

¿Promoción o contemplación? Roles para el estado en una sociedad de la información

Eduardo Villanueva Mansilla.

Facultad de Ciencias y Artes de la Comunicación PUCP

(ponencia para Aula Magna 2001: El Perú ante la sociedad de la información)

Solemos asumir que la sociedad de la Información es una etapa nueva, distinta de la sociedad industrial, donde el valor del conocimiento y la información que lo abastece, y su capacidad para crear nuevos bienes y servicios de alta complejidad, suplanta la mera maquinización y mercantilización de la producción como fuentes principales de creación de riqueza y bienestar, un mundo donde el conocimiento complejo permite nuevas escalas de creatividad y de innovación. Entramparse en cifras o estadísticas para fundamentar la existencia o no de la sociedad de la información se convierte en irrelevante si pensamos que la idea de esta se nos propone aún más fuerte que cualquier constatación de su existencia. Postular semejante sociedad nos obliga a pensar en cómo nos afectará, como individuos y como ciudadanos del Perú, un mundo donde los conceptos asociados al estado, economía y sociedad modernas e industriales tendrían que ser dejados de lado o al menos profundamente alterados.

Tal vez se debiera hablar mejor de sociedades de la información antes que de sociedad de la información: esta última acepción parece postular una unicidad global que definitivamente no existe, mientras que el plural indicaría que varias sociedades, y sus estados nación, economías y ciudadanos, pueden ser caracterizadas como sociedades de la información. Es importante recordarlo: que la sociedad de la información exista, no quiere decir que participemos de ella; el mundo no es homogéneo ni las sociedades que lo cubren, similares. La globalización, en cuanto fenómeno económico que nos hace pares en los circuitos del capital, no implica compartir las experiencias de la cultura o de la ciencia de cada uno de los países que conforman este mundo, los niveles de vida, o la organización de la producción. Si de algo podemos estar seguros tras los acontecimientos de estos recientes meses, es precisamente de esto.

Entonces, la sociedad de la información nos ofrece un ideal antes que una realidad, especialmente para el Perú. No es el momento para detallar las razones por qué, pero abundando las definiciones precisas sobre qué es una sociedad de la información, podemos afirmar con certeza que el Perú no participa de ella.

Asumiendo que para nuestro país es deseable acercarse a ser una sociedad de la información, cabe preguntarse en qué forma habríamos de actuar para lograrlo. Para comenzar, descartemos que la cuestión sea apenas de tecnologías más o menos, puesto que si hablamos de sociedad de la información, el cambio que implica el concepto va más allá de la mera cuestión de si se usa o si se produce gracias a una determinada tecnología, reflejando más bien una sociedad nueva, distinta a aquella en la que hemos vivido como partes del engranaje fundamentalmente industrial de la economía, y sus consecuencias de masificación urbana, concentración laboral, predominio del capitalismo industrial, etcétera. El uso de computadoras en la educación, la producción, la gestión, es reflejo de muchas cosas pero no es por ello mismo agente de transformación social; a más, es garantía de cambio organizacional, una escala inferior en el plano general del análisis; y este cambio no tiene que ser per se positivo, pudiéndose tratar de precisamente la introducción precisa de más información de la que se puede manejar por falta de cambios en las estructuras de control, lo que debería ser parte del cambio de una tecnología por otra.

Más aún, y siguiendo los análisis clásico de Daniel Bell o de Nora y Minc, en la sociedad de la información el uso de tecnologías es reflejo, no causa, de la necesidad social de utilizar información compleja para la creación de productos y servicios de alto valor agregado, donde la materia prima y la manufactura no son los determinantes principales del valor. La demanda de tecnologías es así

consecuencia de esta necesidad de controlar grandes cantidades de información, e implica que las organizaciones que usan esta tecnología no pueden ni deben ser vistas como usuarias de computadoras o de redes, sino como ejercicios constantes en el control de información a través de estas computadoras y estas redes. Y el control es poder; la información por ella misma no es el locus del poder, sino el control que se puede ejercer sobre ella; siguiendo la vieja definición de información como disminución de incertidumbre, la carencia de control implica mantenerse en una posición inferior a la de aquellos que acceden al conocimiento expresado en la información sobre la que no tenemos control.

