

Políticas de Sociedad de la Información para la inclusión digital y el desarrollo en América Latina. Revisión de los distintos enfoques

Ana Rivoir *

Resumen

La Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC) tal cual se presenta a inicios del milenio, tiene una tendencia polarizante y fragmentadora. A la vez que se constatan enormes avances tecnológicos, se generan nuevas desigualdades pues estos son aprovechados en forma diferencial por los países, los territorios y las personas. Para disminuir o eliminar estas desigualdades y generar desarrollo, son necesarias intervenciones específicas. Sin embargo, las políticas para la SIC hasta ahora implementadas, han tenido limitada incidencia en los procesos de desarrollo. Se sostiene aquí que uno de los motivos de esta falta de relación, es que las políticas y acciones implementadas se han inspirado en el paradigma dominante de la Sociedad de la Información que se orienta por valores y prioridades que no coinciden con las del desarrollo. A partir de una incipiente línea de estudios en América Latina que aborda esta problemática, se trata en el artículo la relación entre TIC y los procesos de desarrollo en América Latina y sobre la capacidad de transformación de las políticas en dichos procesos. Se analizan aquellas políticas TIC que tienen como finalidad la reducción de la brecha digital.

Palabras claves: Sociedad de la información; brecha digital; desarrollo.

Abstract

The way in which Knowledge and Information Society (KIS) is presented at the start of this new millennium tends to be polarising and fragmenting. At times of increasing progress, there are also new important inequalities as a result of

some nations, territories and people been able to take more and less advantage from these technologies. Specific interventions are needed in order to address these inequalities. However, implementation of public policies regarding KIS have had limited effects upon the development processes. One of the main problems is that those policies depend heavily on dominating paradigms that are not defined by a different set of values. The article deals with an emerging line of study that looks at ICTs and development by analysing the impact of these policies in terms of narrowing the digital gap.

Key words: Information Society; digital gap; development.

Résumé

La société de l'information et de la connaissance (SIC) se présente en ce début de millénaire fortement imprégnée de polarisation et de fragmentation. Face à des progrès technologiques énormes, on assiste à de nouvelles inégalités dues principalement aux appropriations différenciées selon les pays, les territoires et les individus. Pour freiner ou éliminer ces inégalités et encourager le développement, des interventions ponctuelles sont requises. On constate cependant que l'impact des politiques mises en œuvre reste limité et on soutient dans cet article que l'une des raisons qui expliquent cet état de fait réside dans les prémisses dominantes de la SIC. Les politiques et les pratiques employées à ce jour sont fondées sur des valeurs et des priorités qui ne sont pas celles du développement.

Mots clé: Société de l'information; Brèche numérique; Développement

Recibido: 12/03/2009

Aprobado: 03/07/2009

Acerca de la SIC y el desarrollo a inicios del milenio

El desarrollo es un proceso que consiste en expandir las capacidades y libertades humanas e implica la acción deliberada de los individuos para su consecución (Sen, 2000). Se trata de un proceso multidimensional no lineal, que depende de una trayectoria histórica específica y que implica cambios en la producción y la tecnología, así como en las instituciones sociales y económicas (Arocena y Sutz, 2003).

La tecnología es inherente a todos los procesos de desarrollo y ha significado a lo largo de la historia de la humanidad, un aumento de las capacidades globalmente concebidas. De hecho, si el desarrollo con-

siste fundamentalmente en la ampliación progresiva de las capacidades humanas, el conocimiento es una de las principales y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) un medio privilegiado para la producción y difusión del mismo. En tal sentido, en la actualidad, las TIC atañen a aspectos esenciales de la vida humana y por lo tanto puede considerarse su uso un derecho (Accuosto, 2004; Cortes y Dubois, 2005; PNUD, 2001). El acceso universal y la apropiación social del uso efectivo de las TIC, surgen como tan esenciales como la educación y salud pública y por tanto requieren de políticas específicas. Pues de hecho la mayoría de la gente no puede acceder a esto vía el mercado, aún con programas de abaratamiento y de costos (Afonso, 2004).

Las sociedades latinoamericanas tienen muchas dificultades estructurales para encaminar sus procesos de desarrollo sostenido a través de procesos de inclusión social. Los problemas en la educación, en la organización y gestión del Estado, problemas económicos y productivos, entre otros son factores analizados en la literatura académica. En estas sociedades las TIC son tan importantes para el desarrollo como en otro momento lo fue la energía eléctrica (Castells, 2005; PNUD, 2005; Calderón, 2003).

Uno de los problemas centrales del desarrollo que se ha agudizado en las últimas décadas debido a la aceleración de la innovación y el desarrollo tecnológico, es la desigual apropiación y beneficio de estos avances por parte de las sociedades y personas. Si bien las TIC han facilitado la difusión de los conocimientos, no ha sido suficiente en términos de la posibilidad de su utilización para fines de desarrollo. Capacidades desiguales de partida que impiden su aprovechamiento, intereses económicos y de propiedad, desigualdades sociales y de poder preexistentes, etc. son algunos de los factores estructurales que también definen esta situación en forma tan negativa para el desarrollo.

A nivel global, las TIC hasta ahora han facilitado la difusión de los conocimientos científicos y esto ha repercutido en la mejora de la calidad de vida de la población. También han potenciado la cantidad de información y la velocidad con la que la misma se comunica. Han sido y son ampliamente utilizadas en el ámbito financiero, comercial y empresarial. Sin embargo, sus resultados en los procesos de desarrollo

y en particular su utilización con fines de desarrollo social han sido deficientes. Intereses económicos y de propiedad, capacidades desiguales de partida que impiden su aprovechamiento, desigualdades sociales y de poder preexistentes, etc. son algunos de los factores estructurales que definen esta situación (PNUD, 2001; PNUD 2006).

Estas desigualdades han estado ocultas bajo un discurso dominante acerca de la Sociedad de la Información que justifica un proyecto de desarrollo lineal e igual para todas las sociedades, expresando una nueva ola modernizadora en la cual la expansión de las TIC generará bienestar social. Esta concepción tiene fuertes tendencias a homogeneizar y a la linealidad, pues concibe que el proceso de desarrollo es idéntico para todas las sociedades independientemente de su características específicas –ubicación estructura socio-económica, geográfica, cultura, actores, etc.–.

