

La Brecha Digital:

El rol del estado en la Sociedad de la Información y el Conocimiento

Joela Borghi

Abstract. El trabajo tiene por objeto analizar el ensanchamiento de la brecha digital y sus implicancias en el marco de la Sociedad de la Información y el Conocimiento. Particularmente, se pretende poner de resalto la importancia que la incidencia estatal reviste en la agudización/mitigación de la referida problemática, particularizando el estudio en algunas líneas de acción adoptadas por el Estado Argentino en la última década a los fines de graficar la ausencia de un programa sustantivo de inclusión digital.

Keywords: Brecha digital, Sociedad de la Información y el Conocimiento, Derecho de Acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DATICs), canon digital, impuestos tecnológicos.

1 Introducción

En el escenario actual, la construcción de una Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC) representa un desafío que ha venido analizándose en diversos foros internacionales. En el marco de una SIC en plena construcción, la problemática relativa a la inclusión digital se presenta como una cuestión troncal.

La existencia de una base de ciudadanos con acceso a las nuevas tecnologías constituye la base de la pirámide, el presupuesto indispensable para que esta nueva sociedad pueda lograr pleno desenvolvimiento. Sin cimientos firmes y obreros capaces de construir sobre tales cimientos, el desmoronamiento del edificio resulta inevitable.

En ese contexto, el Derecho de Acceso a las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (DATIC) aparece como una verdad insoslayable, yacente en una sociedad que se moviliza a velocidades impensadas nutrida, precisamente, por ese combustible tecnológico.

Basta la siguiente imagen para comprenderlo. Partamos de la base de la existencia de una profunda brecha. De un costado, nos encontramos los ciudadanos del mundo

cibernetico donde la velocidad constituye una marca registrada: información al instante, posibilidades de relacionamiento múltiple, acceso al conocimiento con un click y mayores oportunidades de participación política y laboral son algunos de los rasgos de esta pseudo sociedad. Lejos, en el otro costado de la brecha, se encuentran los ciudadanos del mundo tortuga, los excluidos... los cada vez más excluidos.

He aquí el arquitecto capaz de contruir un puente entre ambas regiones: el Estado, único sujeto capaz de lograr que la sociedad camine por los senderos de la inclusión. El panorama es complejo, los actores múltiples y las interrelaciones de la más diversa índole, pero el desafío necesariamente debe ser afrontado.

Si bien el DATIC como tal no encuentra reconocimiento expreso en nuestro ordenamiento positivo, existen sobrados ejemplos que permiten afirmar que constituye una condición "sine qua non" para el ejercicio de otros tantos derechos que sí tienen asidero en el entramado normativo de nuestra sociedad.

Como prueba de ello, puede citarse el caso del derecho a la información, reconocido por varios instrumentos internacionales, muchos de los cuales se encuentran incorporados al texto de nuestra Carta Magna Nacional por medio de su artículo 75 inciso 22. De igual modo, los artículos 41 y 42 contienen referencias a este derecho en sus vinculaciones con el derecho del consumidor y el derecho a un medio ambiente sano.

En el contexto de la sociedad tecnológica, un cúmulo de datos tanto públicos como privados se encuentran en el ciberespacio y puede ser rastros tan solo con un click, lo que convierte al acceso a internet en herramienta indispensable para que el ejercicio de este derecho pueda materializarse. Quien se encuentre imposibilitado de acceder a la red de redes, mal puede considerarse informado en una colectividad en que los usuarios obtienen la información en el instante en que se produce.

Así las cosas, resulta indispensable jerarquizar este derecho primigenio, elevarlo a un punto tal que su afectación sea materia de análisis en todas y cada una de las medidas adoptadas por quienes integran los distintos niveles de gobierno.

El tratamiento de esta cuestión resulta impostergable si se pretende que la construcción de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC) tenga cariz democrático y permita, en su evolución y profundización, alcanzar la inclusividad.

¹ El artículo 27 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que "...*toda persona tiene derecho a tomar parte libremente de la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten...*".

² El derecho a la información se encuentra expresamente contenido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (art.19), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (art.19 inc.2°) y la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos –Pacto de San José de Costa Rica– (Art.13 inc.1°).

2 Delimitaciones conceptuales

Mucho se habla en estos tiempos de la “Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC)” y la problemática de la denominada “Brecha Digital”. Si bien su significado pareciera ser una verdad de Perogrullo en el marco de esta nueva era, sabido es que la delimitación de los conceptos materia de estudio constituye un ingrediente indispensable de toda investigación científica.

