



“HACIA UNA EVALUACION DE LAS POLITICAS. MONITOREAR LA SOCIEDAD DE LA INFORMACION Y EL CONOCIMIENTO EN MEXICO. INDICADORES CUALITATIVOS: EL CAPITAL INFORMACIONAL”

Alma Rosa Alva de la Selva

alvadelaselva@hotmail.com

Universidad Nacional Autónoma de México

Resumen

En el trabajo (que forma parte de una investigación en curso) se parte de la importancia que actualmente se otorga a nivel mundial a la “medición” del avance en el desarrollo de la sociedad de la información. Dado que dicha tarea se realiza casi por completo con criterios de “cuantificación” (indicadores cuantitativos), y se concentra en aspectos tecnológicos e infraestructurales, es necesario contar con instrumentos metodológicos capaces de evaluar la situación de otras dimensiones de tales fenómenos y procesos de importancia indudable, como lo son las relacionadas con el uso y apropiación social de las TIC. Ello es posible a partir de la aplicación de metodologías cualitativas. En el trabajo se enfatiza la importancia de impulsar en México la evaluación en materia de las políticas y estrategias para construir la sociedad de la información y remontar la brecha digital, a partir de diagnósticos realizados con base en instrumentos cualitativos.

En el trabajo se propone la construcción de un instrumento (indicador) cualitativo para evaluar las dimensiones antes mencionadas, a partir del concepto de cees hamelink (2000) de “capital informacional”.

Palabras Clave: *sociedad de la información, políticas de comunicación, brecha digital, indicadores sociedad de la información.*



“HACIA UNA EVALUACION DE LAS POLITICAS. MONITOREAR LA SOCIEDAD DE LA INFORMACION Y EL CONOCIMIENTO EN MEXICO. INDICADORES CUALITATIVOS: EL CAPITAL INFORMACIONAL”

Alma Rosa Alva de la Selva

alvadelaselva@hotmail.com

Antecedentes

A diez años de la realización de la segunda fase de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI), en la cual se suscribieron importantes compromisos y planes de acción para construir una organización social más inclusiva, el fenómeno de la Brecha Digital permanece como un problema vivo y cambiante, a pesar del evidente aumento de las conexiones, soportes y equipos (computadoras, tabletas, smartphones).

Si bien en un primer momento, en el contexto del discurso de la Sociedad de la Información desplegado en el mundo, la brecha digital fue interpretada como la diferencia entre quienes tienen acceso y quienes no a Internet y se consideró que esa nueva desigualdad social podría resolverse instaurando infraestructura, o con poner al alcance de los individuos los equipos y la tecnología necesarios para acceder a la red, en los tiempos que corren la perspectiva es otra.

Hoy se presenta como esencial “... entender que la barrera más difícil de superar no es la del acceso (...), sino la del uso”, en tanto se resalta que “... las oportunidades que crean las innovaciones tecnológicas dependen de la utilización que se haga de ellas y de la forma en que afecten al desarrollo profesional y a la vida de las personas (...) el hecho crucial es la capacidad de cada individuo para utilizar las innovaciones en función de sus necesidades e intereses específicos” (Castaño:2009:23).

Según la investigadora citada, puede entenderse como la *primera brecha digital* a la del acceso, y a la *segunda brecha digital* como aquella “... que afecta a los usos, y a su





vez relacionada con la capacidad y las habilidades de los individuos por utilizar ordenadores e Internet” (Castaño:2009:24).

Sin embargo, de acuerdo a una investigación anterior sobre el tema, dado el carácter multifactorial de este fenómeno, es posible identificar seis *dimensiones* de la brecha digital: la económica, la política, sociocultural, cognitiva, tecnológica y social (Alva de la Selva: 2012:91). Por tanto, lo que existe es un conjunto de brechas, que se desprenden de las inequidades en las dimensiones citadas.