Desde esta perspectiva, la tecnología puede ser aplicada en cualquier contexto social o histórico y la innovación tecnológica es el motor de cambio social que forma parte de un modelo de progreso y desarrollo universal. Las TIC aparecen en el centro de este modelo tecnocrático, como un modelo de desarrollo universal hegemónico. Algunos de los principios de este paradigma son: las telecomunicaciones benefician a la sociedad y a la economía; las TIC mejoran la relación costo –beneficio en el conjunto de la producción social; el desarrollo de las TIC y la universalización del conocimiento mejoran la distribución y el acceso a la información y por lo tanto a los beneficios económicos; su aplicación facilita el cambio social y mejores condiciones de vida (Cortés y Dubois, 2005).

En el ámbito académico está siendo fuertemente discutida y criticada esta visión simplificadora, economicista y reduccionista, debido fundamentalmente a que no se constatan mejoras en la calidad de vida de la población ni contribuciones evidentes al desarrollo.

Sin embargo, tampoco cabe identificar las TIC con las causas de desigualdades existentes sino que estas tienen características estructurales. Como sostiene Manuel Castells (2000), las TIC han sido útiles a la reestructuración del sistema capitalista y por lo tanto, su desarrollo ha estado orientado por la lógica y los intereses del capitalismo avanzado. Sin embargo, no debe reducirse su existencia y desarrollo a la simple expresión de dichos intereses (Castells, 2000).

Es importante entonces, reconfigurar las relaciones de poder entre TIC y sus aplicaciones a los procesos de desarrollo. Es decir, rediseñar las funciones atendiendo a las variables de uso y apropiación que tengan en cuenta las necesidades locales y el respeto a las tradicionales y saberes autóctonos (Cortés y Dubois, 2005). Más que eso, debe ser también articulable a las estrategias de desarrollo en los distintos niveles – nacional, regional y global- Sólo la dimensión local del desarrollo no es suficiente. En tal sentido, hay que evitar que la incorporación de las TIC venga de la mano de la imposición de una cultura occidental hegemónica.

Particularmente, en la relación entre TIC y desigualdades es que se ha acuñado el concepto de “brecha digital” que constituye un interesante ejemplo de una conceptualización vinculada al paradigma dominante. La acepción clásica de “brecha digital”, apela a indicadores de acceso y conectividad para marcar la distancia entre países o al interior de las sociedades. Por lo general, los indicadores han sido cuantitativos y refieren a posesión o consumo de TIC. Se ha demostrado que este tipo de medición y perspectiva no alcanza para completar una visión para el desarrollo. Esta “brecha digital” ha sido constatada a distintos niveles. Por ejemplo a nivel global entre los distintos países, entre distintas regiones o al interior de los países y ciudades. Esta definición implicó que las acciones y políticas pusieran énfasis en la dinámica de los mercados, los procedimientos de la gobernanza y regulación de las TIC y los servicios. Se da por supuesto que el beneficio para los ciudadanos es directo y se trata sólo de brindarles acceso (Mansell, 2002).

Desde una reconceptualización del término “brecha digital”, esta se define no sólo, en relación al acceso e infraestructura tecnológica, sino que remite a una multiplicidad de dimensiones vinculadas a la redistribución de los beneficios del desarrollo de las TIC. En tal sentido, estudios precursores en el uso de Internet en América Latina, revelan que la extensión de su uso beneficia a grupos específicos, élites nacionales y regionales, y que por tanto la primera problemática que plantea es la equidad. Esto implica que debe ser fomentado su uso como instrumento para generar intercambio de conocimientos en beneficio de la mayoría de la población (Bonilla y Cliche, 2001). En este enfoque, se presenta el concepto de “brecha digital” como inseparable

de la idea de desarrollo y por tanto resulta más adecuado aumentar las oportunidades de aprovechamiento y uso de las TIC por parte de los individuos y las comunidades y no meramente disminuir las brechas de conectividad (Cuadra, 2003).

En un sentido más complejo, e intentando incluir otras dimensiones, se considera la importancia de las bases sociales de estas desigualdades y por tanto la necesidad de enmarcar las acciones y políticas con perspectivas multidimensionales y atendiendo a las desigualdades sociales preexistentes –sobre todo socio-económica– (Mística, 2003). Asisten a estas desigualdades otros aspectos como los planteados por Robinson (2005) cuando sostiene que en América Latina las élites se incluyen a sí mismas, reconociendo el valor e importancia de Internet pero no el del acceso a todos. También señala que la privatización del sector de las telecomunicaciones constituye un obstáculo para la toma de decisiones y la definición de las estrategias de los países. Finalmente, destaca también que los marcos regulatorios refieren a relaciones de poder que no benefician a los más excluidos o a procesos de desarrollo y por tanto el proceso de inclusión digital se estanca (Robinson, 2005). Los aspectos de poder que destaca esta visión evidencia que los intereses y acciones que persigan los distintos sectores de la sociedad, son fundamentales para la orientación de las políticas y la expansión de los beneficios de las TIC hacia toda la sociedad y para su uso con fines de desarrollo individual y colectivo.

En todo caso, una de las principales preguntas sigue siendo como ubicar a las TIC en el desarrollo. Para ello pensar en las mismas como procesos a desarrollar más que como herramientas a aplicar, puede ser útil (Cortés y Dubois, 2005). Esta conceptualización ayuda a evitar el determinismo tecnológico y la mitificación de las TIC, además de otorgarles una dimensión dinámica que resalta la capacidad de producción de las personas y su rol activo sobre las mismas.

Se comienza a hablar de “inclusión digital” en contraposición al reduccionismo impuesto desde el concepto de “brecha digital”. Esta visión le da importancia a la apropiación¹ de las TIC, a atender las

1 En una revisión de las distintas acepciones de este término algunas resultan especialmente útiles y aplicables a las TIC. De Certeau (1980) lo definió el uso como un acto de creación, invención y producción que se ejecuta por medio de tácticas y estrategias

necesidades de las comunidades y a hacer hincapié en la generación de contenidos, conocimientos y capacidades de las personas para su uso (Gómez, Delgadillo y Stoll, 2003; Mística, 2003).

El uso con - sentido es definido como, el uso efectivo de recursos de Internet y su combinación con otras herramientas de comunicación. Implica conocer las herramientas, saber cuándo y cuales usar, en función de determinados objetivos individuales o colectivos. Cuando se tiene estrategias de uso, se sabe para qué se quiere utilizar la tecnología y se genera el uso con - sentido. Este se encuentra, condicionado por la capacidad y posibilidad de producir contenidos propios y de acceder a información y conocimiento útil y en el propio idioma (Camacho, 2001).