2.1 La Sociedad de la Información y el Conocimiento

La vida de las personas, las sociedades y las economías se ha transformado en los últimos tiempos, superando las fronteras geográficas al amparo del desarrollo de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y su progresiva convergencia en la Internet. Esto ha dado lugar a un fenómeno al que se denomina Sociedad de la Información, Sociedad del Conocimiento o, incluso Sociedad de la Información y el Conocimiento, según cuál sea la perspectiva del observador, y a la denominada Brecha Digital [1].

La noción de ‘Sociedad del Conocimiento’ es empleada, particularmente en medios académicos, como alternativa a ‘Sociedad de la Información’, en el entendimiento de que, en tanto esta última involucra sólo una masa de datos indiferenciados, la primera alude a una etapa posterior a la actual era de la información, y hacia la que se llegará por medio de las oportunidades que representan los medios y la humanización de las sociedades actuales [1].

La UNESCO, en particular, ha adoptado el término ‘sociedad del conocimiento’ o su variante ‘sociedades del saber’, dentro de sus políticas institucionales, desarrollando en torno al tema una reflexión que busca incorporar una concepción más integral, no ligada solamente a la dimensión económica [2].

Por su parte, la CEPAL tiene dicho que el concepto de ‘Sociedad de la Información’ hace referencia a un paradigma que está produciendo profundos cambios en nuestro mundo al comienzo de este nuevo milenio. Esta transformación está impulsada principalmente por los nuevos medios disponibles para crear y divulgar información mediante tecnologías digitales [3].

A los fines del presente trabajo, utilizaremos el término “Sociedad de la Información y el Conocimiento (SIC)” pretendiendo enfatizar no solamente la faz de acceso a la información sino también lo vinculado a la existencia de posibilidades efectivas para la apropiación de esa información por, esto es, el conocimiento.

2.2 La brecha digital

En líneas generales, este fenómeno puede ser definido como la separación que existe entre las personas (comunidades, estados, países...) que utilizan las TICs como una parte rutinaria de su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas y que, aunque las tengan, no saben cómo utilizarlas [4].

Así, y desde una perspectiva metodológica, podemos decir que el término “brecha digital” alude a un modo de agrupamiento que tiene por criterio de selección el acceso

y posibilidad de utilización de las TICs, pudiendo los agrupados ser estados, provincias, municipios, o bien grupos sociales. No existe una única brecha sino que existen miles de ellas dentro y fuera de los límites de cada uno de los Estados.

A nivel internacional, se advierte una diferenciación entre países, que coincide en la mayoría de los casos con su nivel de desarrollo. Así, a un lado de la brecha encontramos a los países desarrollados, al otro lado están los subdesarrollados, también denominados “en vías de desarrollo” por quienes pretenden ser más optimistas. El análisis de esta polarización a nivel mundial excede ampliamente el objeto del presente trabajo dado que centraremos el análisis en la polarización existente dentro de los límites del Estado Argetino.

3 La incidencia estatal

Variados son los actores que se mueven dentro de las fronteras nacionales contribuyendo con su accionar a ampliar o reducir – de manera conciente o inconciente- el tamaño de la brecha digital. Entre ellos pueden citarse los operadores de telecomunicaciones, las empresas privadas, los usuarios de tecnologías, pero principalmente el Estado.

En el marco y como producto de esta nueva era, han surgido variadas y novedosas problemáticas, muchas de las cuales han sido atacadas individualmente por diversos programas sin atender a una visión global o de conjunto. Este tipo de “soluciones parciales” muchas veces terminan por restringir el presupuesto básico para el desarrollo de la SIC: el acceso a las tecnologías de la información y la comunicación (TICs), siendo una de las principales consecuencias la agudización de la brecha digital.

Esto no significa la inexistencia de políticas públicas que promuevan la inclusión, sino su coexistencia con un conjunto de medidas que, adoptadas de manera aislada, atentan contra ese objetivo inicial.

Así, a los efectos de presentar de manera grafica las citadas contradicciones, tomaremos algunos casos en particular, clasificando las distintas líneas de acción estatal en funcionales y disfuncionales desde el punto de vista digital.

3.1 Incidencia funcional

Las administraciones locales han dado impulso a diversas políticas públicas de acceso masivo a las TICs en distintos campos de acción estatal. En el caso de nuestro país, por ejemplo, se han venido desarrollando políticas destinadas a su incorporación en las escuelas.