La evolución del problema de la desigualdad digital apunta a que, en tanto los factores decisivos en el problema son las capacidades y habilidades de los individuos para realizar un uso acorde con sus necesidades de estudio, profesionales, laborales o personales, como señala Castaño, “... las divisiones digitales del futuro estarán relacionadas con éstas y se caracterizarán por su complejidad”.

A partir de lo anterior, resulta fundamental no sólo conocer cuántos tienen acceso a las TIC y quiénes están “desconectados”, sino también cómo usan esos recursos y cuáles son las repercusiones de tal utilización en el proceso de desarrollo de la nueva organización social.

Para responder a éstas y muchas otras interrogantes sobre esas dimensiones, momentos o estadios de la brecha digital, es indispensable contar con información que permita comprender y diagnosticar la evolución del fenómeno. Tales evaluaciones habrán de ser un insumo fundamental para las políticas y estrategias digitales.

Como parte de esa tarea, desde hace varios años se han llevado a cabo importantes esfuerzos, tanto por organismos internacionales como de gobiernos y agrupaciones sociales, para elaborar sistemas de indicadores los cuales permitan seguir la evolución de la brecha digital, y que forman parte de la llamada *métrica de la Sociedad de la Información*. Esta se ha convertido en un instrumento básico para “medir” el avance de países, regiones y localidades al nuevo entorno económico y social.



Ante el creciente interés de diagnosticar la situación del proceso de desarrollo mencionado, a nivel mundial “se ha extendido visiblemente la *cultura de la evaluación*” (Marzal, Colmenero y Carmen:2011:425), con un impulso para la construcción de indicadores. Dichas “métricas” han hecho un énfasis notable en aspectos económicos e infraestructurales. Ello ha propiciado que continúe sin atenderse con la relevancia necesaria la evaluación de otras dimensiones en las que se manifiesta ese proceso, justamente las relacionadas con el uso y apropiación de las TIC, las cuales necesariamente habrán de explorarse con instrumentos distintos a los cuantitativos, hasta ahora los de mayor aplicación.

Este reto, que no es menor, se presenta con particular gravedad en nuestro país, donde a los insuficientes datos estadísticos (relacionados la mayoría de las veces con la problemática del acceso, que abarca desde la disponibilidad técnica hasta aspectos varios de la calidad de la conexión), se agrega la escasez, cuando no la ausencia de insumos informativos sobre las otras dimensiones arriba señaladas, vacío con múltiples implicaciones para las políticas en la materia.

En ese orden de cosas, las interrogantes sobre el desarrollo de la SIC y de la brecha digital en el país se acumulan. Cabe preguntarse ¿cuáles son las características fundamentales de esa construcción social en el país? ¿Cómo se expresa el fenómeno de la brecha digital en los diferentes sectores de la sociedad mexicana? ¿Hacia dónde apunta su evolución?

Resulta difícil, cuando no incluso fuera de alcance, responder a éstas y otras cuestiones ante la ya mencionada insuficiencia en México de una recopilación sistemática y rigurosa de estadísticas sobre el tema, de la que surjan datos actualizados, confiables y además susceptibles de cruzarse con un conjunto de variables significativas para la sociedad mexicana, a partir de todo lo cual puedan confeccionarse esos perfiles específicos de la brecha digital en el país con los que no se cuenta hasta hoy.



Mas ese déficit no es un problema nuevo. Bien se sabe que tales vacíos de información estadística sobre el proceso, a la par de la falta de un “monitoreo” consistente del mismo (como parte de la ya mencionada “cultura de la evaluación”), no son recientes.

Esa falta de información sistemática y actualizada sobre el tema se hizo evidente desde el momento mismo de lanzamiento del primer programa gubernamental para construir la SIC en el país, el *Sistema Nacional e-México*. Como se recuerda, ese programa, puesto en marcha en el 2001 con gran impulso dado su carácter prioritario para la administración de Vicente Fox, motivó grandes expectativas al plantearse “cerrar la brecha digital” en el país y con ello, catapultar su desarrollo.