Así es que se sostiene que el proceso de apropiación social, trasciende el uso. Es cuando se logra la transformación social por medio de las TIC, cuando su uso produce cambios en el mundo real. Una persona, grupo o país se habrá apropiado de Internet, cuando puede preguntarse que problema desea resolver; luego tenga los recursos y conocimientos necesarios para responder como puede Internet ayudarlo con ello y; posteriormente hacer un uso efectivo de la tecnología y lograr la solución del problema planteado (Martínez, 2001).

En esta línea, se han ido ampliando progresivamente, los factores que contribuyen a las desigualdades en la capacidad de utilización de las TIC con fines de desarrollo y para la inclusión social. Para ello, como señalan distintos autores, es fundamental que se generen contenidos, conocimientos y capacidades de las personas para el uso de las TIC. Las personas deben ser consideradas como productoras de información y conocimiento y no meros consumidores. Para ello el diseño mismo de la política, debe estar integrado a la conectividad y a los contenidos que contribuyen al desarrollo individual y colectivo.

precisas. Por su parte, Serge Proulx y Paul Breton (2002) afirman que la apropiación consiste en el modo de personalizar y "hacer propia" una tecnología por medio de su uso. Son las formas por medio de las cuales, el usuario hace suya la tecnología y la incorporan creativamente al conjunto de actividades cotidianas. Proulx sostiene que la apropiación tiene tres condiciones: el manejo técnico y cognitivo del artefacto por parte del usuario; su integración a la vida cotidiana; la creación de nuevas prácticas a partir de su incorporación. (Siles, 2005).

(APC, 2007; Gómez, Delgadillo y Stoll, 2003; Mística, 2003; Camacho, 2001; Martínez, 2001).

En el mismo sentido, va otro estudio de adopción de las TIC en Chile (Fernández, 2004) que revela que si bien se ha reducido mucho la barrera de acceso, la brecha o inclusión aún no se ha resuelto. Para ello es necesario que los contenidos se adapten a las iniciativas de inclusión digital y a las "necesidades reales" de las personas. Según esta perspectiva la evolución de la brecha digital según la difusión y adopción de tecnologías pasaría por tres momentos, la brecha del acceso, superada la cual se pasaría a la brecha de uso y luego a la brecha relacionada a la calidad del uso (Fernández, 2004).

Por otro lado, hay miradas críticas en cuanto a concebir la apropiación de las TIC y de Internet en particular, sólo como una cuestión de difusión de tecnología. Una investigación la SIC en Catalunya, sostiene que el uso de Internet constituye un indicador de cambio cultural, mental y organizativo en la sociedad más que como un elemento de difusión tecnológica. Concluye que no es tan trascendente cuánta gente utiliza Internet, sino porque y para qué lo utilizan (PIC, 2007). En definitiva, que la apropiación de las TIC da cuenta de procesos de transformación y cambio en la interacción social y las instituciones más que la mera expansión de la tecnología.

La apropiación social de las TIC, también es definida por otros autores como democratización del conocimiento en contraste con la "apropiación privada" y por tanto, la participación social en la construcción de la tecnología es para otros autores lo que la define. La capacidad de dominar la transformación tecnológica es el centro de este proceso (García Urea, 2007; Araya, 2003). En términos de una orientación alternativa en las acciones, Araya plantea que para que los instrumentos tecnológicos puedan servir para el empoderamiento y el desarrollo humano es necesario que ellos mismos puedan ser objeto de intervención por parte de quienes lo utilizan. En tal sentido, las acciones deben orientarse a asegurar "las condiciones para los individuos, los grupos y las comunidades puedan participar activamente en la gestión y control de las tecnologías, medios y recursos de información y comunicación, asumiendo roles como emisores, productores y desarrolladores, tanto en forma individual como colectiva" (Araya, 2003).

En este marco, visualizar la relación entre TIC y desarrollo como recursiva entendiendo que la brecha digital constituye una consecuencia de otras brechas de desarrollo pero que a la vez contribuye con ellas (Gascó; Ezquiza; Acevedo; 2007). Se establece esta retroalimentación negativa entre estas distintas dimensiones del desarrollo. Corresponde preguntarse cuales son las claves para la reversión de este círculo vicioso en un círculo virtuoso. Esta mirada es muy distinta de cualquier determinismo tecnológico pero también es diferente a un determinismo cultural de la tecnología. Por tanto, se puede afirmar que hay una recursividad de la relación entre TIC y desarrollo que puede ser positiva o negativa. Siempre que tendamos a reducir la brecha digital comprendida en un sentido complejo, o inclusión digital, se estará contribuyendo a disminuir las otras brechas del desarrollo.

Políticas de SIC e inclusión social

Las estrategias de desarrollo pueden articularse de distinta forma con la SIC y que esto depende de las condiciones de cada país y de las características y la intervención de sus actores e instituciones (Castells y Himanen, 2003). En esta orientación el Estado, aún debilitado y cuestionada su autoridad por las dinámicas globales, es un actor de referencia y su intervención se refleja las políticas públicas.

De acuerdo a lo presentado hasta aquí, las políticas se evidencian como un factor central en términos de la orientación y aprovechamiento de los beneficios de los adelantos tecnológicos para el desarrollo. Se considera que las TIC, en sí mismas no marcan la orientación del desarrollo, sino que más bien su uso debe estar orientado para el desarrollo y las prioridades específicas del mismo en los distintos contextos. En el marco de la elaboración de políticas para la SIC en las que las TIC contribuyan al desarrollo, es que se constata la confrontación entre paradigmas o miradas distintas sobre la SIC, muchas veces implícitas en las disyuntivas de los decisores. Es fundamental, retomar algunas consideraciones acerca de las principales características de estas políticas y de las críticas a las que hasta ahora se han implementado. A partir de esta revisión se podrán considerar nuevas dimensiones o preguntas a tener en cuenta para la definición e implementación de un nuevo tipo de políticas TIC orientadas al desarrollo.