Controlar la información requiere mucho más que mera tecnología; requiere sistemas tecnológicos a disposición de las organizaciones, individuos e instituciones que necesitan controlarla. Un sistema tecnológico es la agregación de herramientas físicas y lógicas, prácticas, costumbres y habilidades de gestión y educación que unidas, logran hacer la diferencia entre el aprovechamiento puntual de una tecnología y su estructuración como parte integral de un agente social. Es absurdo pensar que por poner un grupo de computadoras a disposición de una organización se logre aprovechar todo el potencial de control de información que éstas ofrecen, sin tomar en cuenta antes que su uso requiere la implantación completa del sistema tecnológico y su adaptación al interior de la organización.

Como es lógico, cada organización o individuo reacciona distinto a la implantación de un sistema tecnológico, por razones que van desde cuestiones de fondo como la actividad que hacen (un equipo de fútbol tiene un potencial radicalmente distinto para el control de información que un banco), hasta por las condiciones objetivas de aprovechamiento que ofrecen las personas que constituyen la organización. En algunos casos, habrán más posibilidades desde el inicio, en otros, habrá que realizar grandes transformaciones para poder alcanzar resultados.

Pero además del factor organizacional, debe recordarse que las posibilidades de éxito en la implantación de tecnologías incluyen también las condiciones institucionales. Mucho se debate hoy por hoy en nuestro país sobre la actitud que el estado debe tener frente a la inversión y a la iniciativa empresarial, lo que refleja el debate de fondo sobre el rol del estado como principal respaldo institucional de nuestra sociedad. Y siguiendo con la reflexión, es lógico establecer que para alcanzar la meta de la sociedad de la información, el estado, parte esencial de cualquier sociedad desde el Egipto faraónico, deberá cambiar también en esa dirección.

Al estado hay que verlo en dos planos: como institución y como organización. En el primer caso, su función es permitir que los agentes sociales se desenvuelvan a plenitud; debe además ser agente social él mismo, es decir debe participar en la actividad de la sociedad para fomentar el desarrollo en las direcciones que la sociedad, a través del sistema político, le encargue. Sería imposible pensar en desarrollo nacional sin un estado capaz de jugar un papel fuerte y creativo, más allá de la discusión puntual sobre exactamente qué debe hacerse para lograr jugar ese papel fuerte y creativo.

Como organización, inmensa como lo es, el estado tiene también que funcionar bajo nuevas premisas, si se desea que alcance la meta de ser parte de la sociedad de la información. Debe aprovechar las tecnologías, sin duda alguna, pero habrá de hacerlo bajo la premisa de optimizar su rol de administrador de información para todos los agentes sociales. Eficiencia con propósitos concretos, en otras palabras.

En estos dos frentes, hemos de considerar que nuestro país, y nuestro estado, no son ejemplos de agilidad ante los retos del cambio. Vemos como la falta de institucionalidad y la carencia de políticas a largo plazo han permitido la corrupción y han fomentado el atraso; vemos como cuestiones que tienen décadas sino siglos de planteadas son todavía parte del debate, pero de formas para nada elaboradas, casi sin salir de las apelaciones emocionales. Y también vemos como nuestro estado, al que la Internet en su etapa de despliegue le pasó por el costado, sin darse por enterado, no es capaz de encontrar un rol con relación a la innovación tecnológica.

Al mismo tiempo, la redefinición de los roles del estado está en la agenda inmediata de nuestro país. Qué estado queremos es también preguntarnos qué esperamos que el estado haga, y qué debe dejar a otros agentes. Pero en un país pobre, falto de recursos y confuso sobre su lugar en el gran esquema de las cosas, también hay que preguntarse cuánta guía habrá de darnos el estado.

La experiencia con la Internet es por ello valiosa: por un lado, los organismos que podrían haber participado en su difusión inicial, mantuvieron una distancia excesiva del proceso, con el resultado de ser el Perú el único país de la región en donde el estado no tuvo que ver con la llegada de la Red. En términos globales, es recién este año que el estado peruano ataca como política general la necesidad de difundir información a través de la World Wide Web, más allá de iniciativas sectoriales. En el caso de la educación, tras varias idas y venidas, se intenta nuevamente el proceso de introducir la Internet en las escuelas.

