

Algunas reflexiones para evaluar la accesibilidad en los modelos latinoamericanos de gobierno digital

Cómo citar este artículo [Chicago]: Prada Uribe, Julián Eduardo. "Algunas reflexiones para evaluar la accesibilidad en los modelos latinoamericanos de gobierno digital". *Novum Jus* 18, núm. 2 (2024): 335-362.
<https://doi.org/10.14718/NovumJus.2024.18.2.13>.

Julián Eduardo Prada Uribe



Algunas reflexiones para evaluar la accesibilidad en los modelos latinoamericanos de gobierno digital*

Julián Eduardo Prada Uribe**
Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB)

Recibido: 25 de julio de 2023 | **Evaluado:** 19 de octubre de 2023 | **Aceptado:** 11 de noviembre de 2023

Resumen

En un principio, la institucionalización de los gobiernos digitales dependió de la voluntad política de los Estados y de previsiones económicas tendientes a disponer de los recursos necesarios en el campo de las comunicaciones. Hoy, uno de sus ejes, no solo nacional sino también internacional, aparte del mejoramiento de la calidad de los servicios y funciones, pertenece a la esfera de la inclusión, es decir, a la capacidad de penetración social, la generación de confianza entre los usuarios, los incentivos a favor de la gobernanza y el empoderamiento civil en ambientes virtuales. Este trabajo reconoce que, si bien en los países latinoamericanos se ha avanzado en la creación de un marco social, político y jurídico para el cumplimiento de la agenda digital, en la informatización de procesos y en la búsqueda de soluciones desde una perspectiva intergubernamental, todavía existen dudas en torno a la noción de accesibilidad, que demandan la construcción de instrumentos para medir la fortalezas y debilidades de las políticas públicas y, en especial, de su aplicación.

Palabras clave: gobierno digital, inclusión digital, accesibilidad, exclusión social, derechos humanos

* Este trabajo tiene origen en el proyecto de investigación titulado "El concepto de accesibilidad en los modelos de gobierno digital: reflexiones sobre su reconocimiento jurídico, caracterización y oportunidades de medición", financiado por la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), entre enero y diciembre de 2023.

** Doctorando en Derecho, Universidad de Buenos Aires (UBA), en curso; Magister en Educación en Derechos Humanos, Centro Regional para la Educación de Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL); Magister en Ciencia Política, Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB); Especialista en Derecho Comercial, Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB); Abogado, Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Docente asociado de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5737-8440> Correo electrónico: jprada2@unab.edu.co.

Some Reflections to Evaluate Accessibility in Latin American Models of Digital Government

Julián Eduardo Prada Uribe
Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB)

Received: July 25, 2023 | **Evaluated:** October 19, 2023 | **Accepted:** November 11, 2023

Abstract

The institutionalization of digital governments initially depended on the political will of states and economic forecasts to have the necessary resources in communications, currently one of the pivotal elements at national and international levels, and improve the quality of services and functions. Now, it lies in the sphere of inclusion: the capacity for social penetration, trust building among users, governance incentives, and civil empowerment in virtual environments. This work acknowledges that although progress has been made in Latin American countries in the creation of a social, political, and legal framework for following the digital agenda, the computerization of processes, and the search for solutions from an intergovernmental perspective, there are still considerable doubts around the notion of accessibility, which demands the development of instruments to measure the strengths and weaknesses of public policies, especially their application.

Keywords: digital government, digital inclusion, accessibility, social exclusion, human rights

Introducción

Desde mediados de la década de 1970, algunos grupos y sectores intelectuales, organismos internacionales y países con poder de imposición encabezaron fuertes críticas alrededor de las políticas macroeconómicas intervencionistas¹. A raíz de los cambios operados en el paradigma mundial, orientados por fenómenos como la globalización y acentuados por una situación generalizada de recesión e inflación, se erosionó la credibilidad de los Estados en el hemisferio occidental y terminó haciéndose evidente el sobredimensionamiento de sus burocracias, los quebrantos fiscales y la ineficacia en el desempeño de la función pública y en la satisfacción de las demandas sociales.

Pronto, muchos países iniciaron procesos de reestructuración y eliminación de controles y restricciones. La influencia de un patrón individual-competitivo marcó, entonces, el paso de un modelo cultural vinculado con lo público-estatal hacia otro esquema, asociado con el libre mercado y las ciencias aplicadas. La promoción de valores de corte narcisista, en el seno de una renovada sociedad de consumo, desplazaron el centro de atención del ámbito general al particular y de la acción colectiva al escenario privado.

El papel de los Estados en este nuevo modelo —neoliberal, constitucional y democrático— no fue ya el de erigirse como potencias en la producción de bienes y gestión de servicios, sino el de participar como reguladores de ciertas actividades. En dicha reingeniería, con el ansia de proteger los intereses de los ciudadanos mediante el mejoramiento de la calidad de datos que se transmiten a diario, de brindar mayor transparencia en la administración de los recursos y de ampliar los canales de atención y relacionamiento con las personas, ha sido fundamental la incorporación de nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

¹ En 1974, la ideología neoliberal se introdujo en el contexto político internacional por medio de las reformas económicas de Chile, durante el gobierno de Augusto Pinochet y amparadas en las tesis de los Chicago Boys y de la Escuela Austriaca de Economía; posteriormente, se vieron reforzadas por Margaret Thatcher en Reino Unido y por Ronald Reagan en los Estados Unidos de América, así como por las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos. Sobre este tema es posible consultar a Friedman, Huntington, Crozier o Williamson. Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968); Michel Crozier, *État modeste, état moderne: une stratégie pour un autre changement* (Paris: Éditions Fayard, 1987); John Williamson, “What Washington Means by Policy Reform” en *Latin American Adjustment: How much has Happened?*, ed., John Williamson (Washington: Peterson Institute for International Economics, 1990).

Las TIC y las estrategias de digitalización para la atención y prestación de los servicios públicos y el cumplimiento de las funciones públicas, en general, han ayudado a solventar muchos de los problemas relacionados con la presencia física y el alcance geográfico de los Estados, al tiempo que han liberado a los ciudadanos de sincronías no siempre necesarias para la atención de sus requerimientos². Sin embargo, en virtud de las desigualdades existentes, el uso progresivo de las nuevas tecnologías también ha dejado en evidencia la brecha digital de los países, así como el distanciamiento de las esferas del poder respecto de los sectores más vulnerables³.

A comienzos del siglo XXI, la cuestión digital y sus nexos con los fines del Estado transitaron paralelamente entre una agenda pública internacional y un contexto cada vez más específico de políticas nacionales. En este sentido, es posible observar la evolución de varios instrumentos durante el primer decenio, a saber:

- En el seno de la Conferencia iberoamericana de ministros de administración pública y reforma del Estado: i) en 2007 se formuló la Carta iberoamericana de gobierno electrónico, con el fin de unificar los conceptos y componentes del gobierno electrónico, detallar los contenidos del derecho de los ciudadanos a relacionarse con sus Gobiernos por vía electrónica, conformar un sistema de principios y mecanismos de gestión en la materia, y servir como guía para el diseño, la regulación, ejecución y consolidación del modelo; ii) en 2008 fue expedida la Carta iberoamericana de calidad en la gestión pública, para señalar el compromiso estatal con las TIC respecto a fortalecer la atención y prestación de los servicios públicos, y iii) en 2009, se divulgó la Carta iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública, que insiste en las obligaciones adquiridas por los Estados y advierte que una administración participativa contribuye al desarrollo nacional, por medio de la inclusión y la cohesión social.

² Una vez transformada la noción de servicio público es dable señalar que consiste en toda actividad que desarrolla la administración, de manera directa o delegada, con el objeto de satisfacer intereses sociales. Por función pública, hoy debe entenderse toda actividad llevada a cabo por los órganos del Estado para la realización de sus fines esenciales. Así las cosas, la principal diferencia parece residir en el carácter concurrente o exclusivo de la actividad.

³ La brecha digital comprende la desigualdad poblacional en acceso, manejo y utilización eficiente de las TIC e Internet, por motivos socioeconómicos o por falta de competencias que impiden o limitan el manejo de la tecnología. Sobre este concepto y sobre sus implicaciones en América Latina, se destacan las obras de Serrano y Martínez, de Porcile y Holland, de Serrano, de Alva y Cimoli, y de Pereima y Porcile. Gabriel Porcile y Márcio Holland, “Brecha tecnológica y crecimiento en América Latina” en *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, ed., Mario Cimoli (Santiago: Cepal, 2005); Édgar Serrano, “Desarrollo tecnológico y brecha tecnológica entre países de América Latina”, *Anfora* 21, núm. 36 (2014): 41-65, <https://doi.org/10.30854/anf.v21.n36.2014.33>; Arturo Serrano Santoyo y Evelio Martínez, *La brecha digital: mitos y realidades* (Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, 2003).

