sup>3</sup> Profesora Titular, Ph.D. en Administración y Dirección de Empresas, Directora del Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios, [mademi@omp.upv.es](mailto:mademi@omp.upv.es).

<sup>3</sup> M. Bandenay-Bellina Titulada en el Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios

eficiente a la información mejorando su integración y participación [6]. Así, De la Cruz [7] propone la creación de observatorios democráticos para dotar de mayor transparencia al proceso democrático, tanto antes como después de las elecciones.

Por otro lado, dado que la constatación por parte de los ciudadanos de prácticas corruptas desmejora la legitimidad del Estado [8], [9], ello obliga a las instituciones públicas a actuar correctamente y con transparencia [10]. Por ejemplo, Transparencia Internacional [11] incluye a los partidos políticos como las instituciones más corruptas en la Unión Europea, América Latina y el África Sub-Sahariana.

Viendo el potencial que el Gobierno electrónico puede tener en Perú, y la necesidad de procesos transparentes que den confianza a los ciudadanos, vamos a analizar el futuro uso de observatorios democráticos web que puedan servir de apoyo a la participación de la sociedad civil y la acción de la opinión pública [12].

## II. METODOLOGÍA

Para este estudio se utilizó el método cualitativo exploratorio basado en el análisis de información secundaria proporcionada por diversas instituciones, así como de la observación del contenido de algunos observatorios web existentes en la actualidad, entre septiembre de 2010 – mayo 2011.

La pregunta de investigación que se formuló fue sería: visto el contexto social de Perú, ¿es previsible un uso futuro de los observatorios democráticos web?

Por tanto, previamente, es necesario determinar las características propias de Perú en acceso a las TIC, brecha tecnológica, educación y situación socioeconómica.

## III. LA BRECHA DIGITAL

### A. Concepto.

La brecha digital (digital divide) es una de las cuestiones más críticas para el desarrollo de la sociedad de la información y considera las diferencias sociales y económicas que se presentan entre las comunidades que tienen acceso a las TIC y las que no. Disponer de ordenadores y acceso a Internet son insuficientes sin la competencia adecuada para utilizar dicha tecnología [13], [14]. La desigualdad económica y de participación política justifican que esta división tecnológica entre

“conectados” y “no conectados” sea considerada un problema público y no una simple cuestión de infortunio privado [15]. Algunos autores [16] consideran que el concepto de brecha tecnológica ha sido excesivamente simplificado, considerando únicamente activos y carencias y con un enfoque multidisciplinar (educación, lingüística, ciencia política, economía y sociología) examinan las formas en que diferentes niveles de acceso a la tecnología contribuyen a la estratificación e inclusión social. Se plantean, de esta forma, enfoques que pretenden la integración efectiva de la tecnología en las comunidades, buscando no tanto la disposición física de ordenadores y de acceso a Internet sino potenciar la habilidad de hacer uso de estas tecnologías dotándolas de significado social mediante inversiones en infraestructuras y ayudas a la educación. Esta brecha tecnológica es mayor en los países menos desarrollados: mientras que el acceso al conocimiento se está facilitando en los países desarrollados, en el resto de países la mayoría de la población todavía carece de conocimientos y capacidad de acceso [1], [15]. Según Kumar [17], pretender que las TIC fomenten la participación ciudadana exige abordar en paralelo aspectos como la brecha digital, la seguridad y la privacidad. En la actualidad también se considera la posibilidad de acceso a contenidos digitales de calidad como elemento diferenciador basado en las diferencias existentes según sus niveles de alfabetización y capacidad tecnológica.

### B. La brecha digital en América Latina y el Caribe

Villatoro y Silva [18] han considerado la brecha digital en América Latina y el Caribe como un elemento que provoca la exclusión social, mostrando diferentes experiencias para fomentar el gobierno electrónico con énfasis en la implementación de telecentros como una nueva forma de desarrollo local [19]. Además en estos países la penetración de los servicios móviles, especialmente de pre-pago y de banda ancha, presentan una tendencia creciente (aunque no uniforme), permitiendo la inclusión de los ciudadanos en la Sociedad de la Información [6], [20]. En la Agenda de Conectividad para las Américas y en el Plan de Acción de Quito de 2002 se abordó la necesidad de programas de acción y estrategias nacionales y la Declaración de Bávaro, de enero de 2003, permitió establecer los principios básicos a aplicar en América Latina y el Caribe durante la fase de transición hacia la Sociedad de la

Información [21]. La Segunda Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información tuvo lugar en San Salvador, 2008 y en el mes de noviembre de 2010 se celebró, precisamente en Lima, la Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC 2010) en la que se acordó el plan eLAC 2015 [22] que busca fomentar el uso de las TIC como instrumentos para alcanzar un desarrollo económico y de inclusión social, así como una vía para avanzar en el logro de la equidad, en la que se ha conocido como “Declaración de Lima”. En esta declaración, los países se reafirmaron en el convencimiento de la necesidad de formular políticas públicas para la incorporación transversal de las TIC para el desarrollo. En materia de acceso se da prioridad al avance hacia la universalización de la banda ancha, esto implica aumentar la inversión directa en conectividad. También se propugna la implementación del gobierno electrónico como una obligación de los gobiernos respecto de los ciudadanos, garantizando el acceso a información y servicios en línea [22]. En relación a la gestión pública, el eLAC2010 planteó la necesidad de mejorar la interacción de las entidades gubernamentales nacionales y locales con los ciudadanos, prestando mejores servicios y aumentando la transparencia de los organismos del Estado. En la región ha habido avances en el desarrollo del gobierno electrónico, aunque con grandes diferencias entre los países, como lo muestra el índice de Gobierno Electrónico del 2010 elaborado por Naciones Unidas [23]. En la actualidad, en los países de la región existen portales gubernamentales, con un aumento de las transacciones que los ciudadanos pueden realizar en línea aunque son incipientes los avances en interacciones por medio de herramientas de la Web 2.0; además, hay un claro déficit en la incorporación de las TIC en los gobiernos locales.