La relevancia asignada a la inclusión en este campo se ve reflejada, primeramente, en la Ley de Educación Nacional (N° 26.206), disponiendo su artículo 7° que “*el Estado garantiza el acceso de todos/as a la información y al conocimiento como instrumento central de la participación en un proceso de crecimiento económico y justicia social*”. En ese entendimiento, la norma incorpora el Título VII referido a la “Educación, nuevas tecnologías y medios de comunicación”, explicitando en su

artículo 100 que “*el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Educación, fijará la política y desarrollará opciones educativas basadas en el uso de tecnologías de la información y de la comunicación y de los medios masivos de comunicación social. [...]*”³.

La preocupación por la inclusión digital también se ve materializada en las “Metas Educativas 2021: la educación que queremos para la generación de los Bicentenarios”, cuyo documento final fue aprobado en la cumbre de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), celebrada en diciembre de 2010 en Mar del Plata. Mediante este programa, los estados signatarios se comprometen a impulsar a lo largo de esta década, transformaciones positivas en la calidad y la equidad de los sistemas educativos. Así, en la meta general quinta, reconocen la importancia de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICS) en la sociedad actual y afirman que el potencial de estas en la educación, buscando promover su uso pedagógico⁴.

Consecuentemente, y con el fin de cumplir con los compromisos asumidos por el país en el marco de las Metas 2021, en los últimos años las distintas provincias han encarado diversas líneas de acción, desarrolladas tanto con financiamiento gubernamental local como a partir de la asociación del Estado con organizaciones de la sociedad civil. Por su parte, el Ministerio de Educación ha potenciado esta situación a través de acciones de distribución de equipamiento, el portal Educ.ar y el Canal Encuentro, líneas focalizadas de capacitación docente, programas y proyectos abocados a la incorporación de la temática TICs en las prácticas educativas.

Más allá de los esfuerzos emprendidos por cada jurisdicción en particular y con el fin de lograr un proyecto pedagógico de inclusión articulado a nivel nacional, fue dictada la Resolución N° 123/10 del Consejo Federal de Educación⁵ mediante la cual se aprobó el documento “Las políticas de inclusión digital educativa. El Programa Conectar Igualdad”. Este instrumento define lineamientos políticos y técnicos para la incorporación, integración y aprovechamiento pedagógico de las TICs en el sistema educativo y desarrolla la propuesta general para la planificación, articulación y gestión de líneas de acción del Programa Conectar Igualdad.com.ar, que apunta a garantizar la igualdad de oportunidades de acceso y uso de las tecnologías.

El programa fue creado por el Decreto N° 459/10 y prevé la distribución de 3 millones de computadoras portátiles a alumnos de las escuelas estatales de educación secundaria, de educación especial y aulas digitales móviles con computadoras portátiles para los últimos años de los Institutos Superiores de Formación Docente estatales de todo el país. Se trata de una política de Estado gestionada por la acción articulada de cuatro organismos nacionales: el Ministerio de Educación; la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES); el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y la Jefatura de Gabinete de Ministros. La estrategia educativa del será una responsabilidad conjunta del Ministerio de Educación de la Nación y de las Jurisdicciones⁶.

³ Artículos 7 y 100 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206

⁴ Mayor información sobre este documento en <http://www.oei.es/metas2021/>

⁵ Texto completo de la Resolución y sus Anexos en <http://www.me.gov.ar/consejo/resoluciones/res10/123-10.pdf>.

⁶ Mayor información sobre el programa en el sitio: <http://www.conectarigualdad.gob.ar/>.

Como puede observarse, en el campo educativo el estado ha incidido positivamente adoptando políticas públicas de carácter inclusivo, partiendo de la base del reconocer que “*resulta responsabilidad del Estado Nacional garantizar equidad en el acceso a las TIC tanto para favorecer la circulación y producción de conocimiento como la inclusión social, cultural y educativa*”. Sin embargo y como se expone seguidamente, esta responsabilidad expresamente reconocida, parece atemperarse en otros ámbitos.

3.2 Incidencia disfuncional

Operando en sentido inverso a lo antes expuesto, existen una serie de medidas impulsadas desde el estado que atentan contra la política de inclusión precitada. Referiremos brevemente al caso del canon digital y los impuestos tecnológicos.