Con una visión tecnodeterminista que hacía aparecer a las TIC con la capacidad de abatir desigualdades sociales ancestrales y de lograr un “salto cuántico” (sic) en el desarrollo nacional, el *Sistema e-México* otorgaba un carácter central a la esfera del acceso a las TIC, sin considerar en sus planteamientos nucleares la cuestión de los usos sociales y de la apropiación de tales recursos tecnológicos, entre otras de las muchas facetas de la brecha digital en el país.

Pero no sólo esa visión errada de pretender resolver los grandes problemas nacionales con la mera generalización de la tecnología limitó la implementación y posibles logros sociales del programa mencionado. Influyeron también los insuficientes (o inexistentes) mecanismos de evaluación de los resultados de las diferentes etapas de ese proyecto, problema que se tradujo en la dificultad para calificar la efectividad de las políticas puestas en marcha.

Y es que, más allá de la instauración de una red de Centros Comunitarios Digitales (CCD's), los diagnósticos o resultados sobre los avances del Sistema no se conocen - o bien no fueron difundidos como hubiese sido necesario. En medio de tal situación el programa se vino abajo a fines del sexenio, para ingresar a una etapa de paralización en el siguiente.



La situación actual no es muy distinta a la de entonces. Como se sabe, en noviembre del 2013 el gobierno en turno dio a conocer la *Estrategia Digital Nacional (EDN)*, como un plan de acción para los próximos años y cuyo objetivo es el de “fomentar la digitalización y la adopción y desarrollo de las TIC en el país”.

Adscrita a la Reforma Constitucional de Telecomunicaciones del 2013, cuyas disposiciones garantizan el derecho de acceso a las TIC y establecen el fomento de “una política de inclusión digital universal, con metas anuales y sexenales”, de forma similar al programa que le antecedió, la EDN proyecta esencialmente una visión tecnodeterminista, al conferir a la tecnología (en este caso, la digitalización), el papel de motor del desarrollo nacional. Textualmente se señala así: “La Estrategia constituye un impulso por el Gobierno de la República para las políticas públicas que aumenten la digitalización” (EDN, 2013:15).

Aunque en algunos aspectos hay diferencias con los lineamientos y estrategias de acción del *e-México*, la EDN exhibe otros riesgosos paralelismos con el programa del gobierno foxista que pudieran truncar la posibilidad de avances en el relevante asunto de construir la nueva organización social en el país y reducir la brecha digital. Uno de ellos es, justamente, la ya citada falta de mecanismos para el monitoreo y la evaluación de las políticas que a partir de la EDN se habrán de implementar.

Y es que, aun cuando está dirigida para alcanzar 5 grandes objetivos, de los cuales se desprenden 23 secundarios con sus respectivas líneas de acción (EDN:2013:36), en ninguna de estas medidas aparecen considerados procedimientos que, al menos, se aproximen a una evaluación más amplia e integral de las políticas puestas en marcha. Y si esto no se consideró para rubros “medibles” como la conectividad, es muy posible que otras dimensiones del proceso y de gran importancia para el curso del mismo (por ejemplo, las *dimensiones* cognitiva y sociocultural) ni siquiera hayan figurado en la visión de quienes formularon la “estrategia maestra” para erigir la SIC en el país.





Si bien para “medir” el avance de la digitalización la EDN parte metodológicamente del Índice de Digitalización establecido en el Programa por un Gobierno Cercano y Moderno (EDN:2013:42), instrumento cuantitativo que contempla entre otras variables las de la asequibilidad, confiabilidad, acceso, capacidad, uso y capital humano (entendido este último, por cierto, en términos de “porcentaje de ingenieros respecto a la población total y la fuerza de trabajo de la población activa”), el programa no parte siquiera de un diagnóstico general en aspectos básicos (y no sólo de la digitalización) necesario punto de partida, con un anexo estadístico que pudiese fundamentar el logro de las metas planteadas en la Estrategia.