Las políticas públicas, en tanto programas de acción de una autoridad pública (Meny y Thoenig, 1992, p.9) constituyen una forma específica de gestión estratégica que implica la búsqueda de eficiencia y también los valores y la consideración de las distintas lógicas que la orientan (Subirats, 1993, p.160). Esta importancia del Estado como actor de las transformaciones, no debe identificarse con la exclusividad. Cada vez más se orientan las políticas hacia una visión de mayor concertación entre actores, denominado muchas veces relación público-privada. Esto tiene un fundamento de carácter éticos, en términos de una democratización de la sociedad en términos de mayores espacios de participación. Sin embargo, se debe también a las necesidades de gobernabilidad en la globalización pues resulta difícil por no decir imposible, definir estrategias de desarrollo sin articular la mayor cantidad de actores en torno a un proyecto pues la complejidad de las relaciones de poder en sus distintos niveles –global, regional, nacional y local– es tan compleja que se hace sino insostenible (Calderón, 2003; Subirats, 2002).

En América Latina las experiencias de relación entre el Estado y la Sociedad Civil parecen extenderse. Por un lado la ejecución conjunta de proyectos, la participación en los procesos de definición de políticas y estrategias son características cada vez más presentes, tanto en la relación con las organizaciones sociales como con el sector privado empresarial. De todas formas este es un campo que tiene su propia complejidad y que no corresponde aquí desarrollar, sin embargo sí dejar sentado que este aspecto, como se verá es particularmente importante en el caso de las políticas TIC para el desarrollo.

Son necesarias políticas específicas dirigidas a la facilitar y estimular el aprovechamiento de las TIC y es necesario que estén articuladas con las estrategias para el desarrollo de cada país. Esto implica una evaluación sistemática de las oportunidades de la SIC en el contexto de las prioridades de desarrollo de cada país (Gurumurthy y Jeet Singh, 2005). Por políticas TIC se entenderá aquí, aquellas políticas orientadas a promover la utilización de las TIC por parte de los distintos actores, instituciones y organizaciones públicas y privadas así como de la población en general. Se centrará el análisis en su pertinencia e interés para los procesos de desarrollo con particular énfasis en las dimensiones sociales del mismo.

Esta importancia en las políticas y las iniciativas, así como su necesaria y explícita relación con el desarrollo es destacada por otros estudios y organismos internacionales que han analizado la temática – CEPAL, UNESCO, etc. – Nuevas políticas para la SIC que fomenten el aprovechamiento, el uso con sentido, y la apropiación de las TIC para el desarrollo individual y colectivo, junto con Declaraciones de eventos regionales e internacionales como la Cumbre Mundial para la Sociedad de la Información (Túnez, 2005) son signos de cambios en la orientación. Puede tratarse simplemente de un nuevo giro discursivo y por ello es importante relevar cuales son los elementos que deben ser considerados para apuntar hacia un cambio de paradigma en las políticas para el uso de TIC para el desarrollo a partir de los antecedentes y revisiones existentes en el medio. No obstante, es fundamental que estos conceptos no queden en términos de buenas intenciones sino que se tenga la voluntad política y la capacidad de innovación para que se refleje en las instancias de diseño e implementación de las políticas.

Las TIC permiten desarrollar nuevas capacidades para alcanzar metas y objetivos con sentido para la vida de las personas, pero estos resultados no son espontáneos o inherentes a ellas. Es necesario instrumentar acciones y políticas que promuevan la utilización de las tecnologías para la ampliación de los derechos y oportunidades para el ejercicio de la libertad y la expansión de las capacidades de las personas (Gascó, 2007). Sin embargo, permeadas por la visión dominante, muchos debates sobre la orientación y énfasis de las políticas han puesto más énfasis en la dinámica de los mercados, los procedimientos de la gobernanza y regulación de las TIC y los servicios.

En este marco se da por supuesto que el beneficio de para los ciudadanos es directo y se trata sólo de brindarles acceso. Sin embargo, como sostiene Mansell (2002), no hay evidencia de que una vez conectados los ciudadanos se empoderen como para llevar adelante la vida con un sentido deseado. Esta autora sostiene la importancia de construir una aproximación a las políticas para estos medios de comunicación, que implique la creación de capacidades pues constituyen derechos de los ciudadanos (Mansell, 2002).

En una revisión de las políticas nacionales de TIC en los países en desarrollo, Currie encuentra distintos tipos de iniciativas en base a las cuales realiza una tipología. Sostiene que las primeras experiencias son de los 80 pero es en los noventa que hay una explosión y

consolidación de las mismas. Muchas de estas no están claramente diferenciadas de sector de TIC y de las políticas de telecomunicaciones y en la mayor cantidad de casos no hay una conexión explícita con las metas nacionales de desarrollo. Todas varían en términos de sus objetivos, diseños e implementación, sin embargo encuentra dos diferenciaciones claras:

1) las que conciben a las TIC como un sector productivo y se orientan a fortalecer la industria y pueden estar orientadas a el mercado de exportaciones o al desarrollo de capacidades nacionales y;

2) las que consideran las TIC como habilitadoras de desarrollo socio-económico que a su vez pueden estar orientadas hacia el posicionamiento global o hacia objetivos de desarrollo. Estos tipos de políticas y estrategias no son excluyentes, pero tampoco necesariamente complementarias. Este estudio concluye que los estudios de caso realizados sugieren un fuerte lazo entre TIC y desarrollo es fundamental que las estrategias nacionales estén explícitamente enfocadas al desarrollo. Resalta la importancia de un marco para el despliegue de las TIC para el desarrollo que priorice las intervenciones en TIC, identifique sinergias, maximice los impactos en el desarrollo y coordine las acciones de todos los actores participantes (Currie, s/f).

Las políticas para la SIC implementadas en América Latina, se han dedicado a mejorar la infraestructura y el acceso a las TIC. Esto es imprescindible pero a la vez insuficiente para que contribuyan a los procesos de desarrollo. Lo importante no es la conectividad en sí misma sino para qué se usa. Por otra parte, también se ha constatado que las desigualdades sociales y económicas condicionan la reducción de la brecha digital, pues son causantes de la misma. Por tanto, es necesario evaluar, si la tecnología es la más adecuada para el grupo o comunidad en cuestión, la estructura social y la cultura local. Se plantea el tema de la "inclusión digital" como concepto que conciba la multidimensionalidad de esta problemática (Finquelievich, 2003, Mística, 2003).