- En la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en 2016 se adhirió la Declaración de la reunión ministerial de economía digital, que asume la responsabilidad de trabajar para preservar la apertura de Internet, disminuir las desigualdades tecnológicas y promover las competencias digitales.
- Con el apoyo de la Comisión económica para América Latina y el Caribe (Cepal), desde 2003 se inició un diálogo político que derivó en: i) la aprobación del Plan de acción sobre la sociedad de la información de América Latina y el Caribe (eLAC2007), en 2005; ii) los ajustes al Plan de acción, en 2008 y 2010 (eLAC2010 y eLAC2015, respectivamente); iii) el Plan de trabajo 2013-15 para su implementación (eLAC2015), en 2013; iv) la Agenda digital para América Latina y el Caribe (eLAC2018), en 2015, y v) su ratificación, en 2018 (eLAC2020), para promover un espacio de debate y cooperación acerca de los desafíos emergentes de la revolución digital y de su efecto en desarrollo sostenible.

No obstante, es probable que uno de los instrumentos internacionales más conocidos y de mayor trascendencia sea la Resolución A/RES/70/1 de 2015, por medio de la cual la Asamblea General de las Naciones Unidas dispuso la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, que reconoce la expansión de las TIC y la importancia de la interconexión para acelerar el progreso humano, superar las brechas digitales y extender las sociedades del conocimiento.

La Agenda 2030 no circunscribió explícitamente la accesibilidad como uno de los diecisiete objetivos generales, pero sí la puso como un elemento transversal para la consecución de la mayoría de las metas. Por ejemplo: i) para asegurar el fin de la pobreza resulta imprescindible que los Estados promuevan la accesibilidad a los servicios públicos básicos, entre los que deben incluirse el Internet y las TIC; ii) con miras a garantizar una educación de calidad, solo el acceso a una formación especializada en TIC puede afianzar la construcción de competencias para el crecimiento de cada persona como ciudadano digital; iii) en términos de industria, innovación e infraestructura, puesto que el gobierno digital se sustenta en un modelo de gobernanza⁴, se requiere una capacidad instalada suficientemente robusta,

⁴ La noción de gobernanza aparece en el medio académico en 1993, cuando Jan Kooiman propone como objeto de estudio las transformaciones ocurridas a raíz de la pérdida de la capacidad de los gobiernos para atender las demandas sociales, que derivaron a finales del siglo XX en nuevas formas de articulación o conexión entre actores políticos emergentes, ya no solo de la escena pública, sino también privada. Luis Aguilar, *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar* (Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010), 32.

segura, sostenible y de última generación, para consolidar el acceso digital en todo el territorio nacional; iv) acerca de la reducción y supresión de las desigualdades, las estrategias de accesibilidad constituyen vehículos tendientes a la equidad y la superación de los fenómenos históricos de discriminación, y v) como mecanismo para fortalecer la paz, la justicia y la solidez institucional es fundamental contar con políticas y prácticas orientadas al perfeccionamiento de las dimensiones que comprenden los gobiernos digitales (administración electrónica, gobierno electrónico, inclusión digital y participación electrónica).

También en 2015, en el marco de la reunión de alto nivel de la Asamblea General de las Naciones Unidas y tras un examen general acerca de los resultados de la Cumbre mundial sobre la sociedad de la información, la comunidad internacional reafirmó los compromisos asumidos con la Declaración de principios de Ginebra, el Plan de acción de Ginebra y sus líneas de acción, de 2003, y el Compromiso de Túnez y la Agenda de Túnez para la sociedad de la información, de 2005. Allí se reconoció la necesidad de que los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil, las organizaciones internacionales y las comunidades técnicas y académicas siguieran trabajando para lograr la mayor conectividad, innovación y acceso a las TIC, en virtud de su importancia en la erradicación de la pobreza y la consecución de mejoras económicas, sociales y ambientales (Resolución A/RES/70/125).

Con base en los antecedentes mencionados, en este artículo se ha analizado el concepto de accesibilidad en los modelos de gobierno digital, así como la relevancia de su medición y progresividad en los países latinoamericanos. Ello, conforme con la premisa de que, en el campo del derecho administrativo y de las nuevas TIC, el Estado es responsable de orientar su política hacia la verificación de las actuales demandas colectivas, mediante sinergias público-privadas que favorezcan la observancia de la función pública y el cubrimiento de los servicios esenciales, más allá de la producción de reglas o de la automatización de trámites y procesos. En otras palabras, se trata de promover la participación y prevenir la ocurrencia o profundización de cualquier fenómeno de exclusión o discriminación.

El problema que se propone gira en torno al aseguramiento del principio de equidad y a la consiguiente legitimidad de los Estados en medio de la llamada era digital, pues la mayoría de los Estados de la región ha pasado por dos etapas de institucionalización de los gobiernos digitales. En la primera, correspondiente a la última década del siglo XX y los primeros años del siglo XXI, se crearon los ecosistemas

normativos, aunque no siempre de manera coordinada, para la incorporación de las TIC y el acondicionamiento de los canales que permitieran su encuentro con la población. En la segunda, los Estados se han ido asentando como directores generales o como estrategias y reguladores de los procesos de innovación, movidos por el cumplimiento oportuno de sus políticas o por diversas coyunturas ambientales, económicas y sociales.

Estado del arte

El uso de las TIC, como recurso para mejorar el funcionamiento de los Estados, es un asunto que comprende una variedad de aristas y argumentos de estudio⁵. A pesar de que el escenario latinoamericano constituye un objeto de especial atención, en virtud del incremento sostenido de usuarios digitales⁶, y de que se ha advertido la conexión de las nuevas tecnologías con el perfeccionamiento de la democracia (Bimber, Hague y Loader, Bellamy, Castells, Chadwick y May y Harto de Vera)⁷; con la transparencia pública⁸, y con la vanguardia de la función pública (Hinnant y Moon, Fountain, Fernández y Welp, West y Subirats)⁹, todavía no se ha discutido

⁵ Yanina Welp, “América Latina en la era del gobierno electrónico: análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 41 (2008): 177, <http://dx.doi.org/10.5167/uzh-98417>

⁶ Alejandro Patiño et al., *Datos y hechos sobre la transformación digital* (Santiago: Cepal, 2021), 7 y 11.

⁷ Bruce Bimber, “Internet y la comunicación ciudadana con el gobierno: ¿importa el medio?”, *Comunicación Política* 16, núm. 4 (1999): 409-428, <https://doi.org/10.1080/105846099198569>; Barry Hague y Brian Loader, “Digital Democracy: An Introduction” en *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in The Information Age*, eds. Barry Hague y Briand Loader (Londres: Routledge, 1999); Christine Bellamy, “Implementing Information-Age Government: Principles, Progress and Paradox”, *Public Policy and Administration* 15, núm. (1): 29-42, <https://doi.org/10.1177/095207670001500104>; Antoni Castells, “El papel de las finanzas intergubernamentales en el logro de la diversidad y la cohesión: el caso de España”, *Medio ambiente y planificación C: Gobierno y políticas* 19, núm. 2 (2001): 189-206, <https://doi.org/10.1068/c0053>; Andrew Chadwick y Christopher May, “Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: ‘e-Government’ in the United States, Britain, and the European Union”, *Governance* 16, núm. 2 (2003), 271-300, <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00216>; Fernando Harto de Vera, “Tipologías y modelos de democracia electrónica”, *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 2 (2006): 32-44, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78800208>

⁸ Subhash Bhatnagar, *Transparency and Corruption: Does e-government Help*, Documento de trabajo id:3275 (*eSocialSciences*, 2003), <https://ideas.repec.org/p/ess/wpaper/id3275.html>

⁹ Xavier Fernández y Yanina Welp, “España y la sociedad de la información ¿planes o políticas?”, *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 26-27 (2003): 51-70, <https://doi.org/10.24965/gapp.vi26-27.349>; Jane Fountain, “The Virtual State: Transforming American Government”, *National Civic Review* 90, núm. 3 (2001): 241-252, https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/Fountain-2001-National_Civic_Review.pdf; Joan Subirats, “¿Qué democracia y qué administración para la nueva época? Internet y la gestión pública”, *Ekonomiaz* 80, núm. 2 (2012), 70-91, <https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=76®istro=1213>; Darrel West, “e-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes”, *Public Administration Review* 64, núm. (2004): 15-27, <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00343.x>

desde el punto de vista empírico cómo la ejecución de políticas, planes, programas y proyectos ha resultado pertinente (o no) en términos de inclusión social, empoderamiento de la ciudadanía y progresividad de los derechos humanos¹⁰.