Recogiendo las ideas de Colombo [24], la brecha digital se convierte en el principal límite a la e-democracia y a la e-participación, ya que supone un acceso desigual a las TICs y la exclusión de buena parte de la población. Se plantea la desigualdad en el acceso a Internet en función de la edad, el lugar de residencia, la posición económica y el nivel educativo de los individuos; en este sentido, el uso de Internet se encuentra más generalizado entre las personas que viven en un medio urbano, con niveles de ingresos y educativos más altos, que son más jóvenes y, finalmente, más entre los hombres que entre las mujeres.

### *C. El contexto peruano. Brecha digital, acciones gubernamentales.*

Durante la década pasada, se han planteado en el Perú diversas iniciativas, lideradas por los sectores público y privado, destinadas a aumentar el acceso de Internet, la aprobación de la firma digital y la implementación del gobierno electrónico [6].

En el año 2001 una Comisión Multisectorial formada por representantes de varios ministerios y del sector privado elaboró el documento “Plan de Acción para la Masificación de Internet en el Perú” siendo el primer precedente de propuesta de estrategia nacional que fue retomada en 2003 al formar la Comisión Multisectorial para el Desarrollo de la Sociedad de la Información (CODESI). CODESI coordina los sectores público, privado, académico y sociedad civil, y uno de sus objetivos es mejorar la participación de las personas en el acceso a la información y en las decisiones de gobierno, de acuerdo con las directrices especificadas en el “Plan de Desarrollo de la Sociedad de la Información – La Agenda Digital Peruana” que contiene las acciones, estrategias, metas y política necesarias para el desarrollo de la Sociedad de la Información, la modernización del Estado y el beneficio de la población [25], [26], [27].

Esta comisión multisectorial (CODESI) ha tenido problemas de funcionamiento al no disponer de apoyo institucional suficiente, lo que ha dificultado la ejecución de las acciones señaladas en el plan [6]. Para subsanar esta deficiencia, en el año 2008 se reestructuró haciéndola dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros y formada por representantes de diversos ministerios (Producción, Educación, Mujer y Desarrollo Social, Salud, Transportes y Comunicaciones), el INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática), INICTEL (Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y Propiedad Intelectual), OSIPTEL (Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones) y ONGEI (Oficina Nacional de Gobierno Electrónica e Informática) y teniendo como miembros invitados a varias universidades, empresas y redes científicas.

Entre sus distintos grupos de trabajo destaca el dedicado al Gobierno Electrónico, que ha conseguido los mayores avances de la Agenda Digital Peruana (aunque en el informe CODESI, 2007 se especifican dos metas obtenidas sobre once programadas) y se encarga de monitorizar las acciones de dicha Agenda Digital en relación a la definición de estándares, plataformas y servicios

necesarios para la operación y despliegue de los servicios de gobierno electrónico y el marco regulatorio de uso y aprovechamiento de las TIC para el fomento del gobierno electrónico. En el año 2006 se aprobó la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico que es supervisada por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e informática (ONGEI, <http://www.ongei.gob.pe/>); se trata de una oficina que depende de la Presidencia del Consejo de Ministros y está encargada de los proyectos relacionados con el gobierno electrónico; entre sus actividades permanentes están la normatividad informática, la seguridad y asesoría informática a las instituciones públicas del Estado y el apoyo a la modernización y descentralización. Se encarga también de la administración del Portal del Estado Peruano (<http://www.peru.gob.pe/>) que, creado en mayo del 2001, es un sistema interactivo de información de los ciudadanos a través de Internet y proporciona un acceso unificado sobre los servicios de información, procedimientos administrativos, publicaciones, campañas, información general del país, turismo y negocios realizados por las dependencias públicas; el Portal de Servicios al Ciudadano y Empresas donde aparecen publicados los trámites a realizar en las distintas instituciones y el Portal de la Comisión de Desarrollo de la Sociedad de la Información, CODESI [6]. Durante el año 2007 se reactivó el funcionamiento del Comité de Coordinación Interinstitucional de Informática (CCOII), elemento importante del Sistema Nacional de Informática, formado por los Jefes de las áreas de Informática de la Administración Pública que proponen líneas de actuación de las entidades públicas para atender mejor al ciudadano. En conjunto se ha avanzado en aspectos como la Plataforma de Interoperabilidad del Estado, Medio de Pago Virtual, DNI electrónico o el Reglamento de la Ley de Firmas y Certificados Digitales con vistas a disponer de una administración sin papeles. Las administraciones que han tenido más logros en la implantación del gobierno electrónico son la SUNAT (sistema de administración tributaria en línea), RENIEC (servicios en los procesos de identificación), la ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales (<http://www.web.onpe.gob.pe/>): presentación de los resultados electorales e implantación del Voto Electrónico, ESSALUD e INFOSALUD del Ministerio de Salud.