El aumento en los indicadores de consumo de TIC, no dan cuenta de cuanto estas sirven para el desarrollo de las personas y las sociedades. El Informe de Desarrollo Humano de Chile (2006), indica que a pesar de la alta penetración de las TIC y un acceso masivo a ellas,

el aprovechamiento para la ampliación de las capacidades de las personas y los grupos, aún es limitada. Sostiene que es fundamental central avanzar hacia una política centrada en las formas, condiciones y sentidos en que se usan las tecnologías y en las capacidades para usarlas provechosamente (PNUD, 2006).

Tal y como señala Saravia (2005) a partir de una revisión de los modelos de políticas para la SIC de CEPAL, del Instituto Gino Germani y la propuesta de Valenti (2002) es importante considerar que de ello se desprende la necesidad de la participación de múltiples actores. Tanto en la importancia de la complejidad institucional y trabajo en red por tratarse de un proceso de innovación, la comprensión de la sociedad de la información como un proceso gradual construido colectivamente y de la multisectorialidad o transversalidad de estas políticas públicas. En tal sentido, este autor destaca la importancia del arraigo local de las iniciativas, de forma tal de permitir este involucramiento. A tales efectos, considerar mecanismos y estructuras existentes que funcionan adecuadamente, resultará un camino que facilitará la implementación (Saravia, 2005).

La necesidad de la construcción institucional es una dimensión que fue destacada en desde el inicio en la construcción de las propuestas. Evidentemente para que estas iniciativas tengan peso en las políticas deben existir referentes en la estructura del Estado para que puedan adquirir el rango de política pública. En su propuesta Valenti le da centralidad a la definición del marco institucional que se caracteriza por dos niveles el nivel macro, el Estado y el Micro es a nivel de "sistema local de desarrollo". Esta propuesta organizacional fue la que inspiró el primer programa para la SI en Uruguay en el 2000. "Como primer medida se hace necesario redefinir un marco institucional capaz de introducirnos en la Sociedad de la Información. Un nuevo marco capaz de incitar a la participación, capaz de integrar y a que estos agentes reconozcan como protagonistas integrar y a que estos agentes se reconozcan como protagonistas, no de la SIC en sí, sino de la construcción de la misma." De hecho advierte que este factor, siendo más determinante, esta siendo mucho menos analizado que los factores tecnológicos en América Latina (Valenti, 2002, p.8).

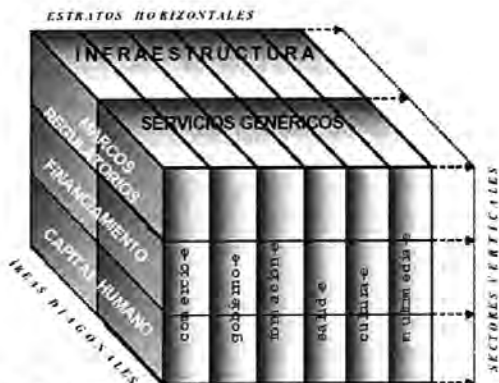
La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y la Unidad de Desarrollo Productivo se han convertido en un referente regional para

las políticas de TIC en la región. El Observatorio sobre Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe sistematiza en una base de datos indicadores de los países latinoamericanos vinculados a la SIC, así como sobre estudios de carácter cualitativo. Dado que la Cepal ejerce la Secretaría Técnica del Plan de Acción para la Sociedad de la Información (eLAC) de los gobiernos de la región, su enfoque es de gran influencia en las políticas recientes en América Latina.

En un principio destacaba cinco dimensiones a tener en cuenta en el diseño de políticas: la infraestructura técnica que permita el acceso físico de los usuarios; capacidades y conocimientos codificados y transmitidos en estándares; contenidos y aplicaciones públicas; instrumentos que incluyen incentivos y regulación y; lineamientos estratégicos y sus implicancias en las políticas (CEPAL, 2005)². Se presenta un modelo nuevo:

Gráfico 12

Estratos horizontales, sectores verticales y áreas diagonales de la sociedad de la información



Fuente: Martín Hilbert, "Toward a theory on the information society"; "Infrastructure", "Strategies"; "Telecommunications regulation: technical standards"; "Financing a universal information Society for all"; "e-Business: digital economics"; "e-Media", Building an information Society. A Latin American and Caribbean Perspective (LC/L. 1845), Martín Hilbert y Jorge Katz (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2003.

2 La CEPAL ejerce la Secretaría Técnica del Plan de acción para América Latina y el Caribe en Sociedad de la Información (eLAC 2007).

A partir de la experiencia del eLAC 2007 y hacia el eLAC 2010, CEPAL concluye acerca de algunos aspectos de aprendizaje. El primero, es el que resulta más interesante en términos de la revisión en el presente artículo. Plantean que:

La separación conceptual entre acceso, capacidades, aplicaciones y políticas está inspirada en una visión tecnológica, que ha comprobado ser muy útil en el ámbito de la investigación y análisis de las sociedades de la información (...) el uso de este marco conceptual en un documento político puede predisponer a un desarrollo digital no integral.

A partir de esto se propone cambiar el enfoque del plan hacia una perspectiva basada en beneficiarios y destinatarios del desarrollo digital por sectores tales como educación, salud, gobierno, empresas, comunidad, etc. Dentro de cada uno de estos sectores el desarrollo del acceso, capacidades, aplicaciones y políticas para que sea impulsado en forma holista (CEPAL, 2007). Se evidencia de este ejemplo, un enfoque modernizante y en sus documentos son significativas las expresiones reiteradas tales como "ingreso a la Sociedad de la Información", "grado de avance de la SIC". No hay cuestionamiento sino una propuesta de modernización que tiene a ser un modelo homogéneo para todos los países y donde las TIC aparecen siempre como beneficiosas para el desarrollo.

En una revisión de las políticas para la SIC implementadas en América Latina se indica que lo que comenzó con planes para la inclusión de TIC en la educación, ha avanzado hacia proceso de institucionalización de estas políticas a través de la formulación de estrategias nacionales y agendas. Se destaca también la novedad que constituyen las TIC y la Sociedad de la Información y el Conocimiento como objeto de políticas pública. En este marco, la innovación y creatividad se hace imprescindible. Destacan aspectos tales como la importancia de que dada la velocidad de los cambios tecnológicos, las agendas no pueden ser de largo alcance pero a la vez es importante que las políticas tengan continuidad pues no generan resultados inmediatos. Por último, un aspecto central es aquel que indica que la dinámica del "proceso tecnológico" es exógena mientras que la de las políticas es endógena y

por tanto las capacidades de transformación y definición se encuentran en las propias decisiones políticas (Cepal, 2008).