Sobre una definición de gobierno digital¹¹, comprensiva del escalonamiento de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía por medio de las TIC, Criado, Ramilo y Salvador expusieron su preocupación por conocer el alcance y las implicaciones de algunas categorías conceptuales recientes (sociedad de la información, Internet y red informática mundial, www) para las teorías preponderantes de la administración (nueva gestión pública, neoinstitucionalismo y redes políticas). Buscaban sentar una posición ante las nuevas metodologías para la prestación de servicios (administración electrónica), los cambios en el ejercicio de la democracia (democracia electrónica) y la dinamización de las políticas públicas (gobernanza electrónica)¹².

Finger y Pécoud, por su parte, recopilaron las principales tendencias de transformación de los Estados, de cara a los cambios derivados del uso de las nuevas tecnologías, a fin de analizar los mecanismos emergentes de gobernanza en los ámbitos local, nacional y mundial¹³. Mientras, en clave política y tecnológica, Ramírez-Alujas presentó una síntesis histórica de la evolución del paradigma contemporáneo de

¹⁰ Según Jordán, el acceso al servicio de Internet en los hogares con mayores ingresos económicos en los Estados latinoamericanos suele ser treinta veces mayor que la prestación que reciben las familias más pobres de la región. Pese a los esfuerzos por disminuir la brecha digital, en comparación con los datos promedio de los países de la OCDE, tanto el porcentaje de acceso como las características del servicio, en términos de velocidad de descarga y tarifas de suscripción, muestran fuertes disparidades internas y externas. Valeria Jordán, "La banda ancha como servicio público universal para potenciar el desarrollo de la región", *Newsletter Infraestructura y Acceso*, núm. 10 (2009): 2.

El hecho de que los beneficios tecnológicos no hayan avanzado en la medida esperada obedece, por una parte, a que el fenómeno de desigualdad se ha matizado con motivaciones geográficas, de género, de edad y de ingresos económicos; por otra, con ocasión de la prevalencia que han tenido en la materia los intereses comerciales, la incertidumbre regulatoria, la escasa competencia de plataformas digitales, la ausencia de habilidades específicas y la sensación general de ser controlado y no tener dominio sobre la información que reposa en Internet, sumado a la falta de rendición de cuentas por parte de las entidades públicas o corporaciones privadas responsables. Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2016: dividendos digitales, panorama general* (Washington: Grupo Banco Mundial, 2016), 5.

¹¹ A pesar de que no son sinónimos, hasta la segunda década del siglo XXI, las expresiones gobierno electrónico y gobierno digital eran confundidas. Por tal motivo, en el estado del arte se reconoce una equivalencia relativa entre ambos términos.

¹² Ignacio Criado, María Ramilo y Miguel Salvador, "La necesidad de Teoría(s) sobre Gobierno Electrónico. Una Propuesta Integradora", 43-46, [https://www.urbe.edu/info-consultas/web-profesor/12697883/articulos/Comercio%20Electronico/la-necesidad-de-teoria\(s\)sobre-gobierno-electronico-una-propuesta-integradora.pdf](https://www.urbe.edu/info-consultas/web-profesor/12697883/articulos/Comercio%20Electronico/la-necesidad-de-teoria(s)sobre-gobierno-electronico-una-propuesta-integradora.pdf)

¹³ Matthias Finger y Gaelle Pécoud, "From e-Government to e-Governance? Towards a Model of e-Governance", *Electronic Journal of E-government* 1, núm. 1 (2003): 52-57, <https://academic-publishing.org/index.php/ejeg/article/view/400>

gobierno desde la década de 1970, respecto al deber de apertura y transparencia frente a los medios y las razones de escrutinio ciudadano¹⁴.

Jaeger introdujo una variable y reflexionó acerca de cómo la tecnología podría asegurar un mejor servicio para los ciudadanos, si se prestara atención a su efectividad. Reseñó algunas iniciativas exitosas, apoyado en la aprehensión tecnológica conseguida¹⁵. Este tema fue retomado por Sæbø, Rose y Nyvang, quienes advirtieron que la adhesión ciudadana se había convertido en un problema complejo para los países durante la ejecución de los proyectos de renovación digital, pues las personas no necesariamente estaban dispuestas a utilizar determinados servicios, simplemente porque se les ofrecían por Internet. Así, concluyeron que las teorías y las estrategias de las redes sociales podrían ofrecer información valiosa, relacionada con las tendencias y los estilos de comunicación¹⁶.

Norris y Moon reconocieron que, pese al aumento considerable de la literatura sobre las formas de gobierno digital para la fecha, los estudios todavía solían presentar rasgos puramente conceptuales, de modo que resolvieron llevar a cabo un examen con base en criterios transversales de adopción tecnológica, tales como la construcción de sitios web, el impacto percibido por la ciudadanía y las barreras para la adopción digital¹⁷.

Coroján y Campos, entre tanto, revisaron los casos y los mecanismos más representativos de gobierno abierto en España. Concluyeron que su desarrollo requiere un liderazgo fuerte, un plan estratégico de implementación, un marco normativo ambicioso sobre el acceso a la información pública, y un análisis de sostenibilidad económica, política y social, aparte de motivar una cultura de transparencia, la creación de un punto de acceso en línea para el gobierno abierto, la estandarización de criterios y la institucionalización de una agencia que promoció el derecho fundamental de acceso universal a Internet¹⁸. Valderrama Castellanos considera que

¹⁴ Álvaro Ramírez-Alujas, "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene-reflexiones seminales", *Enfoques* 9, núm. 15 (2011): 101-106, <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/95>

¹⁵ Paul Jaeger, "The Endless Wire: E-government as Global Phenomenon", *Government Information Quarterly* 20, núm. 4 (2003): 327-328, <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2003.08.003>

¹⁶ Øystein Sæbø et al., "The Role of Social Networking Services in eParticipation" en *Lecture Notes in Computer Science*, volumen 5694, eds. Gerhard Goos y Juris Hartmanis (Linz: Springer, 2009): 52-54.

¹⁷ Donald Norris y Jae Moon, "Advancing e-Government at the Grassroots: Tortoise or Hare?" *Public Administration Review* 65, núm. 1 (2005): 64, <https://www.jstor.org/stable/3542582>

¹⁸ Ana Coroján y Eva María Campos, *Gobierno abierto: alcance e implicaciones* (Madrid: Fundación Ideas, 2011), 7-11.

hay una mayor tendencia hacia las garantías democráticas en aquellas sociedades que ofrecen información imparcial y veraz a la población, y que mantienen canales recíprocos de comunicación¹⁹; de ese modo, es lógico deducir que el acceso a Internet y las bondades del mundo digital debería constituir un derecho fundamental de carácter autónomo.

Criado y Gil-García discutieron las implicaciones de las reformas digitales en la gestión de políticas públicas latinoamericanas, analizaron su estado de forma comparada (oferta, demanda potencial y tendencias) y enfatizaron en la importancia de la inclusión, el uso de las redes sociales por parte de la Administración, el gobierno abierto, el intercambio de información, los macrodatos, el modelado de políticas, las ciudades inteligentes y la flexibilidad de los gobiernos móviles²⁰. A su turno, Pérez observa que la garantía de un Estado más transparente, participativo y colaborativo mediante el uso de la TIC exige un sistema informático planificado y una gestión tecnológica articulada, en términos de política pública; velar por la seguridad y privacidad de la información, y promover la calidad y las facilidades en el manejo de los recursos dispuestos para la interacción con la ciudadanía y con el sector empresarial²¹.

Villoria y Ramírez-Alujas transitan entre este discurso esperanzador acerca de las ventajas que otorgan los gobiernos digitales y la realidad deslucida que han evidenciado algunos modelos. Así, a partir de la tesis del pluralismo de valores, de Berlin, explican por qué el proceso de digitalización ha tenido importantes limitaciones en las democracias liberales, en donde suelen predominar la economía y la eficiencia, y se relegan la equidad y la igualdad²².