Hay que mencionar también el Programa Willay (“comunicar” en quechua), desarrollado por Ingeniería Sin Fronteras, con el objetivo de mejorar

la gobernabilidad democrática de entidades públicas en zonas rurales, a partir del fortalecimiento institucional, el apoyo a la gestión transparente, el fomento de la participación ciudadana, la descentralización y la mejora de los procesos de gestión. Uno de sus objetivos específicos fue la difusión de conocimiento práctico sobre TICs en las entidades públicas rurales a través de Centros de Difusión y Capacitación en TICs, en las zonas de Cajamarca, Cuzco y Lima [28]. El programa se desarrolló en dos líneas de intervención: la primera, a través de acciones directas para facilitar el acceso a redes de telecomunicación de bajo coste; la segunda, fomentando el desarrollo de competencias TIC en actores claves para la difusión y adopción de soluciones tecnológicas. En el año 2010 se ha comenzado la elaboración del “Plan Nacional para el Desarrollo de la Banda Ancha en el Perú”.

De acuerdo con 2010 ICT Development Index (IDI) [20] que permite medir los progresos en el desarrollo de las TIC en los países, valorando los niveles de infraestructura y acceso (40%), la utilización (40%) y las habilidades para utilizar tecnología, Perú obtuvo un valor IDI en 2008 de 3.27 puntos frente a los 3.03 de 2007 pero empeoró su posición relativa en el ranking de países desde la 74 hasta la 75. Es decir mejoró su situación pero empeoró respecto a otros países. Se precisa una política integral que contemple, no solo el despliegue de infraestructuras sino la existencia de contenidos y servicios que permitan el impulso de la competitividad cuidando el nivel de alfabetización digital y el desarrollo de servicios. Todos los agentes: el Estado, el sector privado, la academia y la sociedad civil deben participar en este proceso mediante proyectos compartidos [6].

La base de datos de Desarrollo de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas [23] presenta un índice de gobierno electrónico para Perú de 0.492, sobre una media mundial de 0.441 (se trata de un índice compuesto que mide la capacidad y disposición de los países miembros de la UN para adoptar el gobierno electrónico a partir de los índices: Web, infraestructura de telecomunicaciones y Capital Humano).

Este índice ha evolucionado positivamente en los últimos años, (2003: 0.463; 2004: 0.5015; 2005: 0.5089; 2008: 0.5252; 2010: 0.4923) aunque ha empeorado en el año 2010.

El índice de servicios web para el Perú es de 0.410 sobre una media mundial de 0.286; el de infraestructura es de 0.176 sobre 0.236 media

mundial y el de Capital Humano tiene un valor 0.891 sobre una media mundial de 0.797. Por ello el índice de infraestructuras de telecomunicaciones es inferior a la media. Finalmente, el país tiene la posición 63 en el rango de gobierno electrónico sobre un conjunto de 184.

#### D. El contexto peruano. Brecha digital, aspectos socioeconómicos

Perú tiene 28.8 millones de habitantes con una densidad de 22.5 h/Km<sup>2</sup>. La población se divide en niveles socioeconómicos (NSE) de acuerdo al nivel de vida e ingresos de la población, tal y como se muestra en la Fig. 1. Los niveles A y B, con un 15% de la población, son los llamados niveles altos y medios-altos de ingresos, el C es el de la clase media, con un 25%, y el D y E, que representan un 60%, son los de bajos y muy bajos niveles de ingresos (lo que les impide tener acceso a la educación o a los medios tecnológicos).

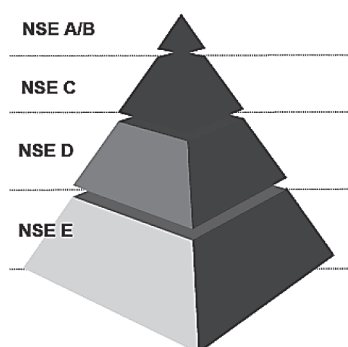


Fig. 1. Pirámide socioeconómica de Perú (2007)  
Fuente: Ipsos, 2007.

Perú tiene un alto grado de concentración demográfica en las zonas urbanas (74,7%), especialmente en la región de Lima (41%) y un 25% de población en zonas rurales (especialmente en las zonas Selva, y Sierra Norte y Sur) con escasa dotación de infraestructuras [29].

Uno de los problemas que se presenta en estas zonas rurales son las grandes distancias que debe recorrer su población para acudir a los centros de votación, afectando a la equidad de la participación electoral. Aunque Perú cuenta con un sistema actualizado y eficiente de inscripción electoral ciudadana, se estima que el Registro Civil excluye entre 800.000 y 1.000.000 de personas (3 a 3,5% de la población); previsiblemente población rural e indígena que no dispone DNI (Documento Nacional

de Identificación) debido a la lejanía, el coste y la ausencia, en algunos casos, de partidas de nacimiento.

#### E. El contexto peruano. Brecha digital, aspectos de uso de Internet

La infraestructura y el acceso fueron definidos también por eLAC2010 como una prioridad, dado que el desarrollo de la infraestructura TIC condiciona transversalmente las actividades que impliquen el intercambio de información en todos los ámbitos. Los factores económicos son los que restringen las posibilidades de consumo de servicios TIC dificultando la inclusión de los segmentos más vulnerables de la población. Por ello los servicios de telecomunicaciones, en particular Internet y banda ancha, deben ser mejorados al constituir el soporte de las actividades de las sociedades y economías modernas.