A partir de un análisis del proceso de elaboración del Plan de Acción para América Latina y el Caribe para la Sociedad de la Información y el Conocimiento (eLAC 2007) por parte de los gobiernos, es que se constatan distintas visiones y valores que fundamentan la orientación que deben tener las políticas para la SIC y sobre TIC en particular. Tanto a nivel de los gobiernos como de los distintos actores están los que apuestan primordialmente al mercado como realizador del ingreso de estas sociedades a la SIC mientras otros apelan las tecnologías como motores del proceso. Existe una mirada social compleja que contempla también procesos de poder, económicos y culturales y no considera las políticas una cuestión sólo de TIC. Estas orientaciones tienen fuerte impacto en los fundamentos, de las acciones y de las políticas pues definen el modo de incorporación de las TIC y su articulación con los procesos de desarrollo. Dependiendo del enfoque que predomina en las políticas y sus actores, se priorizarán diferentes tipos de acciones y estrategias (Rivoir, 2005).

En el enfoque tecnológico se da prioridad a la infraestructura, a la conectividad y esto es primordialmente medido a través de indicadores cuantitativos. En el caso del mercado las acciones tenderán a ser delegadas a la dinámica del mismo y los actores privados –por ejemplo las compañías de telecomunicaciones– serán los encargados de brindar acceso a las TIC. En un enfoque complejo se considerarán factores tales como el nivel educativo, la participación de los distintos actores involucrados y la ciudadanía en general, y se centrará en las transformaciones sociales y mejoras de la calidad de vida que la utilización de las TIC puedan generar o potenciar. Hasta ahora, parecen haber predominado las políticas de conectividad e infraestructura y la preponderancia de indicadores cuantitativos. Se hacen por tanto necesarias las políticas en la SIC para el desarrollo que sean opuestas a la lógica excluyente del modo de producción y que estén enmarcadas en una estrategia de desarrollo y a partir de actores concretos (Rivoir, 2005).

De acuerdo al análisis de distintos autores e investigaciones, bajo la influencia de un enfoque tecnológico, las políticas para la SIC en América Latina, se han dedicado a mejorar la infraestructura y el acceso a las TIC, lo que ha resultado insuficiente para contribuir a los

procesos de desarrollo pues sus logros se reducen a crear mercados y consumidores (Finquelievich, 2003; Afonso, 2004).

En definitiva, lo importante no es la conectividad en sí misma, sino para qué se usa. En tal sentido, es de primer orden plantearse si la tecnología es la más adecuada para el grupo o comunidad en cuestión, la estructura social y la cultura local. Por lo general, las iniciativas y políticas que no consideran este aspecto tienden a reforzar el consumo privado y no a resolver problemas sociales pues las definiciones y medidas no son acordes al grupo dominante.

El Informe de Desarrollo Humano de Chile 2006, concluye que cuando las TIC constituyen un fin en sí mismo para las políticas, no se generan necesariamente oportunidades para el desarrollo. Los usuarios, individuales y colectivos, deben disponer de condiciones objetivas y subjetivas dentro de las que se cuenta la capacidad para definir reflexivamente los fines del uso. Las TIC deben estar subordinadas a fines explicitados y éticamente legítimos, que guíen su uso concreto (PNUD, 2006).

Dentro de las políticas TIC los sectores en los que más se ha aplicado es la educación, aunque con resultados muy diversos. Finquelievich (2003) señala que la mayoría de las iniciativas se ha concentrado en primaria y secundaria y dejado de lado la terciaria –confirmándose una ausencia de nuevas profesiones que permitan generar conocimientos adecuados– Los énfasis están puestos en el equipamiento, en menor grado en la conectividad y casi inexistente es la generación de contenidos. En tal sentido, tampoco se ha puesto énfasis en los procesos y conceptos educativos –investigación, creatividad, producción de conocimiento, etc.–. Finalmente, señala la carencia de vínculo entre el sistema educativo y el de Ciencia y Tecnología (Finquelievich, 2003). Esto es un ejemplo de la falta de complejidad de las políticas implementadas, y el reduccionismo.

Otras investigaciones critican también el predominio de una perspectiva “instrumental” y “técnica” en el estímulo del uso de Internet. Se sostiene que es una perspectiva limitada que va en detrimento de su potencial como lenguaje y sistema de representaciones a través del cual los jóvenes (en la educación) y los ciudadanos (gobiernos locales) crean y recrean los relatos, las visiones de sí mismos y la sociedad.

Concluyen que estas formas reduccionistas de concebir los usos de las TIC, van en desmedro de su potencial para desarrollar nuevas relaciones, pedagogías, procesos comunicativos y formas de aprendizaje, pues impide al ciudadano empoderarse y apropiarse de las mismas. Es necesario por lo tanto, visualizar el uso de Internet en el contexto de los cambios culturales, las relaciones de poder y los cambios en los sistemas simbólicos y de circulación de conocimiento. Para ello se requiere de nuevos enfoques, metodologías y pedagogías para su uso social (Bonilla y Cliche, 2001).

Coincidentes con otras investigaciones, se concluye que la mera introducción de Internet no garantiza ni mejoras en los sistemas educativos o del aprendizaje, si no se acompañan de modificaciones pedagógicas y organizacionales. Tampoco se producen cambios en el sistema político por el gobierno electrónico, sino que incluso pueden reproducirse lógicas de poder típicamente clientelares. Para desarrollar cambios en cuanto a políticas de uso de Internet, destacan Bonilla y Cliche que son necesarios tres procesos convergentes: 1) la construcción de una nueva visión y proyectos que en la practicas promuevan el uso y apropiación de las TIC como formas de integración social, de desarrollo renuevas pedagogías más participativas y horizontales. 2) Consolidar el Derecho a la Comunicación y la Cultura y a Internet 3) Creación de alianzas estratégicas de actores para el desarrollo social de las TIC (Bonilla y Cliche, 2001).