Hoy en día está demostrado el carácter multidimensional que deben asumir los modelos de gobierno digital, ya que no es posible que comprendan solo el aprovechamiento de las TIC en un espacio y tiempo determinados, sino también la generación articulada de valor público, cuando menos, respecto a los siguientes

¹⁹ Diego Esteban Valderrama Castellanos, "El acceso a Internet como derecho fundamental: caso costarricense y su viabilidad en Colombia", *Novum Jus* 12, núm. 2 (2018): 167, <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2018.12.2.9>

²⁰ Ignacio Criado y Ramón Gil-García, "Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: estado actual y tendencias futuras en América Latina", *Gestión y Política Pública* 22 (2013): 11-21 y 28-38, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792013000400001&lng=es&rtlng=es

²¹ Paula Andrea Pérez Gómez, "Alineación de los sistemas de información con la estrategia de gobierno en línea", *Novum Jus* 11, núm. 1 (2017): 170, <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2017.11.1.6>

²² Manuel Villoria y Álvaro Ramírez-Alujas, "Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo: un análisis desde la teoría política", *Gestión y Política Pública* 22 (2013): 92-93, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331692003>

tópicos: i) la administración electrónica (e-administration)²³: uso de la tecnología para robustecer el cumplimiento de las actuaciones gubernamentales y hacer que la interacción sea más flexible, eficiente y ágil; ii) el gobierno abierto (e-government)²⁴: promoción de la integridad gubernamental por medio de la tecnología y el uso de reglas formales e informales que incentiven la veeduría ciudadana, transparencia, imparcialidad y rendición de cuentas; iii) la administración electrónica inclusiva (*digital inclusión*)²⁵: ruptura de los obstáculos y superación de las desigualdades que les impiden a las personas acceder y relacionarse digitalmente con el sector público o con los particulares que cumplen funciones públicas, y iv) el gobierno electrónico participativo (e-participation)²⁶: aptitud deliberativa por parte del Estado con la ciudadanía, empresas y demás grupos de interés, para la toma de decisiones democráticas y la elaboración, implementación y evaluación de políticas.

El principal aporte de este trabajo tiene como eje los principios de la llamada administración electrónica inclusiva, a partir de la cual se ha buscado formular una estrategia para medir la accesibilidad en los gobiernos digitales latinoamericanos, con criterios hermenéutico-jurídicos.

Se ha creado un instrumento para valorar si: i) se han enfocado los esfuerzos de los países en la construcción de una política integral y de carácter permanente y no solo una política gubernamental; ii) se ha asegurado, formal y sustancialmente, la conectividad de toda la población; iii) se han coordinado las iniciativas de datos abiertos con las políticas que impulsan el cumplimiento de la función pública; iv) se ha promovido la prestación de servicios digitales en el país, mediante técnicas y herramientas de gobernanza; v) se ha buscado la participación proactiva de la ciudadanía en la construcción de los hitos digitales; vi) se ha generado un ambiente de aprendizaje formal, informal y no formal acerca de las TIC; vii) son claros la proyección, los compromisos y las responsabilidades sobre el gobierno digital, y viii) se han dispuesto los recursos de apalancamiento de la política para monitorear los ajustes realizados.

²³ Lourdes Torres et al., “e-Government Developments on Delivering Public Services among EU Cities, *Government Information Quarterly* 22, núm. 2 (2005): 235-236, <https://doi.org/10.1016/j.giq.2005.02.004>

²⁴ Villoria y Ramírez Alujas, “Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo”, 77.

²⁵ Diana Carolina Wisner Glusko, “Accesibilidad de las sedes electrónicas: hacia una administración electrónica inclusiva” en *Administración electrónica: retos jurídicos y tecnológicos de su implantación en Andalucía*, coord. Diana Carolina Wisner Glusko (Sevilla: Fundación San Pablo Andalucía, 2018), 81.

²⁶ Lisa Blomgren, “The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance”, *Wisconsin Law Review* 10, núm. 2 (2010): 297, <https://repository-dev.law.wisc.edu/s/uwlaw/item/28322>

Metodología

En el ámbito de las ciencias sociales, la producción de este artículo de investigación ha implicado un ejercicio de tipo cualitativo, en el que predominó el estudio de fuentes, la revisión de instituciones jurídicas y su interpretación para el diseño de una herramienta de control con fines prácticos o aplicativos. El proyecto base, titulado “El concepto de accesibilidad en los modelos de gobierno digital”, fue financiado por la Universidad Autónoma de Bucaramanga y se inscribió en el campo del derecho y de la ciencia política; su rama principal es la del derecho público y se prevén como subespecialidades las teorías de la justicia y del derecho constitucional, administrativo y de las TIC.

La investigación partió de la verificación documental (ecosistema normativo y doctrina) y de las técnicas del resumen analítico y del análisis crítico, con miras a sistematizar la información seleccionada, comprender los alcances del gobierno digital, identificar los obstáculos para su implementación en el entorno latinoamericano y proponer una vía de evaluación-corrección. Este artículo se centra en el último punto.

Respecto a las fuentes primarias, han sido objeto de examen los instrumentos jurídicos internacionales y regionales mencionados en la introducción, referidos al tratamiento de las TIC como recurso para el cumplimiento de los fines del Estado y la satisfacción de los derechos humanos. En relación con las fuentes secundarias, se ha optado por obras de impacto y reconocimiento científico acerca de temas de gobierno electrónico, gobierno digital, accesibilidad física y digital, TIC, función y servicios públicos.

Fundamentación teórica de la accesibilidad en los sistemas democráticos

Entre las unidades de análisis y elementos conceptuales que circunscriben el problema de investigación y que han sido tenidos en cuenta para diseñar el instrumento de evaluación propuesto, se destaca la teoría general de sistemas, desarrollada a mediados del siglo XX por Bertalanffy.

Desde esta perspectiva, un modelo de gobierno digital puede ser entendido como un subsistema de naturaleza sociopolítica, por medio del cual debería ser posible la

acción de gobernar, no como el ejercicio formal del poder en una relación vertical que enfatice en la capacidad de los gobernantes de satisfacer demandas públicas (governabilidad), sino como el vínculo horizontal entre diversos protagonistas, tanto estatales como no estatales, que promueve la colaboración y cooperación para resolver los retos y desafíos con base en los principios de participación, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad (governanza).

Esta teoría permite analizar cómo interactúan e inciden los componentes del sistema en el conjunto. Quizás una de las propuestas más conocidas acerca del tema sea la de Easton, quien definió el Estado como un subsistema complejo de grupos e individuos, condicionados por pautas específicas de comportamiento: flujos de entrada y flujos de salida, esto es, respectivamente, demandas, recursos y apoyos que el sistema recibe, y decisiones, operaciones y aplicaciones resultantes²⁷.

El esquema descrito por Easton está orientado por una perspectiva orgánica o biológica. Su teoría del subsistema político es, por lo tanto, una declaración que justifica el hecho de que los Estados busquen adaptarse permanentemente a partir de los requerimientos que se producen en su interior. La configuración de los gobiernos digitales es una de sus más recientes innovaciones.

Respecto a las relaciones que se establecen en el seno del Estado, la forma de gobierno representa una de las características básicas del subsistema, pues describe cómo se posicionan y articulan sus actores e instituciones, en otras palabras, la organización y la distribución de las competencias entre las estructuras que componen y participan en la administración del poder público.

A lo largo de la historia, según determinadas creencias, costumbres, hábitos de obediencia y capacidad de deliberación, las sociedades han gestionado sus formas de gobierno para alcanzar cierta armonía y lograr metas colectivas de seguridad, desarrollo y justicia. En el mundo contemporáneo, la mayoría de los autores coincide con la siguiente clasificación: autoritarismo, totalitarismo y democracia²⁸. Sin duda, existen todavía ejemplos de prácticas políticas opresivas, que restringen el ejercicio de la libertad y la autonomía personal, fundadas en el ejercicio del abuso del poder

²⁷ David Easton, *Esquema para el análisis político*, 2a ed., trad. Anibal Leal (Buenos Aires: Amorrortu, 2006), 156.

²⁸ Algunos de los autores que explican la perspectiva moderna de la ciencia política sobre las formas de gobierno son Linz y Stepan y Arendt. Puede verse Juan Linz y Alfred Stepan, *The Breakdown of Democratic Regimes* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978).

y la impunidad. Estas estructuras pueden ser llamadas, de manera genérica, como no democracias.

Pero un Gobierno que pretenda legitimarse hoy, no solo en el plano nacional, sino también internacional, seguramente se autodefinirá como una democracia, pues dicho atributo se ha elevado como paradigma de los sistemas políticos, en virtud de su orientación a la defensa de la dignidad y de los derechos humanos y de la prevalencia de los valores de igualdad, libertad, pluralidad y participación²⁹.

A pesar de que el concepto de democracia se remonta a los filósofos griegos, no fue sino hasta finales del siglo XVIII cuando su significado se convirtió en objeto de estudio, de la mano del contexto político y jurídico estadounidense. Hasta aquel momento, la mayoría de los autores no distinguía con claridad entre los términos democracia y república. De hecho, ambos eran utilizados indistintamente para referirse a los sistemas basados en asambleas populares.

En 1787, Wilson, uno de los firmantes de la Declaración de independencia de los Estados Unidos de América, señaló que el ingrediente esencial de una democracia es que el poder público pueda ser rastreado hasta su fuente primigenia —el pueblo—, que está a cargo de decidir si lo ejerce personalmente o por medio de sus representantes. Tocqueville ratificó dicha tesis al advertir que, en una democracia, el gobierno se sostiene en la soberanía popular y que es viable recurrir a una práctica no estrictamente democrática, como la representación política, para emplear las características del modelo en Estados de mayor dimensión o tamaño³⁰.