El Fondo Económico Mundial presentó en el año 2009 una evaluación de 134 países sobre la implantación de Nuevas Tecnologías (liderada por Dinamarca y Suecia). En esta comparativa Perú obtuvo el puesto 89, siendo el primer de Latinoamérica, Chile en la posición 39.

Al considerar la situación en la ciudad de Lima (extrapolable al resto de ciudades importantes del Perú) el acceso a Internet se realiza fundamentalmente a través de telecentros: pequeñas empresas privadas que brindan servicios de acceso a Internet a precios asequibles. Conocidas como cabinas públicas, abundan en todos los centros urbanos independientemente de su tamaño; no obstante, existen limitaciones de la banda ancha en relación a su cobertura, velocidad y precios elevados, además, las restricciones de los enlaces internacionales o la insuficiencia de puntos locales de intercambio de tráfico de Internet (PIT) originan servicios de banda ancha de menor calidad y paradójicamente a un previo mayor que en países desarrollados.

Al analizar los hábitos de uso de Internet en Lima durante el año 2009, puede resaltarse que solo un 60% de la población de Lima entre 8-70 años de edad (7.251.340) tiene acceso a Internet. Los niveles socioeconómicos más favorecidos tiene una proporción mayor de usuarios de Internet: 89% del estrato superior frente a un 33% del nivel inferior. Analizando por género, predominan los hombres (66%) y al considerar las edades, los usuarios jóvenes tienen una presencia masiva: el 86% de los usuarios de 18 a 24 años y hasta un 96% de los

usuarios de 12 a 17 años; prueba de la alta difusión de las TIC e Internet entre los jóvenes. Pudiendo definir un perfil de usuario medio como un hombre de 12 a 24 años [31]. Se puede añadir que los usuarios jóvenes permanecen más tiempo conectados a Internet y con una mayor disposición a participar en las redes sociales.

De acuerdo al lugar de conexión a Internet, la cabina pública o el locutorio sigue siendo el lugar de acceso mayoritario, aunque la conexión a Internet desde los hogares muestra una tendencia creciente. El 36% de la población limeña dispone de conexión a Internet en el hogar, un 15% adicional ya tiene ordenador en casa pero le falta contratar el servicio de Internet [31].

Al considerar los centros educativos el 8,8% de las escuelas de primaria y el 23,1% de las de secundaria tienen acceso a internet. Sin embargo, la diferencia entre área rural y urbana es tremenda. Mientras que el 22,8% de las escuelas primarias de área urbana tienen acceso a internet, sólo el 0,5% de las rurales lo tiene. En las secundarias, la diferencia es de 32,5% frente a 2,8% [32].

#### *F. El contexto peruano. Brecha digital, el proyecto OLPC*

Se han desarrollado diferentes actuaciones para incorporar a la población de los países en desarrollo a la era digital [18]. Por ejemplo, en Perú a través de ordenadores de bajo coste, un plan de conectividad y programas de educación, se tiene el propósito de acortar la brecha digital [33]. Es necesario mencionar el proyecto “Un Laptop por niño”, OLPC (One laptop per child), proyecto educativo que pretende darle una oportunidad de “aprender a aprender” a niños que no la tienen mediante la exploración y la interacción. Las propuestas preliminares fueron originadas, entre otras empresas, por Intel y AMD, así como por el Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT). Cada uno ha creado por separado una computadora de bajo costo con el propósito de acercar a más personas al uso de la tecnología a través las TIC.

La implantación en el país del proyecto OLPC comenzó en junio de 2007 en una población rural de los Andes llamado Arahua (http://laptop.org/en/children/countries/peru.shtml). En diciembre del mismo año, el ministerio de Educación junto con el equipo PerúEduca comenzó el despliegue de 40.000 laptops entre los escolares de las zonas rurales. En la actualidad, Perú tiene más de

300.000 equipos repartidos por más de 4.000 centros escolares, siendo el país del mundo que ha alcanzado un mayor desarrollo. En el año 2009, el país recibió el galardón UNESCO for the Use of Information Technologies and Communication in Education for its One Laptop Per Child Program.

Un avance adicional lo constituyó la Ley 28827, “Ley de Impulso a la Formalización del Ensamblaje de Computadoras”, promulgada el 23 de julio de 2006, que exoneró temporalmente del pago del Impuesto General de las Ventas, IGV (19%), a tres componentes básicos de cualquier ordenador: microprocesador, disco duro y memoria. Se ha estimado que, durante los tres años de vigencia de la exoneración establecida en esta norma, se ha reducido en un 10% el costo de una computadora básica. Además, ha desalentado el contrabando, y contribuido a incrementar la venta de nuevas máquinas, con un fomento de la industria informática en el país, evitando el uso de piezas de contrabando o de segunda mano [33].

Asimismo, en abril de 2011, se aprobó el Proyecto de Ley que declara como derecho fundamental el acceso a internet, masifica la banda ancha y da autonomía a FITEC (Fondo de Inversión en Telecomunicaciones), reconociendo que el acceso a internet es una herramienta para luchar contra la exclusión, que contribuye al ejercicio de los derechos a la información y a la libertad de expresión, así como para contribuir con el desarrollo económico y social del país (denominada también: Internet para Todos) [34].