Pero el paso más importante que se ha dado desde el estado con relación a la Internet fue un sencillo documento llamado "Lineamientos de políticas generales para promover la masificación del acceso a Internet en el Perú, DS 066-2001-PCM". Nadie podría calificarlo como plan maestro, o esquema general; el nombre lineamientos es modestamente correcto. Esto no niega su importancia, porque por primera vez se intenta enfrentar el problema de la Internet como un todo, no como un asunto a ser dejado a las políticas sectoriales.

Si este documento tiene un problema principal, es la concepción de partida. La masificación del acceso a Internet no puede ser un valor en sí mismo, sino más bien parte de una lógica de expansión de capacidades individuales e institucionales en la sociedad, que permitan aumentar la competitividad y sobre todo la creatividad de nuestro país, cosa que no se logra simplemente con cabinas públicas o con NAPs. Se logra cuando se integra el paquete técnico con lo institucional.

Esa es la carencia principal de estos lineamientos. Se aíslan las barreras de acceso a la tecnología, se proponen métodos para salvarlas. Algunos son casi irrelevantes, puesto que el tema de las cabinas públicas no se aborda como lo que es, una manifestación cuasi canónica de la mano invisible: el mercado ha logrado, como pocas veces en el Perú, satisfacer necesidades de la población y autoregularse, y lo alcanzado hasta hoy debe dejarse en libertad de crecer y seguir autoregulándose. Por otro lado, el comercio electrónico sigue siendo algo a promoverse, más allá que la realidad se oponga tercamente a consolidarlo no sólo en nuestro recesado país, sino en todas partes, incluso en aquellas en que la confiabilidad en los medios de pago electrónico y los servicios de distribución es mucho mayor que en nuestro país (o en nuestro imaginario, al menos).

Al lado de esta fragmentación, impresiona la carencia completa de planes realmente a futuro. Si en algo se tiene que actuar, es en evitar que la brecha digital se amplíe en los ámbitos en que ni el mercado ni el estado sólo pueden actuar, que son la actividad de investigación y desarrollo y en la llamada democracia digital. No se trataría, en ambos casos, de simplemente facilitar mayores mecanismos u oportunidades de acceso, o de promover el desarrollo del mercado. La mayor y más complicada de las tareas es asegurar que nuestro establishment científico tecnológico no pierda el paso regional, que no internacional, facilitando y promoviendo su integración en los grandes desarrollos de la tecnología con el fin de aumentar nuestra capacidad de innovación; y que la ciudadanía cuente con un mecanismo más para mantenerse en contacto con el estado y con el gobierno, usando las herramientas digitales para promover mayor participación social en la toma de decisiones informada.

En el primer acápite, es imprescindible reforzar la débil infraestructura académica y científica del país, a través de organismos del estado realmente capaces de promover, ya que no de liderar, la innovación. Si la experiencia en la implementación original de la Red sugiere algo, es que la comunidad académica puede hacerse cargo de la renovación e institucionalización de las novedades tecnológicas, como Internet II, pero que el apoyo del estado es saludable porque simplifica y acorta el proceso, si se reserva el rol de facilitador, no de conductor. Tanto desde la perspectiva de una

economía de mercado como desde la intención de reforzar el sano y necesario papel de un estado promotor pero no controlador, es extremadamente necesario que la comunidad académica peruana sea respaldada, pero no dirigida o coactada, desde el gobierno.

Y si nos interesa promover la transparencia, la participación de la ciudadanía y el fortalecimiento de una sociedad civil crítica y con propuesta, y en general la modernización de la política, nada mejor se podría hacer que aumentar y sistematizar los esfuerzos para que nuestra democracia sea reforzada por un componente digital. Como dije en un artículo anterior ([href a primeros pasos de la democracia digital](#)), lo que esta pendiente es que el estado proponga a la sociedad lo que cree que debe hacer, para que los sectores más interesados de la misma inicien una saludable discusión sobre como aprovechar el medio digital para quebrar el aislamiento de la sociedad civil que nuestra historia en general y los diez años de fujimorismo en particular han convertido en la característica más constante de nuestro estado y nuestro proceso político. Iniciativas desde la ciudadanía y desde otros estados existen. Es cuestión de recogerlas y pensarlas a la peruana.