Las democracias contemporáneas suponen condiciones adicionales a aquellas de las democracias de los siglos XVIII, XIX y XX, como la participación civil, la capacidad de deliberación y el derecho y el deber de observar y controlar el poder público. La fuerza de estos componentes reside en el reconocimiento de una ciudadanía cada vez más activa, no solo para elegir a sus representantes, sino también para ser el eje de la toma de decisiones.

²⁹ En el ámbito latinoamericano, por ejemplo, así lo menciona el artículo segundo de la Carta de la Organización de los Estados Americanos, el preámbulo de la Declaración de Caracas “En el bicentenario de la lucha por la independencia hacia el camino de nuestros libertadores”, el preámbulo del Tratado constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, el artículo tercero del Protocolo de Tegucigalpa a la Carta de Organización de los Estados Centroamericanos y el preámbulo del Acuerdo de integración subregional andino, entre otros.

³⁰ Robert Dahl, “La democracia”, *PostData* 10 (2004): 23-25, <https://sociologiacritica.es/wp-content/uploads/2014/02/dahl-postdata1.pdf>

Dewey ha resaltado que una democracia existe en la medida en que el pueblo, como elemento subjetivo del Estado, forma parte de la comunidad política y se encuentra involucrado en sus procesos, en condiciones de igualdad y con las facultades para cumplir adecuadamente su rol civil³¹; Touraine definió la democracia desde las condiciones reales de participación, es decir, como el grado de interacción entre una pluralidad de actores políticos y de sus motivaciones frente a las necesidades de resolución de los desafíos o retos comunes³² y Jürgen Habermas sumó el principio de deliberación como una máxima en pro de la acción comunicativa, para evitar los mensajes unilaterales por parte de gobernantes o gobernados y conectar las piezas alrededor de todo el subsistema político³³.

Un modelo de gobierno digital, entonces, constituye una manifestación de la democracia deliberativa. No en vano con las TIC se busca aumentar la participación directa de la comunidad política en los asuntos de interés público; promover el acceso a la información y permitir una intervención cualificada; enfatizar en las condiciones de debate y en la solidez de los argumentos como instrumentos para la toma de decisiones, y crear herramientas de verificación y retroalimentación para mejorar la calidad y la legitimidad de las políticas.

Por lo tanto, la accesibilidad desempeña un papel imprescindible en cualquier democracia deliberativa, pues garantiza que todas las personas, sin importar sus circunstancias o particularidades, puedan participar en los procesos políticos como verdaderos sujetos. Además, esto continúa representando un asunto estratégico para los Estados, en razón a su deber de asegurar el cumplimiento de la función pública y la prestación de los servicios esenciales.

Concepto jurídico de accesibilidad, de cara a los modelos de gobierno digital

Si bien la institucionalización de los gobiernos digitales dependió, en un principio, de la voluntad política de los Estados y de previsiones económicas tendientes a disponer de los recursos necesarios en el campo de las comunicaciones, hoy, uno de sus ejes se ubica en el esfera de la democratización y la inclusión social, es

³¹ John Dewey, *Democracia y educación*, 6a ed. (Madrid: Morata, 2004), 81-82.

³² Alain Touraine, *¿Qué es la democracia?* trad. Horacio Pons (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2006), 273-290.

³³ Juan Fernando Segovia, *Habermas y la democracia deliberativa: una "utopía" tardomoderna* (Madrid: Marcial Pons, 2008), 11-19.

decir, en la capacidad de penetración social, en la generación de confianza entre los ciudadanos, en los incentivos a favor de la gobernanza y en el empoderamiento civil en ambientes virtuales.

Pese a que en los Estados latinoamericanos se ha avanzado en la creación de un marco jurídico para el cumplimiento progresivo de las agendas digitales y para la informatización de procesos, todavía existen dudas acerca de lo que significa la accesibilidad³⁴. Su definición demanda la creación de espacios de consulta y reflexión sobre los avances y las contradicciones de los gobiernos digitales; sobre el fortalecimiento de una dirección transversal, sostenible y documentada, que no incluya solo a los gobiernos nacionales sino también a los regionales o locales; sobre la transformación cultural en los sectores público y privado para incorporar prácticas no excluyentes, y sobre la optimización de la infraestructura para asegurar la prestación universal y eficiente de las funciones y los servicios públicos.

El primer paso consiste en demarcar la accesibilidad, de una parte, como un instituto³⁵ necesario para superar antiguas fracturas económicas y sociales y, de otra, como un derecho vinculado con el aprovechamiento efectivo de los escenarios modernos de deliberación y control público.

La literatura acerca de los gobiernos digitales y la dimensión jurídica de la inclusión ha permitido comprobar que la accesibilidad, como instituto, reconoce tres variables en el ámbito digital: i) factibilidad; ii) alfabetización, y iii) apropiación; su finalidad es, respectivamente: i) la disponibilidad y uniformidad relativa de los bienes y servicios concernientes a las TIC y sus posibilidades reales de uso; ii) la existencia de competencias básicas para el aprovechamiento de los recursos tecnológicos, y iii) el hecho de que los usuarios no sean vistos como consumidores pasivos, sino

³⁴ La mayoría de los países latinoamericanos cuenta hoy con regulaciones que aluden puntualmente a la cuestión de la accesibilidad, pero en la mayoría de los casos solo se contempla un criterio: la discapacidad de los usuarios. Por ejemplo, en Argentina, la Ley 26 653; en Brasil, el Decreto 5296 de 2004; en Chile, la Ley 20 422; en Costa Rica, la Directriz 051-MTSS-MICITT de 2019; en Ecuador, la Ley orgánica de discapacidades; en México, la Ley general para la inclusión de las personas con discapacidad; en Panamá, la Ley 15 de 2016; en Perú, la Ley 29 973; en Venezuela, la Resolución 026 de 2011. En Bolivia y Paraguay, entretanto, no se prevén referencias directas al tema. En los casos de Colombia (Ley 1712 de 2014) y Uruguay (Decreto 406 de 2022) la referencia acerca de la accesibilidad es más amplia.

³⁵ Conforme con lo expuesto en el título anterior y en línea con Bredemeir, las instituciones jurídicas forman parte de un sistema más complejo en el que sus elementos participan, se interrelacionan y coordinan, al tomar regularmente la forma de “contribuciones de salida (outputs) hacia otros sectores [...], en trueques de ciertas contribuciones que ingresan (inputs) [...]”. Harry Bredemeier, “El derecho como mecanismo de integración” en *Sociología del derecho*, comp. Aubert Vilhem (Caracas: Tiempo Nuevo, 1971), 67.

como sujetos con capacidad crítica, es decir, con facultades para reinventar los alcances y las aplicaciones de las TIC³⁶.

El término de accesibilidad digital cuenta con pocas descripciones que envuelvan las variables sugeridas; no obstante, uno de los enunciados que más se ajusta a tal contexto es la noción de accesibilidad física de Gregory y otros, enfocada a la facilidad con la que una persona podría llegar desde un lugar específico hasta un destino deseado³⁷. A esta definición, también en el ámbito físico, Garrocho y Campos le agregan dos ingredientes homologables en el plano digital, a saber³⁸: i) la oportunidad o probabilidad de aproximación e interacción entre los sujetos y los canales existentes (factibilidad y alfabetización), y ii) la utilización efectiva del servicio (apropiación)³⁹.

Ahora bien, algunos estudios han constatado que los problemas de accesibilidad en los modelos latinoamericanos de gobierno digital han extendido las brechas sociales⁴⁰ y podrían representar un impedimento para la materialización de la democracia⁴¹. Así las cosas, aparte de las medidas de contención-corrección respecto a los hechos que se puedan comprobar en cada Estado, vale la pena verificar la connotación jurídica que recibe la accesibilidad, pues esta graduación ayudaría a entender el compromiso gubernamental y a crear estrategias para su exigibilidad⁴². Tal y como señalan Gómez Pérez y Pedreros Monroy, acerca de la obra de Efing y Obladen de

³⁶ El esquema de factores en torno al concepto de accesibilidad tiene como punto de partida el planteamiento de Mori sobre las aplicaciones de la inclusión. Cristina Mori, "Políticas públicas para inclusão digital no Brasil: aspectos institucionais e efetividade em iniciativas federais de disseminação de telecentros no período 2000-2010" (Tesis doctoral, Universidade de Brasília, 2011), 40-41.

³⁷ Derek Gregory et al., *The Dictionary of Human Geography*, 5a ed. (West Sussex: John Wiley & Sons, 2011), 2-3.