MARCO TEÓRICO

Como se señaló antes, en los primeros años del Siglo XXI el discurso de la Sociedad de la Información, de amplia difusión, estuvo permeado de tecnodeterminismo, en términos del notable énfasis conferido a la tecnología (y largamente esperado), así como por propiciar una percepción social de aquélla como agente de cambio. La idea de la “Sociedad de la Información” era presentada como un fenómeno de advenimiento, y no como resultante de una determinada formación económica, política y social.

Por su ausencia resaltaban en ese discurso (el cual, por cierto, no ha sido erradicado del todo) las vertientes cultural, cognitiva y simbólica del proceso.

En esos momentos, algunos investigadores y teóricos¹ generaron visiones críticas sobre ese discurso que echaron luz sobre la complejidad del proceso de desarrollo de la nueva organización social, así como en torno a sus distintas facetas.

Uno de ellos ha sido el investigador holandés Cees Hamelink. Con base en el concepto de *capital cultural* de Bordieu (1985), y a partir de la idea de que la posición de los actores sociales no depende sólo de su capital económico, social y simbólico,

¹ Entre ellos cabe mencionar a Rifkin (2000), van Dijk (2001) y Servon (2002).





Hamelink propuso en el 2000 un concepto que justamente puso la mira en la dimensión cognitiva de los usuarios, el *Capital Informacional*. Este fue definido por su autor en los términos siguientes:

“Este concepto incluye la capacidad financiera para el pago de la red y los servicios de información; la habilidad técnica para manejar las infraestructuras en red; la capacidad intelectual para filtrar y evaluar información, pero también la motivación para hacer búsquedas activas de la misma, así como para llevarla a la práctica social” (Hamelink:2000:92).

Desde la perspectiva de este trabajo, la definición de *Capital Informacional* se remite de forma por demás clara a la dimensión cognitiva de la brecha digital (Alva de la Selva:2012:98), la cual se relaciona con las competencias y habilidades de los usuarios, factores ambos centralmente involucrados en el concepto acuñado por el estudioso sajón, quien por cierto introdujo en éste un factor por demás significativo, el del impacto de las prácticas de los usuarios en la transformación social.

Por la importancia conferida por el concepto de *Capital Informacional* al rubro de las competencias y habilidades, se ha considerado pertinente asumir como marco teórico para este trabajo la *teoría de las capacidades*, propuesta por Amartya Sen (2004).

Como se sabe, esta perspectiva, de amplia aplicación en estudios sobre la pobreza pero que se está utilizando con intensidad en el campo de la educación, plantea que el nivel o calidad de vida no debe “medirse” sólo a partir de los bienes materiales, sino principalmente por el grado de desarrollo de los *funcionamientos* (capacidades).

Lejos de la perspectiva de “la educación por competencias” (orientado al “saber hacer” y, de cara a las demandas del mercado laboral, con énfasis en las habilidades instrumentales), el *enfoque de las capacidades* se encuentra aparejado al desarrollo integral de la persona (Alarcón y Guirao: 2013:150). Incluso, según dichas autoras, “las capacidades” (en tanto potencialidades del ser humano que les permiten llevar a cabo



funcionamientos para su realización y bienestar personal), “suponen una superación del concepto de competencia” (Alarcón y Guirao:2013:150).

Por colocar en el centro del análisis el concepto de desarrollo, dicha teoría es un importante referente para los estudios sobre desarrollo humano, capital humano y educación. Pero también, a partir de su énfasis en el desarrollo de competencias o *funcionamientos* (el término utilizado por Sen) que permitan al individuo realizarse (en este caso, en los escenarios de la Sociedad de la Información y el Conocimiento), y por tanto, contar con condiciones de inclusión digital, la teoría mencionada claramente enmarca el concepto de *Capital Informacional* de Hamelink y le proporciona elementos para la construcción de sus categorías.