Lo dicho aquí no descarta otros aspectos de los lineamientos, pero busca superar la visión convencionalmente compartimentalizada que parece alimentarlos, así como recoger la necesaria visión de respecto a la capacidad de la sociedad civil y del mercado a desarrollar los aspectos que le corresponden. El comercio electrónico, las cabinas públicas y la reducción de costos serán consecuencia de acciones que trascienden la conducción de Internet, desde el estado o desde cualquier otro actor aislado. Pero el fortalecimiento de nuestra capacidad de innovación y el desarrollo de una democracia digital sí necesitan al estado. Cuestión de no dejar todo al azar.

La reflexión sobre la Internet tiene que formar parte de la reflexión general sobre la relación entre el estado y el cambio necesario para alcanzar la meta final, la transformación del Perú en una sociedad de la información. Para ello, varias de las ideas que se han presentado con relación a la Red deben ser recogidas pero planteadas en términos más genéricos.

El cambio de un estado como el que tenemos en la actualidad a uno en condiciones de reflejar las necesidades de una sociedad de la información tiene que ser un proceso integral e integrado. Integral porque se tiene que cambiar muchas cosas de manera consistente, coherente y sistemática, pero integrado porque no puede hacerse en el vacío de una política que no fomente el cambio en la sociedad como un todo.

Los cambios organizacionales necesarios son harina de otro costal, puesto que implican actividades tanto sectoriales como generales de mejoramiento en la gestión. La reforma del estado, además de democratizarlo y desburocratizarlo, debe orientar a nuestro estado a la eficiencia y a la eficacia, más allá de las técnicas gerenciales de moda. Pero debe darle una dimensión política en el buen sentido, reconociendo en los intereses de la sociedad como un todo los intereses a ser defendidos, y prestándose para un cambio agresivo de flujos de información.

Lo que se suele llamar gobierno digital es este cambio de orientación, hacia la utilización de herramientas digitales para aumentar la cercanía a la población, la transparencia y la agilidad para servir. Sin duda necesario, el gobierno digital, o más bien la gestión digital del estado y el gobierno, son apenas el inicio de una política nacional hacia la sociedad de la información, que debe reconocer la preeminencia de otras variables en el diseño de la acción estatal.

Estas variables son las institucionales, más que las organizacionales. El estado como institución que facilita y permite el funcionamiento ordenado, orientado al ciudadano de la sociedad, no puede verse meramente como una organización eficiente y técnica, puesto que la eficiencia sola es un valor éticamente carente de norte alguno; la técnica por su parte siempre refleja las intenciones políticas del sistema tecnológico tal como ha sido orientado por los decisores.

Un estado moderno es un estado capaz de reconocer las inquietudes sociales, alimentarlas de la

información necesaria para garantizar su satisfacción o al menos su clara discusión, y facilitar el intercambio racional de ideas entre los distintos agentes sociales. No basta con facilitar información, sino que se debe tener claro a donde se quiere llegar con ella, y las consecuencias de difundir esta información. La opacidad gubernamental del fujimontesinismo no era casual, sino más bien reflejo de su entraña autoritaria y delincencial, en donde el poder tenía que controlar todo lo que permitiese a la ciudadanía disentir u oponerse. Un gobierno democrático y un estado democrático tienen que ser transparentes para facilitar a los ciudadanos el disenso y la discusión en un contexto de creatividad social, fomento primero de cualquier avance económico pero también condiciones para su continuidad.

El debate se alimenta pues de la información, y la construcción de un estado coherente para una sociedad coherente demandan que la información este al alcance de todos. Pero también es cierto que la mera puesta a disposición de la ciudadanía de la información no hace una democracia mejor ni una economía más eficiente. El poder que reside en el control de la información demanda dar los medios para alcanzar a esta información si no queremos caer en una sociedad fundamental desigual. Introducir tecnologías, por avanzadas que sean, solo garantiza reforzar o cuestionar estructuras de poder ya existentes, mas no su reemplazo o cambio en la dirección de la transparencia.