A partir de una investigación anterior (Rivoir, 2005), surgen algunos elementos importantes a tener en cuenta para las políticas para la SIC en América Latina. En primer lugar asumir la relevancia de las políticas gubernamentales. El rol estratégico del Estado para el desarrollo y como regulador de la dinámica de otros actores. A los efectos, es importante contar con cierta institucionalidad específica en la temática. La importancia de buscar el compromiso y la coordinación con los distintos actores sociales de una forma que sea eficiente y plural desde el punto de vista institucional es otro elemento destacado como prioritario. En esto debe comprometerse también a la empresa privada y su articulación con las prioridades de desarrollo a la vez que fomentarse su colaboración con los generadores de conocimiento y tecnología a nivel local. Desarrollar y fortalecer la infraestructura tecnológica y la capacitación básica para la apropiación de las tecnologías junto

con proporcionar recursos y apoyos a instituciones educativas y/o generadoras de conocimiento, crear nuevas profesiones y formación, expandir el uso de las TIC y la innovación, Favorecer la producción de conocimiento y contenidos locales (Rivoir, 2005).

En un enfoque en sintonía con este, Finquelievich (2003), sostiene que es necesario que se cumpla con ciertos ejes para que las políticas TIC estén orientadas al desarrollo: a) Políticas y estrategias – multistakeholder y servicios sociales de desarrollo sustentable, social y político. b) Acceso físico y cultural a las TIC. c) Uso aprendizaje sobre TIC con la inclusión de la creación de contenidos propios. d) Apropiación, creación y carreras para la SIC. e) Producción y construcción de industrias tecnológicas nacionales y regionales. f) Todos estos atravesados por ejes de inclusión social, de género y minorías (Finquelievich, 2003). Estos elementos constituyen medidas concretas que implícitamente se ligan a un modelo de desarrollo de carácter más democrático, independiente económica y tecnológicamente y de creación de capacidades propias en general.

Desde esta perspectiva los procesos y las metodologías son centrales. No se trata de que exista disponibilidad de servicios y contenidos “para” la población y los enfoques definidos “desde arriba” reproducen las desigualdades y las brechas. Por tanto, sostiene que los propios objetos tecnológicos deben ser objetos de intervención por parte de quienes lo utilizan. Para ello considera que es necesario “fortalecer el dominio público mediante la creación de bienes colectivos globales que garanticen el acceso universal a la información y la comunicación.”; “fomento de redes y colectivos electrónicos sin fines de lucro que aseguren la producción y circulación abierta, plural y diversa de información pública y contenido relevantes para el desarrollo humano”; promoción de iniciativa de participación “desde” y “hacia” la comunidad que incluyan el uso tradicional e innovador de la comunicación a nivel “local”; acciones educativas y de capacitación para el uso y apropiación social que contribuyan a desarrollar nuevos imaginarios tecnológicos y capacidades sociales desde identidades y perspectivas culturales, locales, regionales y nacionales: Fomento al desarrollo de tecnologías alternativas (Araya, 2003).

Se trataría entonces de un nivel más exigente y elevado. Luego de las políticas tecnológica, complejas o de uso social de las TIC, se debería incluir este enfoque democratizador. Así los componentes del mismo serían de acceso y conectividad; apropiación y uso con sentido y la concepción de bienes comunes y construcción de ciudadanía que implique control sobre los medios y recursos.

En suma, si bien se revelan ciertas coincidencias en las críticas a las políticas implementadas en términos de estar ligadas al paradigma dominante, también surgen propuestas respecto de ejes y metodologías a abordar. A nivel discursivo es probable que se encuentren confluencias en torno a objetivos para el desarrollo, y valores considerados dentro de los derechos humanos. No obstante, se relevaron recomendaciones para el cambio en el diseño y la implementación de las políticas que se consolidan como elementos para el análisis de las mismas a los efectos de corroborar o refutar si es que este nuevo paradigma en construcción está siendo incorporado a las prácticas de las políticas.

Conclusiones

Las políticas para la Sociedad de la Información en los países de América Latina son muy recientes y por tanto los estudios, investigaciones y evaluaciones de las mismas casi inexistentes.

A partir del análisis de distintos aportes e investigaciones sobre las políticas para la Sociedad de la información en América Latina, se revelan ciertas coincidencias en las críticas a las políticas implementadas por estar ligadas al paradigma dominante pero también surgen propuestas respecto de ejes y metodologías a abordar. A nivel discursivo es probable que se encuentren confluencias en torno a objetivos para el desarrollo, y valores considerados dentro de los derechos humanos. No obstante, se relevaron recomendaciones para el cambio en el diseño y la implementación de las políticas que se consolidan como elementos para el análisis de las mismas a los efectos de corroborar o refutar si es que este nuevo paradigma en construcción está siendo incorporado a las prácticas de las políticas.

La influencia tecnologista del paradigma dominante en las políticas de TIC en América Latina ha hecho que estas hayan tendido a la

conectividad y la infraestructura, centrándose en el acceso y con baja articulación con la política de desarrollo. Esto involucra una creencia acerca de un único camino hacia la SIC, que requiere de ciertas medidas independientes de las realidades socio-económicas y culturales específicas, y que una vez cumplidas se construirá la SIC a la que están llegando los países desarrollados.

A partir de una crítica a las limitaciones de este enfoque que parte de estudio de políticas y programas implementados hasta ahora en América Latina surgen elementos constitutivos de un nuevo paradigma. La importancia de estimular el uso con sentido y la apropiación de las TIC con fines de desarrollo, la participación social que incluya el involucramiento de múltiples actores y abordajes cualitativos en el seguimiento y la evaluación de los procesos y las políticas son tres aspectos importantes.

Desde el punto de vista de la implementación surgen algunos elementos interesantes. La importancia de contemplar una complejidad institucional que involucre en forma coordinada a la mayor cantidad de actores posibles. En tanto se trata de una política transversal y que tiene distintos niveles para su implementación requiere de la construcción de formas organizativas, el trabajo en red resulta una propuesta interesante. Contemplar la especificidad de la sociedad en cuestión, el arraigo y la cultura local es otro elemento importante mencionado y que en definitiva confronta las tendencias homogeneizantes, de modelo único. Estas finalmente no generan desarrollo sino que tienden a la fragmentación y aumento de las desigualdades.

A partir de estos aportes, es que se comienza a configurar un paradigma distinto del hegemónico que visualiza el derecho a las TIC y su visualización como bienes comunes. Estos deben, por tanto ser garantizados por el Estado y sus políticas tal y como lo son la salud o la educación.

Continuar esta reflexión a la luz de nuevas investigaciones es fundamental a los efectos de establecer el vínculo entre estas políticas y los procesos de desarrollo, así como actualizar el conocimiento y la teoría social a la luz las veloces transformaciones de las sociedades a principio del milenio.