3.2.1 El canon digital

El acceso masivo a la información y el consiguiente fenómeno de la reproducción ilegal de contenidos, ha hecho evidente la necesidad de proteger el derecho de propiedad intelectual del que gozan los titulares de las obras artísticas, reconocido expresamente por los arts. 2, 5, 5 bis de la Ley N° 11.723. Con el objeto de asegurar la mentada protección, fue presentado el Proyecto de Ley S- 3732/2010⁷.

En líneas generales, el proyecto creaba una “remuneración” – de naturaleza claramente tributaria – con el fin de suplir la pérdida económica de los artistas afectados. Esta “remuneración” sería abonada por las personas físicas que reproduzcan obras dramáticas, musicales y audiovisuales.

Pero así planteada la cuestión, la recaudación se tornaba ilusoria por lo que los mentores del proyecto extendieron la obligación de pago a prácticamente todos los integrantes de la cadena de comercialización de productos tecnológicos: fabricantes o importadores, distribuidores, mayoristas y minoristas, quienes debían abonar el canon al momento de la primera comercialización del producto o bien previo al ingreso del mismo al territorio argentino en caso de tratarse de bienes importados.

Más allá de las inconstitucionalidades que este tributo genera, lo que interesa a los fines del presente es la incidencia de este sistema de recaudación en relación al DATIC. Al instrumentarse un sistema de imposición sobre bienes específicos, tan elevado y gravoso, dicha medida afecta a los posibles consumidores de esos bienes, especialmente a los de medios y bajos recursos, impidiéndoles el acceso a estos productos tecnológicos y permitiendo que sólo ciertos sectores sociales puedan acceder a ellos o, por otro lado, fomentando su contrabando o comercialización ilegal –la tan mentada ‘piratería’–, por el efecto que produce la diferencia de precio entre el bien sin carga impositiva y dicho bien con la elevada carga impositiva [5].

⁷ Resolución N° 123/10 del Consejo Federal de Educación, Anexo I “Las políticas de inclusión digital educativa. El Programa Conectar Igualdad”, punto 12.

⁸ El proyecto fue presentado por los senadores Pichetto (FPV) y Giustiniani (PS) y publicado en Diario de Asuntos Entrados N° 169 el 25/10/2010.

Tras un álgido debate en todos los niveles y frente a las críticas de quienes bregan por la reducción de la brecha digital, con fecha 26/03/2012 el proyecto fue archivado.

3.2.2 Los impuestos tecnológicos

Con la finalidad alegada de proteger la industria tecnológica de Tierra del Fuego y evitar la importación “indiscriminada” de productos electrónicos, el 4 de noviembre de 2009 se sancionó la ley N° 26539⁹.

El régimen modifica la Ley de Impuestos Internos y la Ley de Impuesto al Valor Agregado (IVA). Así, en relación al tributo mencionado en primer término, se dispone la sustitución de la Planilla Anexa II al inciso b) del Artículo 70, lo cual implica la extensión del mismo con una alícuota del 17% nominal (26,63% real) a la importación definitiva y/o venta de productos tecnológicos tales como teléfonos celulares, monitores LCD, entre otros. Paralelamente, y en lo vinculado a la Ley de IVA, la norma elimina ciertos productos tecnológicos y de informática de la Planilla Anexa al inciso e) del cuarto párrafo del Artículo 28, lo cual implica la elevación de la alícuota del 10,5 % al 21 %.

La medida se completó con el Decreto N° 252/09¹⁰, que establece la reducción de la alícuota correspondiente a Impuestos Internos para los productos fabricados en la zona de Tierra del Fuego por empresas beneficiarias del régimen de la Ley N° 19.640¹¹. Para estos casos se establece una alícuota reducida de 38,53% de la alícuota general.

Si bien la medida pudo haber generado un impacto positivo en la industria tecnológica de la región más austral del país, el encarecimiento de los productos tecnológicos y el impacto que éste genera en materia de brecha digital no pueden pasarse por alto.

Llama la atención que entre los fundamentos de la norma legal, se señale la necesidad de aumentar los gravámenes sobre “*determinados productos suntuarios*”, de forma tal que quienes más poseen colaboren en mayor medida en la formación de las reservas necesarias para enfrentar con mejores medios la crisis financiera internacional y de aquellos bienes que demandan un alto consumo energético.

Así, mientras por un lado se fomenta el acceso a las TICs afirmándose que constituyen herramientas indispensables para la construcción de una sociedad democrática, por el otro se restringe el acceso a ellas encareciendo su adquisición y calificando tales bienes de “suntuarios”. Quien pretenda calificar como tal el acceso a una computadora o un teléfono celular, lejos está de comprender cuales son las bases de la sociedad en esta nueva era.