Muchos esfuerzos de desarrollo que han girado alrededor de las tecnologías han caído en el error de no reconocer que la bienvenida o falta de interés en ellos no guarda relación directa con la actitud ante la tecnología, sino más bien con la percepción de la manera como las relaciones de poder se verán afectadas por el empowerment que en teoría, esta introducción producirá en grupos que no necesariamente han tenido condiciones de poder en una sociedad o grupo. Por otra parte, muchas veces la introducción de tecnologías sirve meramente para fortalecer el dominio que algunos de los miembros de una comunidad ejercen sobre la misma. Perder de vista la centralidad de la cuestión del poder es arriesgarse a gastar ingentes cantidades de dinero en proyectos que fracasaran, porque no logran cambiar las relaciones dentro de las comunidades que quieren servir.

Finalmente, habría que considerar el gran tema del teleacceso, el cual es el uso de tecnologías de información y comunicación para obtener información, contactar gente, y recibir o dar servicios. Como tal, el teleacceso no es una novedad, pues existe desde el inicio de las telecomunicaciones. Lo interesante es que la transformación de los años noventa ha incidido en nuestra capacidad de apreciar el potencial del teleacceso y de su influencia social.

Se tiene la percepción que el teleacceso se ha convertido en una preocupación central a todo nivel de la sociedad, lo que trae como corolario que se le dé al tema del tele-acceso una importancia equivalente a la que hace unas décadas tenía la educación, el desarrollo industrial autónomo, o la identidad nacional, como lo demuestra el énfasis gubernamental en el Proyecto Huascarán, que no es otra cosa que promoción del teleacceso en la escuela. El teleacceso es visto como una necesidad personal, institucional y social, más allá que muchas veces no se tenga claro el porqué de esta centralidad ni mucho menos los beneficios concretos que este teleacceso producirá a comunidades o individuos concretos.

El caso específico de las cabinas públicas se ofrece como un ejemplo claro de uno de los debates más importantes que ofrece el teleacceso, a saber, la importancia relativa de la conectividad institucional vs. la conectividad domiciliaria.

La conectividad domiciliaria no es necesariamente ni el mercado más grande ni el ámbito más expansivo de las telecomunicaciones puesto que las inversiones necesarias son significativas para retornos de carácter más lento. Esto explica la estrategia centrada en acceso institucionalizado que muchos operadores ofrecen en países de la región y en el caso peruano específicamente. Sin embargo, amplios sectores de la población de nuestros países esperan teleacceso para uso individualizado, que normalmente podrían obtener en las organizaciones en las que trabajan o estudian, o desde sus hogares. Ahora bien, la debilidad de la economía en nuestra región se refleja,

entre otros planos, en la gran cantidad de organizaciones que no pueden generalizar mecanismos de teleacceso para sus públicos. Muchas universidades no cuentan con suficiente conectividad ni con suficientes equipos para garantizar uso constante y fluido de la Red por sus integrantes, y se puede decir lo mismo de muchas empresas pequeñas. Esto no incluye en la ecuación cuestiones sobre política de uso, censura interna y similares que muchas organizaciones tienen a su interior, y que pueden convertirse en barreras significativas para el uso individualizado de los recursos institucionales de teleacceso.

Esta situación lleva a buscar alternativas al teleacceso institucional y al teleacceso domiciliario estándar, que tampoco es sencillo de obtener, puesto que los costos de conectarse a la Internet son sumamente altos, tanto en inversión de capital como en pagos corrientes por telefonía y servicios de conectividad. El resultado es que el mercado se presta para las alternativas intermedias, como las cabinas públicas.

Pero, ¿son siempre las cabinas públicas la mejor alternativa? Si se entiende el teleacceso como un mero uso de la Internet para satisfacción de necesidades individuales, entonces las cabinas son una forma práctica de obtenerlo. Pero el potencial del teleacceso no se limita a usos individuales, sino que reside precisamente en el poder contextualizar servicios de telecomunicaciones de acuerdo al ámbito en el que se los usa o necesita.