METODOLOGÍA

Como se señaló antes, en el ámbito de la *métrica de la Sociedad de la Información* continúan prevaleciendo los diseños cuantitativos, que registran el avance del proceso sobre todo en aspectos económicos e infraestructurales.

Sin embargo, se abren paso tendencias en los sistemas de indicadores para la evaluación de éste que se plantean desde una perspectiva más cualitativa, y como señala Marzal, “... por tanto, más ajustada a una propuesta de modelo social inclusivo” (...) con el fin de desembocar en el diseño de instrumentos evaluativos y sus consecuentes políticas” (Marzal:2011:425).

Se trata, con palabras del investigador citado, de generar instrumentos que “validen una saludable evolución, desde la Sociedad de la Información (más infraestructural, técnica y cuantitativa) a la Sociedad del Conocimiento (más competencial, tecnológica y cualitativa)” (Marzal:2011: 426).

Es en ese orden de ideas como la investigación que aquí se reporta propone la construcción del *Indicador Cualitativo Capital Informacional*.



A partir de lo anterior, es necesario precisar que una de las consideraciones centrales de las que se parte aquí reconoce la necesidad de asociar y complementar la producción de información cuantitativa al desarrollo de estudios cualitativos en la materia. Como lo recomiendan múltiples autores, tal vinculación es indispensable para “validar o redefinir las propuestas sobre las cuales se apoyan los indicadores” (Finkelievich:2011:5), conocer las prácticas sociales y con ello, contribuir al diseño de políticas más pertinentes y eficaces.

Con el objetivo de prefigurar las categorías de análisis del *Indicador Cualitativo “Capital Informacional”* con base en evidencias empíricas y para su aplicación en el caso nacional, se plantea la realización de un sondeo en un grupo socioeconómico específico (grupo de edad de entre 13 y 18 años), el cual de acuerdo con datos de la Asociación Mexicana para Internet, es el que presenta mayor penetración en la materia en el país (AMIPCI:2009:14), pero en cuyo segmento C y D+ se, de acuerdo con la misma fuente, se ha presentado un relativo estancamiento en los índices respectivos, comparativamente a los años anteriores.

CONCLUSIONES

Para acercarse a los ambiciosos objetivos que se planteó la Reforma Constitucional de Telecomunicaciones del 2013 (alcanzar una cobertura de 70% de los hogares y 85% de las pymes conectadas a Internet de banda ancha en los próximos años), y además, muchas otras tareas en pos de la construcción de la SIC en el país, la EDN requiere de múltiples reformulaciones y acciones adicionales.

Entre ellas, como se ha resaltado en este trabajo, se encuentra la de proveerse de instrumentos de evaluación que permitan monitorear la evolución del proceso en dimensiones del mismo que van más allá de lo económico e infraestructural y que ejercen una influencia importante en su desarrollo, por lo cual es indispensable explorarlos y considerarlos en el diseño e implementación de las políticas.





De ahí que en la investigación que aquí reseñamos se proponga el diseño del *Indicador Cualitativo “Capital Informacional”*, para efectos de monitorear la evolución de la brecha digital en México con énfasis en la dimensión cognitiva de la misma, en el marco del desarrollo de la Sociedad de la Información y el Conocimiento en el país.

Dicho Indicador Cualitativo, relacionado estrechamente con los usos y apropiación social de las TIC, será susceptible de aplicarse como parte del diagnóstico de la situación de la brecha digital en diferentes grupos del nivel socioeconómico referido, y con ello proveer de insumos informativos a las políticas nacionales en la materia. Ello, en el contexto de la necesidad de un enfoque integral para el problema, y no sólo de la evaluación de las condiciones de los aspectos económicos, técnicos e infraestructurales.

Cabe asimismo resaltar que la construcción del indicador mencionado busca contribuir al impulso de políticas para la evaluación y diagnóstico sobre el tema en el país, tarea considerada aquí indispensable para contar con estrategias “a la medida” (Hilbert:2011:721) para el abatimiento de la brecha digital en el país.