#### *G. El contexto peruano. Los movimientos migratorios*

La participación ciudadana en los procesos de gobierno electrónico también se ve afectada por los movimientos migratorios que se producen en el país. En Junio del 2010 [35] los movimientos de entradas de peruanos procedentes del exterior aumentó en 12,6%: en el primer semestre de ese año, se registraron 1.012.488 movimientos de entrada de peruanos, cifra superior en 5,5% al primer semestre del 2009. Cabe señalar que, según el país de procedencia, el 49,2% de los peruanos llegaron de Chile, 12,1% de Estados Unidos, 6,4% de Bolivia, 5,5% de España, 4,5% Argentina, 4,0% Ecuador y 3,4% de Colombia, entre otros países. Según género el 49,2% fueron varones y el 50,8% mujeres.

Asimismo, los movimientos de salidas de peruanos al exterior también aumentaron. En el primer semestre del presente año, el registro fue de

1.186.463 movimientos de salida de peruanos, cifra superior en 5,7% al primer semestre del 2009. Los principales países de destino de los peruanos fueron: Chile 47,5%, Bolivia 13,7%, Estados Unidos 10,3%, Ecuador 5,5%, Argentina 4,3%, España 4,1%, Colombia 2,6% y Brasil 2,2%, entre otros países. Del total de peruanos que salieron 50,2% fueron varones y 49,2% mujeres.

Según los grupos de edad, en Junio del 2010, la mayor concentración de peruanos que se movilizaron hacia el exterior se encuentran en el rango de edad de 30 a 39 años con el 28,9%, de 20 a 29 años 22,5%, de 40 a 49 años 22,4% y de 50 a 59 años de edad con el 13,2% y menores de 20 años el 5,1%. El porcentaje de adultos mayores de 60 y más años de edad fue de 7,9%.

Estas cifras estarían reflejando que en el Perú la falta de oportunidades laborales obedece principalmente a la calidad de la educación y la demanda de profesionales, siendo precisa una mejora del sistema educativo.

Las migraciones en el Perú representan el 8% de la población. Como el voto es obligatorio, la gente que vive en el extranjero y que no ha cambiado su residencia, debe acercarse al consulado peruano de cada país a emitir su voto. Sin embargo, algunos no tienen conocimiento de que existen herramientas que brinda la información política electoral y que sirven como fuente de información a cada peruano para un voto más consciente. El ejercicio del sufragio universal es por regla general una expresión ciudadana de la conciencia cívica y de una creciente cultura democrática [36]. Pero antes de la emisión del voto, es importante que se supere la falta de transparencia en la información sobre organizaciones políticas y listas de candidatos, así como reducir el desaliento y desinterés de los electores cuando participan en cada proceso electoral.

#### IV. OBSERVATORIOS CIUDADANOS Y SU IMPLANTACIÓN EN PERÚ

Según Bonet [37] un observatorio no gestiona ni evalúa, por lo tanto no mide objetivos, sino que aporta información para que quienes tienen la responsabilidad de la decisión conviertan esa información en componentes esenciales de su proyecto de gobierno. Cantillo [38] y Hevia [39] también confirman que un observatorio ciudadano tiene como objetivo observar, vigilar y documentar

las diferentes políticas públicas que pone en marcha el Estado, a nivel municipal, estatal y regional. En otras palabras, el observatorio analiza y describe la actividad de la gestión pública desde una posición casi ajena y objetiva en la que, abstrayéndose de la realidad que intenta describir, descubre situaciones que pueden incidir en la obstrucción de la implementación de las políticas públicas, sin tomar partido en las decisiones. Por tanto, el principal aporte de los observatorios para la gobernabilidad democrática y la cohesión social es la información que generan y que es de utilidad para la toma de decisiones.

Cantillo [38], en el estudio de 85 observatorios de México, menciona que los principales problemas que afrontaron éstos para promover la gobernabilidad democrática y la cohesión social son, entre otros, falta de institucionalización del uso de la información, ausencia de cultura de uso por parte de los gobiernos y de la ciudadanía, poca vinculación e interés por el trabajo que realizan sus pares, poco impacto en las esferas locales y escasez de vías de difusión de los trabajos realizados.

Albornoz [40] realizó una investigación similar en diversos países iberoamericanos, obteniendo los siguientes resultados:

- Ubicación geográfica: se detectó la presencia de un total de 55 observatorios de distinto tipo enclavados en las principales ciudades de once países. España es el país con más observatorios (24), seguido por Brasil (7) y Argentina, Colombia y Uruguay (4 cada uno).
- Temáticas dominantes: seguir las tendencias de las industrias culturales y la formulación de políticas culturales, el desarrollo de la Sociedad de la Información y la implantación de las TICs, y fiscalizar los contenidos emitidos por los medios de comunicación.
- Ámbito de actuación: casi la mitad actúa en un ámbito nacional (47%), mientras que un 38% tiene su mirada en el ámbito local/regional y los restantes tienen su campo de análisis centrado en dos o más países (15%). Se puede percibir que carecen en su mayoría de una articulación internacional a través de redes.

El autor concluye que su creación responde a una diversidad de intereses y cuestiones en juego y sólo una actuación sostenida en el tiempo, así como su evaluación, desvelará si éstos pueden convertirse en

verdaderos agentes dinamizadores de la democratización de las estructuras públicas.