Tradicionalmente, la separación entre uso institucionalizado y uso individualizado de las Tecnologías de Información y Comunicación era clara y fácil de comprender. Más allá de trasgresiones puntuales, el teléfono en el trabajo y en la casa eran para usos distintos; el televisor no tenía lugar en la oficina salvo circunstancias excepcionales como un Mundial de fútbol; la computadora era para trabajar, eventualmente para jugar. Las antiguas redes de información, carísimas, mediatizadas, eran de uso especializado y reservado a privilegiados.

Ahora, la expansión de la Internet ha trasladado el modelo de comunicación humana que se desarrolló en ambientes académicos desde finales de los ochentas / comienzos de los noventas a todas partes. Este modelo, basado en las nociones comunes de la vida académica, asimilaba con mucho facilidad el trabajo al ocio y viceversa; la cultura del hacker (no del cracker) convertía al uso individualizado del teleacceso en parte de la lógica del trabajo académico, porque en la universidad la prosecución de intereses individuales es parte de este trabajo. Pero el rol de la tecnología misma no debe dejarse de lado: por sus características técnicas y de implementación, en la Internet da exactamente lo mismo si la conexión y los equipos se usan para la más sofisticada búsqueda de información como para chatear.

Este modelo híbrido de usos indiferenciables es parte del atractivo de la Internet y ha configurado el concepto social del teleacceso en la actualidad. Pero al carecerse de suficiente conectividad institucional, los usos institucionales tienen que ser resueltos en contextos de teleacceso orientado al uso individualizado. En otras palabras, el uso institucionalizado queda descontextualizado.

Las consecuencias no son triviales. La asimilación y apropiación de la tecnología no es una cuestión meramente de estilos, sino que es crítica para cualquier sociedad, y su aprovechamiento no puede tomarse como un asunto irrelevante. Usando una alegoría fácil: si la telefonía hubiese sido aprovechada exclusivamente como un servicio domiciliario, sin permitir que las empresas y organizaciones la usaran, no sólo el negocio de la telefonía sería radicalmente distinto, sino que habría un serio vacío en la capacidad de gestión, innovación y generación de crecimiento económico tanto de las organizaciones como de la sociedad en conjunto. Más allá de la utilidad individual del teleacceso, el grueso de su relevancia social se da en la medida que permite a las organizaciones aprovecharla, explotando al máximo su capacidad de acción y gestión.

Visto así el tema del teleacceso, no solucionamos nada si ponemos a la Internet a disposición del grueso de la población sólo a través de conexiones orientadas al uso individualizado. Necesitamos

potenciar el aprovechamiento del teleacceso en contextos institucionales para que sea socialmente relevante, para que trascienda el uso que las personas le puedan dar y se integre en la capacidad social de gestión, innovación y producción de nuestros países. Sólo así se podrá además realmente acelerar el desarrollo de las capacidades de comercio electrónico, negocios electrónicos y en general de los beneficios comerciales del teleacceso, puesto que la tecnología de la Internet ha quebrado de manera -creo- definitiva la frontera tradicional entre uso individual e institucional del teleacceso en contextos institucionales. Pero es sumamente difícil desarrollar una economía si las empresas, las universidades y en general las organizaciones tienen que descontextualizar su uso del teleacceso yendo a una cabina pública para usar la tecnología.

Desde esta perspectiva, las políticas de estado deben incorporar el teleacceso como fundamento pero no como meta; lo que se busca es fortalecer el potencial creativo de la población y de las organizaciones, no simplemente que puedan acceder a información. De la misma, vista la cuestión desde la óptica organizacional, el fortalecimiento del teleacceso es a su vez el fortalecimiento de la implantación de sistemas tecnológicos que logran cambiar la manera como cada organización actúa y se re-crea.

Un estado parte de la sociedad de la información habrá pues de enarbolar como propias estas aproximaciones, no por ellas mismas, sino por los beneficios finales que la población podrá recibir. Modernizar las instituciones y las organizaciones permitirá acercarlas más a su rol fundamental, el servicio a los ciudadanos. Y una ciudadanía más consciente de lo que ocurre, más creativa y más informada, será el mejor antidoto contra autoritarismos de todo cuño, y también será la fuerza que renovará y potenciará nuestra economía, haciéndola atractiva a la inversión no sólo extranjera, sino también y sobre todo nacional.

Lima, noviembre del 2001