³⁸ Carlos Garrocho y Juan Campos, "Un indicador de accesibilidad a unidades de servicios clave para ciudades mexicanas: fundamentos, diseño y aplicación", *Economía, Sociedad y Territorio* 6, núm. 22 (2006): 5, <https://doi.org/10.22136/est002006262>

³⁹ En este punto resulta importante separar la noción de accesibilidad de otros conceptos similares y con los que puede compartir ciertas características: disponibilidad o asequibilidad y calidad o aceptabilidad. El primero se refiere, de manera concreta, a la existencia de un sistema, programa, plataforma o infraestructura de servicio y a las condiciones mínimas para su operación; el segundo apunta a la relevancia, idoneidad y pertinencia de los recursos actuales, es decir, si efectivamente están orientados al aseguramiento de una demanda social.

⁴⁰ Recientemente, el Banco Mundial presentó un estudio sobre la inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe. Advirtió que la pandemia de la covid-19 había desnudado una importante brecha digital en el continente. Banco Mundial, *Inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe: un camino hacia el desarrollo sostenible (Resumen ejecutivo)* (Washington: Grupo Banco Mundial, 2021), 22, 97, 126 y 199.

⁴¹ Valderrama Castellanos, "El acceso a Internet", 176.

⁴² Los derechos humanos están supeditados por razones históricas de naturaleza social, política, económica y cultural, motivo por el cual resulta lógico pensar que las demandas espacio-temporales implican la transformación o el surgimiento de potestades en cabeza de las personas. Norberto Bobbio, *El tiempo de los derechos* (Madrid: Sistema, 1991), 56-57.

Almendra Freitas, un Estado adquiere la obligación de crear conciencia entre sus habitantes para prevenir situaciones de marginación en el ámbito digital, a partir del momento en el que decide aprovechar la tecnología como medio de contacto y comunicación con la población⁴³.

En consecuencia, pensar en la accesibilidad digital como un derecho supone reconocer, en un primer escenario, si se concibe solo como un medio para el crecimiento económico y una necesidad no fundamental, conforme con una representación de desarrollo sustentada en el valor de capacitar a las personas para aumentar sus oportunidades en el mercado; en un segundo escenario, si se han considerado su significado y su peso como mecanismo para la resolución de problemas estructurales de naturaleza social y como un catalizador de las transformaciones que conllevan el aprovechamiento de las TIC; o, en un tercer escenario, si se prevé como un requisito para alcanzar los fines de bienestar y progreso social, en la medida en que crea condiciones para mejorar la calidad de vida, contribuye a la recepción de otras demandas (v. gr. educación, trabajo, vivienda digna) y promueve los principios democráticos⁴⁴.

Mientras que en el primero se vislumbra la accesibilidad como la posibilidad de que cualquier persona disponga de los canales y redes tecnológicas a su alcance, desde el entendido de que su uso podría incrementar las oportunidades de desarrollo, en el segundo se descubre como la promesa de un espacio colectivo de deliberación, capaz de dar voz a todos los intervinientes y considerarlos como actores del sistema, y en el tercero, se concreta un estatus de poder en cabeza de los ciudadanos, en virtud de su relación y conexión con otros derechos fundamentales.

⁴³ Paula Andrea Pérez Gómez y Vanessa Pedreros Monroy, "Reseña: direito e questões tecnológicas aplicados no desenvolvimento social", *Novum Jus* 11, núm. 1 (2017): 176, <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/1425>

⁴⁴ Los avances de las democracias sustanciales se producen mediante la expansión de los derechos y la progresión de su exigibilidad, así como de la ampliación del Estado de derecho al mayor ámbito de vida de las personas y las esferas del poder. El reconocimiento de la accesibilidad digital como una nueva prerrogativa a cargo del Estado debe obedecer entonces a una pretensión moral justificada, asociada con la dignidad humana, el desarrollo integral y la justicia social, y ser recibida por el derecho positivo desde sus bases institucionales. Gregorio Peces-Barba, *Lecciones de derechos fundamentales* (Madrid: Dykinson, 2004), 73.

Instrumento de evaluación de la accesibilidad en los modelos latinoamericanos de gobierno digital

Una de las contribuciones de este trabajo consiste en ofrecer soporte dogmático y hermenéutico a la accesibilidad como núcleo o categoría medular de la inclusión digital, que le permite a cada individuo gozar de todos los usos posibles de las TIC para responder a sus necesidades o intereses y conseguir desarrollarse con autonomía en la sociedad de la información; por eso, la creación del instrumento de medición y evaluación tuvo como apoyo los indicadores propuestos por Garrocho y Campos, adaptados al entorno digital⁴⁵.

Para tal efecto, se estimaron los siguientes indicadores: i) la población (usuarios: sujetos de derechos); ii) las unidades personales de conexión y dispositivos tecnológicos (canales digitales: bienes y servicios), y iii) los recursos públicos o comunes ordenados para el cumplimiento de las funciones o la prestación de los servicios de conexión (políticas, planes, programas, proyectos y aplicaciones), toda vez que la accesibilidad digital supone factores sustanciales tanto en su origen como en sus medios y destinos.

A partir de estas tres dimensiones (origen o usuarios, medios o canales tecnológicos y destinos o aplicaciones) y de las variables identificadas como escenarios para motivar la inclusión o advertir los riesgos sobre prácticas excluyentes en los modelos de gobierno digital (dirección integral, gobernanza, innovación e infraestructura y transformación cultural), se diseñó la siguiente matriz que considera los obstáculos y barreras actuales⁴⁶, con miras a discutir y concretar las oportunidades de mejora en cada caso, así como suministrar algunas recomendaciones que pueden ayudar a resolver los problemas identificados⁴⁷.

⁴⁵ Garrocho y Campos, "Un indicador de accesibilidad", 6-8.

⁴⁶ Para la construcción de la matriz de evaluación se tuvo en cuenta la categorización de restricciones sugerida por el Oxford Internet Institute. Rebecca Eynon, *Breaking Barriers to eGovernment: Overcoming Obstacles to Improving European Public Services* (Oxford: Oxford Internet Institute, 2007), 6-12.

⁴⁷ Otras referencias conceptuales que soportan este diseño provienen de Warkentin y otros autores, en donde se propone un modelo conceptual para la adopción de un gobierno electrónico basado en la creación de confianza por parte de la ciudadanía, a partir de su percepción en torno a la utilidad, facilidades de uso, riesgo y control ejercido respecto a las aplicaciones; Carter y Balager señalan como los factores más significativos en la intención de uso de los servicios digitales su facilidad, compatibilidad y confianza. Merrill Warkentin et al., "Encouraging Citizen Adoption of e-Government by Building Trust", *Electronic Markets* 12, núm. 3 (2002): 157-162, <http://dx.doi.org/10.1080/101967802320245929>; Lemuria Carter y Francia Bélanger, "La utilización de servicios de gobierno electrónico: confianza ciudadana, factores de innovación y aceptación", *Information Systems Journal* 15, núm. 1 (2005): 5, <https://doi.org/10.1111/j.1365-2575.2005.00183.x>

Tabla 1. Matriz para la evaluación de accesibilidad en los modelos de gobierno digital

Tipos de barrera	Origen (usuarios: sujetos de derechos)	Medios (canales tecnológicos: bienes y servicio de Internet)	Destinos (políticas, planes, programas, proyectos y aplicaciones de gobierno digital)
Institucionales	1. Marco jurídico relativo a la inclusión y al concepto de accesibilidad digital (v. gr. positivización de los institutos, reglamentación con enfoque diferencial, exigibilidad de los derechos).	1. Regulación en torno a las TIC (v. gr. naturaleza de los bienes y servicios, competencia y control del mercado tecnológico, oferta gratuita de bienes y servicios tecnológicos).	1. Voluntad política referida al gobierno digital (v. gr. política de Estado o política de Gobierno). 2. Sistematización normativa (v. gr. unidad, concordancia práctica, función integradora, completitud, interpretación <i>pro homine</i>).
Financieras	2. Costos asociados a la provisión de bienes y servicios tecnológicos (v. gr. computador, teléfono celular, <i>software</i> , Internet privado fijo y móvil, Internet público y redes abiertas).	2. Costos asociados a la prestación del servicio de Internet (v. gr. infraestructura). 3. Costos asociados al comercio de bienes tecnológicos (v. gr. cualificación empresarial, obligaciones tributarias, libre competencia).	3. Costos asociados a la implementación de las políticas de inclusión digital (v. gr. infraestructura y recursos físicos, personal de soporte para el diseño y desarrollo de las funciones y servicios, subsidios o subvenciones).
Técnicas	3. Intermediación digital (v. gr. edad, alfabetización general, condición de discapacidad). 4. Competencias en TIC (v. gr. alfabetización digital).	4. Calidad del servicio de Internet (v. gr. cobertura geográfica, ancho de banda, velocidad y latencia). 5. Calidad de los bienes tecnológicos (v. gr. generación de la tecnología, capacidad o rendimiento técnico, funcionalidad con enfoque diferencial: recursos y <i>software</i>).	4. Calidad de los desarrollos y las aplicaciones del gobierno digital (v. gr. facilidades de uso, diseños con enfoque diferencial: perceptibles, comprensibles, operables, robustos). 5. Interoperabilidad entre los sistemas y las aplicaciones digitales.
Subjetivas	5. Resistencia al cambio y a las transformaciones digitales (v. gr. percepción acerca del riesgo, seguridad y confianza, motivación para utilizar servicios digitales: espacio, tiempo, satisfacción).	6. Soporte técnico (v. gr. alfabetización digital, capacidad de atención de usuarios con enfoque diferencial).	6. Atención digital (v. gr. alfabetización digital, capacidad de atención de usuarios con enfoque diferencial).