Bibliografía

- Accuosto, P. y Johnson, N. *Financiamiento para la Sociedad de la Información en el Sur: Una Perspectiva de los Bienes Públicos Mundiales*. APC, 2004 http://wsispapers.choike.org/propiedad_comunitaria_icts.pdf
- AGESIC (2007). Libro Verde de la SIG en Uruguay, Montevideo. www.agesic.gub.uy
- APC / ITEM (2007) Global Information Society Watch 2007, Focus on Participation.
- Araya, R. (2003). Comunidades y portales ciudadanos: ¿Para que? Reflexiones desde una visión social sobre Internet <http://redistic.org/brecha/es/17 - Rub%E9n Araya.html>
- Arocena, R. y Sutz, J. (2003) *Subdesarrollo e Innovación. Navegando contra el viento* Cambridge University Press / OEI, Madrid.
- Bustos, S.; Hilbert, M.; Ferraz, J. (2005) *Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Calderón, F. (Coord.) 2003. *¿Es sostenible la globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*. Volumen II Nación y Cultura. América Latina en la Era de la Información. FCE/PNUD. Santiago de Chile.
- Camacho, K. (2001) *Internet: ¿una herramienta para el cambio social?* FLACSO. México.
- Castells, M. 2000. *La era de la información. Economía, Sociedad Cultura. Vol. I La sociedad red*. Alianza Editorial, Barcelona.
- Castells, M. 2000. Materials for an exploratory theory of the network society. *British Journal of Sociology*, enero 2000, vol. 51, num. 1, pag. 5-24.
- Castells, M. 2005. *Globalización, desarrollo y democracia: Chile en el contexto mundial*. Fondo de Cultura Económica, Chile.
- Castells, M. y P. 2002. *El Estado de Bienestar y la Sociedad de la Información. El modelo finlandés*. Alianza Editorial. Madrid.

- CEPAL (2000) América Latina y el Caribe en la transición hacia una Sociedad del Conocimiento. Una agenda de políticas públicas. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/4312/lcl1383e.pdf>
- CEPAL (2005) Políticas públicas para el desarrollo de sociedades de información en América Latina y el Caribe. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/5/21575/Politicass%20Publicas.esp.pdf>
- Cortés, J. J.; Dubois, A. (2005) Nuevas Tecnologías de la Comunicación para el Desarrollo Humano. http://biblioteca.hegoa.efaber.net/registro/ebook/15190/Cuaderno_de_trabajo_37.pdf
- Fernández, F. (2004) Brecha digital y adopción de las TIC: más allá de la infraestructura. Pontificia Universidad Católica de Chile http://cicr.blanquerna.edu/2005/Abstracts/PDFsComunicacions/vol2/10/FERNANDEZ_FranciscoJavier.pdf
- Cuadra, A. 2003. "La brecha digital: cibercultura y desarrollo paradojas y asimetrías de una sociedad en red nuevos contextos y usos de la cibertecnologías en Chile, Santiago: IEHAL/CEPAL/Université de Paris III.
- Finquelievich, S. (2003) Indicadores de la Sociedad de la Información en Educación, Ciencia, Cultura, Comunicación e Información, en América Latina y el Caribe. RICYT/OCT. http://www.itu.int/dms_pub/itu-s/md/03/wsisp2/doc/S03-WSISPC2-DOC-0007!!MSW-S.doc
- García Urea, S. (2007). La Democratización Tecnológica y la Inclusión Social: Un Análisis desde lo Sociocultural <http://www.analitica.com/premium/ediciones2007/4876591.asp>
- Gascó-Hernández, M.; F. Equiza-Lopez y M. Acevedo-Ruiz (2007); Information Communication Technologies and Human Development: Opportunities and Challenges IIG, IGI Publishing 2007, <http://www.igi-pub.com/books/additional.asp?id=6454&title=Preface&col=preface>
- Gómez, R.; K. Delgadillo y K. Stoll (2003) Telecentros... ¿Para qué? Lecciones sobre telecentros comunitarios en América Latina y el Caribe. IDRC.
- Mansell, R. (2002) From Digital Divides to Digital Entitlements in Knowledge Societies. Current Sociology, Vol. 50, No. 3, 407-426 <http://csi.sagepub.com/cgi/content/abstract/50/3/407>

- Martínez, J. (2001) Internet y Políticas Públicas socialmente relevantes: ¿Por qué, cómo y en qué incidir?, En Bonilla, M. y G. Cliche (editores) Internet y Sociedad en América Latina y el Caribe. FLACSO – IDRC.
- Mística, Comunidad Virtual Trabajando la Internet con visión social. En: Otro lado de la Brecha. Perspectivas latinoamericanas y del Caribe ante la CMSI. RedISTIC, Caracas, 2003.
- PNUD 2001. Informe sobre Desarrollo Humano 2001. Poner el adelanto tecnológico al servicio del desarrollo humano, Washington D.C.
- PNUD 2006. Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2006 “Las tecnologías: ¿un salto al futuro” PNUD, Santiago.
- Rivero, M. (2004) State Role on ICTs promotion in developing countries: general patterns and the Uruguayan experience. Paper of the Institute of Social Studies. Master Dissertation, The Hague.
- Rivoir, A. (2005) The information and Knowledge Society in Latin America and the Caribbean: Different Approaches an their implications for Policies. In: Information Society for the South: Vision or Hallucination? ITEM. Montevideo.
- Robinson, S. (2005) Reflexiones sobre la inclusión Digital. Revista Nueva Sociedad N° 195.
- Saravia, M. (2005) Organizaciones de la sociedad civil y programas nacionales TIC: buscando el encuentro. <http://www.itdg.org.pe/publicaciones/pdf/Buscandoencuentro.pdf>
- Sen, A. (2000) Desarrollo y Libertad. Editorial Planeta, Barcelona.
- Siles González, I. (2004) Sobre el uso de las tecnologías en la sociedad. Tres perspectivas teóricas para el estudio De las tecnologías de la comunicación. Reflexiones 83 (2): 73-82.
- Valenti López, P. (2002) La Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe: TICs y un nuevo Marco Institucional. Revista Iberoamericana de ciencia, tecnología, sociedad e innovación N° 2 <http://www.oei.es/revistactsi/numero2/valenti.htm>