⁹ Texto completo en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/160000-164999/160514/norma.htm>

¹⁰ Texto completo en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/150000-154999/152117/norma.htm>

¹¹ La norma establece un régimen de promoción para Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Texto completo en <http://www.infoleg.gov.ar/infoleginternet/anexos/25000-29999/28185/norma.htm>.

4 Ausencia de una política integral en la materia

Con la exposición precedente no se pretende efectuar un análisis detallado de las distintas medidas adoptadas por el Estado vinculadas a las nuevas tecnologías, sino concientizar al lector de la importancia que tiene la evaluación de la acción estatal desde esta perspectiva.

Lo expuesto permite afirmar que si bien existe una preocupación pública por reducir la brecha digital, se adoptan en contraposición una serie de medidas de diversa índole que, de manera más o menos indirecta, actúan en sentido inverso contribuyendo a su ampliación.

Esto se debe a la ausencia de un programa sustantivo de inclusión tecnológica, carencia que se registra en la mayoría de los países latinoamericanos. Si bien esta cuestión continúa siendo debatida por los autores – muchas veces bajo el rótulo de “inclusión digital”-, la ausencia de un modelo económico que contemple de manera coherente e integrada esta problemática sigue siendo una nota común en gran parte de los estados que conforman la región [6].

Es innegable que en esta nueva era, el impacto digital de las políticas públicas llevadas a cabo debe ser tenido en cuenta en todas y cada una de las líneas de acción adoptadas por el estado. Basta una simple inferencia lógica para advertir el hecho de que la SIC presupone, de manera ineludible, el acceso al entramado tecnológico que condiciona su existencia y la capacidad informacional sin la cual el acceso resulta irrelevante [7].

5 Conclusión

Si bien existen programas inclusivos, como es el caso de las políticas públicas adoptadas en materia educativa, se trata más bien de “soluciones parche” de corte netamente superficial y de resultados a corto plazo, que también en el corto plazo se diluyen.

La construcción de una sociedad digitalizada de manera permanente sólo puede lograrse si la mayoría de sus integrantes tienen acceso a la red a un costo razonable. Si los precios del soporte tecnológico y la prestación del servicio de internet resultan de difícil acceso para gran parte de la ciudadanía, la exclusión se torna inevitable.

Así las cosas, resulta claro que el costo del acceso constituye la piedra angular sobre la cual el Estado debe actuar en aras de disminuir la polarización tecnológica. Sentar las bases de una economía política que favorezca la inclusión, genere inversión y encauce la iniciativa privada resulta fundamental a los efectos de extender el acceso hasta los lugares más reconditos del país. La bandera de la inclusión digital no debe flamear únicamente en el campo de las políticas sociales, sino fundamentalmente en el terreno de la política económica.

Referencias

1. **Olivera, N;** Reflexiones en torno al sistema jurídico de la Sociedad de la Información. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la UNLP*, N° 38 (nueva serie), Editorial La Ley, pp.597/609 (2008).
2. UNESCO; Hacia las Sociedades del Conocimiento. Informe mundial de la UNESCO. Web <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001419/141908s.pdf>. **Accedido 20 de abril de 2012.**
3. CEPAL; Los caminos hacia una Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe. <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/12899/lcg2195e2.pdf>. **Accedido 20 de abril de 2012.**
4. Serrano, A; Martínez, E; La Brecha Digital: Mitos y Realidades. Web http://www.labrechadigital.org/labrecha/labrecha_digital_mitosyrealidades.pdf (2003). **Accedido 20 de abril de 2012.**
5. Mennucci, L.A.; Canon Digital: fin loable; medio pésimo. *Trabajo presentado en el Primer Congreso de Investigadores y Docentes en Derecho Informático, Mar del Plata, 2011.* Web <http://www.abogadosradicales.com.ar/?p=872>. **Accedido el 20 de abril de 2012.**
6. Robinson, S. S; Reflexiones sobre la inclusión digital. Web http://www.nuso.org/upload/articulos/3244_1.pdf. **Accedido el 20 de abril de 2012.**
7. De Ortúzar, M.G.; Olivera, N.; y Proto, A.; Justice and law in/for the information society. *Collecter Iberoamérica 2007*, 6-9 noviembre 2007, Córdoba, Argentina; Actas del congreso publicado por el Comité Organizador, pp.297-304.