En Perú, los beneficiarios directos de estos observatorios serían todos los ciudadanos (los cuales ascienden a 19.190.051 electores, ubicándose 683.757 en el extranjero) [41]. Sin embargo, tal como hemos visto, la brecha tecnológica hará que solamente alrededor de un 60% pueda realmente acceder a ellos.

Se entiende que la creación de estos observatorios es en este país un apoyo para el asentamiento de una cultura democrática ya que el voto es obligatorio para todos los ciudadanos. Según la Constitución Política del Perú de 1993 [42], el voto es obligatorio desde los 18 hasta los 70 años (artículo 31). Según Krasa y Polborn [43], los fanáticos del voto obligatorio ven el voto como un deber cívico similar al de pagar impuestos, y sostienen que un mayor nivel de participación aumenta la legitimidad del gobierno ya que representan la voluntad de toda la población. En el Congreso peruano la reforma constitucional necesaria para conseguir que el voto sea voluntario fue rechazada, aunque sí han reducido las sanciones por no votar [44]. Los omisos al voto deben pagar una multa de 132 nuevos soles (unos 45 dólares). En contra del voto voluntario se dice también que crea una nueva desigualdad, puesto que votan solamente quienes tienen más educación, que son los que tienen interés en la política.

Además, el voto obligatorio es para muchos ciudadanos su único acto de participación política. El pueblo dirige directamente al Jefe de Estado y al poder legislativo. El mandato de Presidente dura cinco años, mismo periodo que la única cámara legislativa, el Congreso, compuesta por 120 miembros. Perú tiene un sistema pluripartidista, en el cual es difícil que un sólo partido asuma todo el poder. De esta manera, los distintos partidos políticos se ven obligados a colaborar entre ellos para formar coaliciones gubernamentales.

El proceso electoral en el Perú, es vigilado por tres organismos electorales: 1) El Jurado Nacional de Elecciones (JNE), organismo constitucionalmente autónomo de competencia nacional cuya máxima autoridad es el Pleno y cuya función es la de garantizar el respeto de la voluntad popular, manifestada en los procesos electorales, contribuyendo a la consolidación del sistema democrático y la gobernabilidad del país; 2) La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), organismo especializado en organizar y ejecutar los

procesos electorales en el Perú, garantizando a todos los ciudadanos sin distinción el derecho al voto y que el escrutinio sea el reflejo exacto de la voluntad popular. En época electoral diseña y distribuye la cédula de sufragio, actas electorales y todos los materiales necesarios para las elecciones; asimismo capacita a los miembros de mesa y demás actores electorales; y 3) El Registro de Identificación y Estado Civil (RENIEC) [45].

Todos ellos proporcionan información online: la JNE sobre los candidatos a las elecciones mediante el observatorio Infogob (Fig. 2), la ONPE sobre el contacto con los funcionarios públicos, la recopilación de leyes, reglamentos y demás disposiciones legales sobre los procesos electorales a través de su Portal de Transparencia, y el RENIEC sobre el padrón ciudadano y electoral, así como los trámites relacionados con el registro civil, en su propia página web.

Por tanto, en la práctica el único que podemos entender como observatorio sería Infogob. Si el objetivo de cualquier observatorio debe ser incrementar el nivel de confianza del ciudadano en el sistema político nacional con la implementación de canales adecuados para su participación efectiva, más aún si hablamos de un sistema electoral en el que el voto es obligatorio. Por otro lado, encontramos otras plataformas impulsadas por la sociedad civil, como Infocandidatos, Ciudadanos al Día o Transparencia siendo la primera la más similar a Infogob.



Fig. 2. Portal de INFOGOB

Fuente: Sitio web INFOGOB <http://www.infogob.com.pe/>

Teniendo en cuenta que el acceso actual a las TIC en Perú es algo limitado, sin embargo es importante irse dando a conocer a los usuarios que sí pueden acceder a la web. Por tanto, lo más importante será darse a conocer y que los potenciales usuarios lo utilicen.



De este modo, se debería plantear: ¿La promoción actual de los observatorios es suficiente para poder llegar a los peruanos con conexión web? Parece que los datos sobre tráfico web de estos portales (p.e. mediante Google trends) muestran que las páginas institucionales tienen más éxito que las propuestas por la sociedad civil. Además incluso las institucionales cuentan con el apoyo de diversas ONGs que cooperan impulsando su difusión y han aprovechado la utilización de nuevos medios como las redes sociales (principalmente Facebook) para conectar con los “ciberciudadanos”.

## V. CONCLUSIONES

Al comienzo de esta investigación surgió la pregunta si, visto el contexto socioeconómico de Perú, es previsible un uso futuro de los observatorios democráticos web.

En un principio se debería diferenciar los distintos tipos de observatorio, siendo algunos de uso más prolongado mientras que otros (p.e. Infogob) están más centrados en los periodos electorales y sería difícil un uso continuado si no amplían su información.

Por otro lado, si bien en la actualidad en acceso a las TIC en Perú es limitado, y especialmente en las zonas rurales, parece que existen las condiciones necesarias para que en un futuro la brecha tecnológica sea menor en el país. En la actualidad, para los que sí tienen acceso, estas plataformas pueden proporcionar información pública de diversas temáticas a los ciudadanos y en un futuro podrían ser accesibles por un mayor número de éstos siempre que se potencien por las autoridades públicas medidas de impulso de las TIC, y de manera urgente en las zonas rurales.