Fuente: elaboración propia.

Este instrumento es útil para observar las diferencias entre estar accesible y ser accesible en distintos modelos a lo largo del continente y espera cimentar una estrategia político-jurídica ceñida a los imperativos de cada indicador (origen, medios y destinos): i) la promoción en el acceso general a las funciones y los servicios de gobierno digital, a partir de la ratificación de Internet como un servicio público esencial, el gasto progresivo de recursos para el desarrollo de infraestructura tecnológica y el mejoramiento de la cobertura, la solución de las asimetrías impositivas, económicas, geográficas y socioculturales, y el amparo administrativo y judicial frente a casos de vulneración; ii) la exigencia de calidad de las plataformas y de la información de gobierno digital, mediante la creación de estímulos y un clima que impulse la participación y cooperación público-privada, así como la apuesta por un ecosistema digital unificado, o iii) la importancia de la educación en competencias digitales para percibir los alcances del gobierno y ser parte activa en los procesos de gobernanza, por medio de planes de alfabetización vinculados al sistema educativo, de la creación de centros de atención y capacitación para públicos específicos, y del uso de las TIC en la formación del talento humano y como herramienta regular de la administración pública.

Conclusiones

Este artículo espera crear un punto de discusión acerca de las teorías contemporáneas del Estado, así como la transformación de la actividad prestacional de los servicios públicos, de conformidad con la resignificación que ha entrañado la aparición de las TIC. Parte de entender que la incorporación de tecnologías modernas ha transformado radicalmente la realidad y que la implementación de políticas y decisiones judiciales ha avalado sus ventajas como herramientas capaces de satisfacer los principios de transparencia, eficacia, economía, celeridad, participación y responsabilidad de la función pública. Ello no supone la ausencia de preocupaciones, dificultades y resistencias, originadas por el desconocimiento, la confusión, la escasez de recursos o la simple negligencia, entre las que la doctrina ha subrayado el acceso poco inclusivo a Internet, la deficiente protección de datos e información personales, la inseguridad latente al utilizar los servicios en línea y la inexistencia de tecnologías disruptivas⁴⁸.

⁴⁸ Vinton Cerf, "Prefacio: cuestiones y desafíos de la gobernanza de Internet en las Américas" en *Gobernanza y regulaciones de Internet en América Latina: análisis sobre infraestructura, privacidad, ciberseguridad y evoluciones tecnológicas en honor de los diez años de la South School on Internet Governance*, coords. Luca Belli y Olga Cavalli (Río de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018), 7.

La meta ha sido que el Estado y la ciudadanía cuenten con criterios racionales y empíricos para identificar, probar y superar las barreras existentes, advirtiendo las responsabilidades subyacentes en la creación, organización, integración e implementación de las políticas públicas y del ecosistema normativo concerniente. Así como un gobierno digital no puede implicar tan solo la atención de procedimientos por canales remotos, sino una vía (más) para resolver las expresiones de inequidad, también la sociedad está llamada a modificar de manera significativa su relacionamiento con el sector público y el uso de las TIC.

Entre los resultados transferibles se ha procurado la apertura de una vía científica para la institucionalización del concepto de accesibilidad digital y un medio para la evaluación de políticas especializadas en el ámbito digital. La investigación reflejó, desde un enfoque político y jurídico, la urgencia de tomar medidas en los sistemas latinoamericanos para hacer efectiva la finalidad de los modelos de gobierno digital, pues pese a cubrir algunas necesidades y operacionalizar ciertas funciones, también han extendido fenómenos de exclusión social basados en la edad, la ubicación geográfica, el grado de alfabetización y la capacidad económica, física y mental de las personas. El instrumento metodológico diseñado, por consiguiente, además de erigirse como un criterio objetivo de análisis dispuesto para el sector oficial y la comunidad académica, detalla cómo los Estados podrían robustecer su enlace con las TIC, a partir de una tabla cruzada de variables específicas.

Ahora bien, sería importante que los Estados latinoamericanos avanzaran en ciertas condiciones transversales, por ejemplo: i) fijar como prioridad el acceso universal a Internet de banda ancha y a las tecnologías o medios digitales, a un costo proporcional; ii) diseñar plataformas en condiciones de perceptibilidad, comprensibilidad y operabilidad universal, esto es, basadas en un enfoque diferencial; iii) promover una estrategia para el desarrollo de habilidades y destrezas que les permita a los ciudadanos, empresarios y servidores públicos disfrutar de las bondades del entorno digital, sin desconocer el valor de los espacios físicos, y iv) disponer de los recursos administrativos y judiciales para enfrentar el incumplimiento de las obligaciones o la inexistencia de medidas equitativas en el área.

Con esto se espera potenciar el acceso a los gobiernos digitales en el continente y garantizar, cuando menos, una reflexión sobre las demandas más comunes, que extienda los valores y principios constitucionales, los atributos de las conquistas democráticas, la participación real de la población y una administración sustentada en la gobernanza.

Referencias

- Aguilar, Luis. *Gobernanza: el nuevo proceso de gobernar*. Ciudad de México: Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, 2010.
- Banco Mundial. *Inclusión de las personas con discapacidad en América Latina y el Caribe: un camino hacia el desarrollo sostenible (Resumen ejecutivo)*. Washington: Grupo Banco Mundial, 2021.
- Banco Mundial. *Informe sobre el desarrollo mundial 2016: dividendos digitales, panorama general*. Washington: Grupo Banco Mundial, 2016.
- Bellamy, Christine. "Implementing Information-Age Government: Principles, Progress and Paradox". *Public Policy and Administration* 15, núm. (1): 29-42. <https://doi.org/10.1177/095207670001500104>
- Bhatnagar, Subhash. *Transparency and Corruption: Does e-government Help*. Documento de trabajo id:3275, *eSocialSciences*, 2003. <https://ideas.repec.org/p/ess/wp/paper/id3275.html>
- Bimber, Bruce. "Internet y la comunicación ciudadana con el gobierno: ¿importa el medio?". *Comunicación Política* 16, núm. 4 (1999): 409-428. <https://doi.org/10.1080/105846099198569>
- Blomgren, Lisa. "The Next Generation of Administrative Law: Building the Legal Infrastructure for Collaborative Governance". *Wisconsin Law Review* 10, núm. 2 (2010): 297-356. <https://repository-dev.law.wisc.edu/s/uwlaw/item/28322>
- Bobbio, Norberto. *El tiempo de los derechos*. Madrid: Sistema, 1991.
- Bredemeier, Harry. "El derecho como mecanismo de integración" en *Sociología del derecho*, compilado por Aubert Vilhem, 53-69. Caracas: Tiempo Nuevo, 1971.
- Carter, Lemuria y Francia Bélanger. "La utilización de servicios de gobierno electrónico: confianza ciudadana, factores de innovación y aceptación". *Information Systems Journal* 15, núm. 1 (2005): 5-25. <https://doi.org/10.1111/j.1365-2575.2005.00183.x>
- Castells, Antoni. "El papel de las finanzas intergubernamentales en el logro de la diversidad y la cohesión: el caso de España". *Medio ambiente y planificación C: Gobierno y políticas* 19, núm. 2 (2001): 189-206. <https://doi.org/10.1068/c0053>
- Cerf, Vinton. "Prefacio: cuestiones y desafíos de la gobernanza de Internet en las Américas" en *Gobernanza y regulaciones de Internet en América Latina: análisis sobre infraestructura, privacidad, ciberseguridad y evoluciones tecnológicas en honor de los diez años de la South School on Internet Governance*, coordinado por Luca Belli y Olga Cavalli, 7-11. Río de Janeiro: Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getulio Vargas, 2018.
- Chadwick, Andrew y Christopher May. "Interaction between States and Citizens in the Age of the Internet: 'e-Government' in the United States, Britain, and the European Union". *Governance* 16, núm. 2 (2003), 271-300. <https://doi.org/10.1111/1468-0491.00216>