## REFERENCIAS

- [1] Tricas, F. “El gobierno electrónico: servicios públicos y participación ciudadana.” Documento de trabajo 109/2007. Madrid: Fundación Alternativas, 2007.
- [2] Fundación Telefónica. “La Sociedad de la Información en España, 2006.” Recuperado de: [http://e-libros.fundacion.telefonica.com/sie06/aplicacion\\_sie/ParteA/datos.html](http://e-libros.fundacion.telefonica.com/sie06/aplicacion_sie/ParteA/datos.html). [Consulta: Enero de 2010].
- [3] Snellen, I. “E-Government: A challenge for public management.” En E. Ferlie, L. E. Lynn, Jr., & C. Pollitt (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- [4] Kaufman, E. “E-Ciudadanía, Prácticas de Buen Gobierno y TIC.” Documento preparado para la Consulta Regional del Programa Pan Américas IDRC, Montevideo, 2005.
- [5] De Miguel, M. “E-Government” in Spain: An Analysis of the Right to Quality E-Government. *International Journal of Public Administration*, 33(1), 2010, 1-10.
- [6] Regalado, F. P. y Siñentes, W. R. “Promoción y desarrollo de las TIC en América Latina.” *Proceedings of the 4th ACORN-REDECOM Conference*. Brasilia, D.F., 2010.
- [7] De La Cruz, J. “Participación ciudadana: Su importancia en el fortalecimiento del control Gubernamental en América Latina y el Caribe.” III Simposio Internacional Control Interno y Rendición de Cuentas en la gestión pública, como Garantía de una Efectiva Modernización del Estado. Barinas (Venezuela), 2-4 de Marzo de 2006.
- [8] Echebarría, K. “Corrupción e indicadores de gobernabilidad.” IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Madrid, 2-5 Noviembre 2004.
- [9] Uslander, E. “Trust and Corruption.” 2002 Annual Meeting of the American Political Science Association. University of Maryland, USA, 2002.
- [10] García, I. “La nueva gestión pública: evolución y tendencias.” *Presupuesto y Gasto Público*, 47, 2007, 37-64.
- [11] Transparencia Internacional. *Barómetro Global de la Corrupción 2009*. Recuperado de: <http://www.transparencia.org/es/> [Consulta: Febrero de 2010].
- [12] Wesberry, J. “Obstáculos institucionales que limitan las funciones de los organismos gubernamentales de combate a la corrupción en América Latina.” Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2004.
- [13] Compaine, B. M. “The digital divide: facing a crisis or creating a myth?” MIT Press, 2001.
- [14] Norris, P. *Digital divide: Civic engagement, information poverty, and the Internet worldwide*. Cambridge Univ Press, 2001.
- [15] Mossberger, K., Tolbert, C. J. y Stansbury, M. “Virtual inequality: beyond the digital divide.” Georgetown University Press, 2003.
- [16] Warschauer, M. “Of digital divides and social multipliers: Combining language and technology for human development.” En, *Information and communication technologies in the teaching and learning of foreign languages: State of the art, needs and perspectives* (pp. 46-52). Moscow: UNESCO Institute for Information Technologies in Education, 2004.
- [17] Kumar, N. “Active Citizen Participation Using ICT Tools.” *Communications of the ACM*, 52(1), 2009 118-121.
- [18] Villatoro, P. y Silva, A. “Estrategias, programas y experiencias de superación de la brecha digital y universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC): un panorama regional.” United Nations Publications, 2005.
- [19] Finquelievich, S. “Mercosur. gov. Gobierno electrónico en Argentina, Uruguay y Brasil.” En: Araya y Porrúa (eds), *América Latina Punto Gov. Casos y tendencias en Gobierno Electrónico*. Santiago de Chile: FLACSO, 2005.
- [20] UIT. “Measuring the Information Society - The ICT Development Index 2010.” Recuperado de: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2010/index.html> [Consulta 2/5/2011].
- [21] Peres, W. y Hilbert, M.R. *La sociedad de la información en América Latina y el Caribe: desarrollo de las tecnologías y tecnologías para el desarrollo*. United Nations Publications, 2009.
- [22] CEPAL - Naciones Unidas. “Plan de Acción Sobre la Sociedad de la Información y del Conocimiento de América Latina y el Caribe” (eLAC2015), 2010.

- Recuperado en: <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/socinfo/noticias/documentosdetrabaj/o/0/41770/P41770.xml&xsl=/socinfo/tpl/p38f.xsl&base=/socinfo/tpl/top-bottom.xsl> [Consulta 2/5/2011].
- [23] Naciones Unidas. "United Nations E-Government Database. Indicadores Globales de Gobierno Electrónico (Perú)", 2010. Recuperado en: <http://www2.unpan.org/egovkb/ProfileCountry.aspx?ID=133> [Consulta 2/5/2011].
- [24] Colombo, C. "Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?" Revista de Internet, Derecho y Política (IDP), 3, 2006.
- [25] Di Meglio, F. y Oregioni, S. "El vínculo entre organizaciones no gubernamentales y telecentros en América Latina. Desde una perspectiva comparada. Los casos de Argentina y Perú." World Summit on the Information Society. Túnez, 16-18 Noviembre 2005. Recuperado en: [http://wsispapers.choike.org/soledad\\_oregioni.pdf](http://wsispapers.choike.org/soledad_oregioni.pdf) [Consulta 6/5/2011].
- [26] Saravia, M. "El Salvador, Venezuela, Uruguay y Perú: Cuatro experiencias de la relación sociedad civil y gobierno en la construcción de la Sociedad de la Información." Lima: ITDG, 2004.
- [27] CODESI. "La Agenda Digital Peruana", 2011, Recuperado en: [http://www.codesi.gob.pe/codesi/presentacion/codesi\\_presentacion.ph](http://www.codesi.gob.pe/codesi/presentacion/codesi_presentacion.ph) [Consulta 3/5/2011].
- [28] Villarroel, V. y Bajo, A. "Programa Willay: TIC para la gobernabilidad local en Perú." Cooperación al Desarrollo 2.0: I Encuentro Internacional de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para la Cooperación al Desarrollo. Gijón, 30-31 Enero 2008.
- [29] Ipsos APOYO, Opinión y Mercado. "Niveles socioeconómicos - Perú". Lima: Ipsos, 2007.
- [30] Moya, R., López, L.E. y Valiente, T. (coords.) "Interculturalidad y educación: diálogo para la democracia en América Latina: la interculturalidad en la educación bilingüe para poblaciones indígenas de América Latina." Quito: Abya-Yala, 1997.
- [31] Ipsos APOYO, Opinión y Mercado. Perfil del internauta limeño 2009. Lima: Ipsos, 2009.
- [32] Ministerio de Educación de Perú. "Estadística de la Calidad Educativa: Porcentaje de escuelas con acceso a internet 2009", 2009. Recuperado en: <http://escale.minedu.gob.pe/indicadores-nacionales> [Consulta 6/5/2011].
- [33] Villanueva, E. "Brecha Digital: Descartando un Término Equívoco." Revista Electrónica Razón y Palabra, 51, 2006.
- [34] LexDigitalis. "Comentarios a la aprobación del Proyecto de Ley que declara como derecho fundamental el acceso a internet, masifica la banda ancha y da autonomía a FITELE (Perú)", 2011. Recuperado en <http://lexdigitalis.lamula.pe/2011/04/29/comentarios-a-la-aprobacion-del-proyecto-de-ley-que-declara-como-derecho-fundamental-el-acceso-a-internet-masifica-la-banda-ancha-y-da-autonomia-a-fitel/lexdigitalis> [Consulta 6/7/2011].
- [35] INEI. Informe Técnico "Evolución del movimiento migratorio peruano: Junio 2010". 2010. Recuperado de: <http://www1.inei.gob.pe/web/Biblioinei/BoletinFlotante.aspx?file=11090.pdf> [Consulta: abril de 2011].
- [36] Sivina, H. "El sistema electoral peruano." Revista Mundo Electoral, 6, 2009.
- [37] Bonet, T. "El Observatorio del Estado Provincial." UNLP, 2006. Recuperado de: [www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/doc/observatorio\\_bonet.doc](http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/doc/observatorio_bonet.doc) [Consulta: noviembre de 2010].
- [38] Cantillo, P. "Los observatorios ciudadanos como impulsores de la cohesión social y la gobernanza democrática en México." Observatorio Ciudadano de Políticas Públicas, 2008.
- [39] Hevia, F. "La contraloría social mexicana: participación para la rendición de cuentas. Programa interinstitucional de investigación-acción sobre democracia, sociedad civil y derechos humanos." CIESAS y Universidad Veracruzana, 2006.
- [40] Alborno, L. "La experiencia de los observatorios iberoamericanos en información, comunicación y cultura. Balance de una breve trayectoria." UNIREvista, 1(3), 2006.
- [41] JNE, Jurado Nacional de Elecciones. "Estadística electoral", 2010. Recuperado de: <http://portal.jne.gob.pe/informacionelectoral/estadisticaelectoral/EstadísticaElectoral.aspx> [Consulta: Enero 2011].
- [42] "Constitución Política del Perú de 1993." Recuperado de: [http://cies.org.pe/files/elecciones/documentos/Constitucion\\_Del\\_Peru.pdf](http://cies.org.pe/files/elecciones/documentos/Constitucion_Del_Peru.pdf) [Consulta Enero de 2010].
- [43] Krasa, S. y Polborn M. "Is mandatory voting better than voluntary voting?" Games and Economic Behavior, 66(1), 2009 275-291.
- [44] Ferrari, D. "El voto obligatorio en la balanza." Perú politico.com, 2005.
- [45] Bernales, E. "El derecho humano a la participación política." Derecho-PUC, 59, 2007, 9-32.

## BIOGRAFÍA



Fernando González Ladrón de Guevara (Valencia, España) Doctor Ingeniero Industrial por la Universidad Politécnica de Valencia. Docente en la Escuela de Ingenieros de Telecomunicación, en el Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios y en el Máster CONSITIO de la UPV. Sus intereses

investigadores se centran en la integración y aplicación de las TIC en las organizaciones.



María de Miguel Molina (Valencia, España). Licenciada en Derecho por la Universidad de Valencia, Doctora en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Politécnica de Valencia (UPV), Profesora Titular de Organización de Empresas en la UPV. Directora del Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios de la Facultad de Administración y Dirección de Empresas de la UPV. Su investigación se centra en la regulación y autorregulación de las TICs.



Melissa Bandenay Bellina. (Lima, Perú) Administradora de empresas. Máster en Gestión de Empresas, Productos y Servicios de la Facultad de Administración y Dirección de Empresas de la UPV.