- Coroján, Ana y Eva María Campos. *Gobierno abierto: alcance e implicaciones*. Madrid: Fundación Ideas, 2011.
- Criado, Ignacio y Ramón Gil-García. “Gobierno electrónico, gestión y políticas públicas: estado actual y tendencias futuras en América Latina”. *Gestión y Política Pública* 22 (2013): 3-48. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-10792013000400001&lng=es&tlng=es
- Criado, Ignacio, María Ramilo y Miguel Salvador. “La necesidad de teoría(s) sobre gobierno electrónico. Una propuesta integradora”. [https://www.urbe.edu/info-consultas/web-profesor/12697883/articulos/Comercio%20Electronico/la-necesidad-de-teoria\(s\)sobre-gobierno-electronico-una-propuesta-integradora.pdf](https://www.urbe.edu/info-consultas/web-profesor/12697883/articulos/Comercio%20Electronico/la-necesidad-de-teoria(s)sobre-gobierno-electronico-una-propuesta-integradora.pdf)
- Crozier, Michel. *État modeste, état moderne: une stratégie pour un autre changement*. París: Éditions Fayard, 1987.
- Dahl, Robert. “La democracia”. *PostData* 10 (2004): 11-55. <https://sociologiacritica.es/wp-content/uploads/2014/02/dahl-postdata1.pdf>
- Dewey, John. *Democracia y educación*. 6a ed. Madrid: Morata, 2004.
- Easton, David. *Esquema para el análisis político*. 2a ed. Traducido por Aníbal Leal. Buenos Aires: Amorrortu, 2006.
- Eynon, Rebecca. *Breaking Barriers to eGovernment: Overcoming Obstacles to Improving European Public Services*. Oxford: Oxford Internet Institute, 2007.
- Fernández, Xavier y Yanina Welp. “España y la sociedad de la información ¿planes o políticas?”. *Gestión y análisis de políticas públicas*, núm. 26-27 (2003): 51-70. <https://doi.org/10.24965/gapp.vi26-27.349>
- Finger, Matthias y Gaelle Péroud. “From e-Government to e-Governance? Towards a Model of e-Governance”. *Electronic Journal of E-government* 1, núm. 1 (2003): 52-62. <https://academic-publishing.org/index.php/ejeg/article/view/400>
- Fountain, Jane. “The Virtual State: Transforming American Government”. *National Civic Review* 90, núm. 3 (2001): 241-252. https://www.belfercenter.org/sites/default/files/legacy/files/Fountain-2001-National_Civic_Review.pdf
- Garrocho, Carlos y Juan Campos. “Un indicador de accesibilidad a unidades de servicios clave para ciudades mexicanas: fundamentos, diseño y aplicación”. *Economía, Sociedad y Territorio* 6, núm. 22 (2006): 1-60. <https://doi.org/10.22136/est002006262>
- Gregory, Derek, Ron Johnston, Geraldine Pratt, Michael Watts y Sarah Whatmore, eds. *The Dictionary of Human Geography*. 5a ed. West Sussex: John Wiley & Sons, 2011.
- Hague, Barry y Brian Loader. “Digital Democracy: An Introduction” en *Digital Democracy: Discourse and Decision Making in The Information Age*, editado por Barry Hague y Brian Loader, 3-22. Londres: Routledge, 1999.

- Harto de Vera, Fernando. "Tipologías y modelos de democracia electrónica". *Revista de Internet, Derecho y Política*, núm. 2 (2006): 32-44. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=78800208>
- Huntington, Samuel. *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.
- Jaeger, Paul. "The Endless Wire: e-Government as Global Phenomenon". *Government Information Quarterly* 20, núm. 4 (2003): 323-331. <http://dx.doi.org/10.1016/j.giq.2003.08.003>
- Jordán, Valeria. "La banda ancha como servicio público universal para potenciar el desarrollo de la región". *Newsletter Infraestructura y Acceso*, núm. 10 (2009): 2-3.
- Linz, Juan y Alfred Stepan. *The Breakdown of Democratic Regimes*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1978.
- Mori, Cristina. "Políticas públicas para inclusão digital no Brasil: aspectos institucionais e efetividade em iniciativas federais de disseminação de telecentros no período 2000-2010". Tesis doctoral, Universidade de Brasília, 2011.
- Norris, Donald y Jae Moon. "Advancing e-Government at the Grassroots: Tortoise or Hare?" *Public Administration Review* 65, núm. 1 (2005): 64-75. <https://www.jstor.org/stable/3542582>
- Patiño, Alejandro, Laura Poveda y Fernando Rojas. *Datos y hechos sobre la transformación digital*. Santiago: Cepal, 2021.
- Peces-Barba, Gregorio. *Lecciones de derechos fundamentales*. Madrid: Dykinson, 2004.
- Pérez Gómez, Paula Andrea y Vanessa Pedreros Monroy. "Reseña: direito e questões tecnológicas aplicados no desenvolvimento social". *Novum Jus* 11, núm. 1 (2017): 175-177. <https://novumjus.ucatolica.edu.co/article/view/1425>
- Pérez Gómez, Paula Andrea. "Alineación de los sistemas de información con la estrategia de gobierno en línea". *Novum Jus* 11, núm. 1 (2017): 143-173. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2017.11.1.6>
- Porcile, Gabriel y Márcio Holland. "Brecha tecnológica y crecimiento en América Latina" en *Heterogeneidad estructural, asimetrías tecnológicas y crecimiento en América Latina*, editado por Mario Cimoli, 40-71. Santiago: Cepal, 2005.
- Ramírez-Alujas, Álvaro. "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". *Enfoques* 9, núm. 15 (2011): 99-125. <http://www.revistaenfoques.cl/index.php/revista-uno/article/view/95>
- Sæbø, Øystein, Jeremy Rose y Tom Nyvang. "The Role of Social Networking Services in eParticipation" en *Lecture Notes in Computer Science*, volumen 5694, editado por Gerhard Goos y Juris Hartmanis, 46-55. Linz: Springer, 2009.
- Segovia, Juan Fernando. *Habermas y la democracia deliberativa: una "utopía" tardomoderna*. Madrid: Marcial Pons, 2008.

- Serrano Santoyo, Arturo y Evelio Martínez. *La brecha digital: mitos y realidades*. Mexicali: Universidad Autónoma de Baja California, 2003.
- Serrano, Édgar. “Desarrollo tecnológico y brecha tecnológica entre países de América Latina”. *Anfora* 21, núm. 36 (2014): 41-65. <https://doi.org/10.30854/anf.v21.n36.2014.33>
- Subirats, Joan. “¿Qué democracia y qué administración para la nueva época? Internet y la gestión pública”. *Ekonomiaz* 80, núm. 2 (2012), 70-91. <https://www.euskadi.eus/web01-a2reveko/es/k86aEkonomiazWar/ekonomiaz/abrirArticulo?idpubl=76®istro=1213>
- Torres, Lourdes, Vicente Pina y Basilio Acerete. “e-Government Developments on Delivering Public Services among EU Cities. *Government Information Quarterly* 22, núm. 2 (2005): 217-238. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2005.02.004>
- Touraine, Alain. *¿Qué es la democracia?* Traducido por Horacio Pons. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- Valderrama Castellanos, Diego Esteban. “El acceso a Internet como derecho fundamental: caso costarricense y su viabilidad en Colombia”. *Novum Jus* 12, núm. 2 (2018): 165-185. <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2018.12.2.9>
- Villoria, Manuel y Álvaro Ramírez-Alujas. “Los modelos de gobierno electrónico y sus fases de desarrollo: un análisis desde la teoría política”. *Gestión y Política Pública* 22 (2013): 69-103. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13331692003>
- Warkentin, Merrill, David Gefen, Paul Pavlou y Gregory Rose. “Encouraging Citizen Adoption of e-Government by Building Trust”. *Electronic Markets* 12, núm. 3 (2002): 157-162. <http://dx.doi.org/10.1080/101967802320245929>
- Welp, Yanina. “América Latina en la era del gobierno electrónico: análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, núm. 41 (2008): 173-192. <http://dx.doi.org/10.5167/uzh-98417>
- West, Darrel. “e-Government and the Transformation of Service Delivery and Citizen Attitudes”. *Public Administration Review* 64, núm. (2004): 15-27. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2004.00343.x>
- Williamson, John. “What Washington Means by Policy Reform” en *Latin American Adjustment: How much has Happened?*, editado por John Williamson, 90-120. Washington: Peterson Institute for International Economics, 1990.
- Wisner Glusko, Diana Carolina. “Accesibilidad de las sedes electrónicas: Hacia una administración electrónica inclusiva” en *Administración electrónica: retos jurídicos y tecnológicos de su implantación en Andalucía*, coordinado por Diana Carolina Wisner Glusko, 78-139. Sevilla: Fundación San Pablo Andalucía, 2018.