

Políticas y clivajes: algunas reflexiones a partir de una reseña de políticas

Eduardo Villanueva

Departamento de Comunicaciones, Pontificia Universidad Católica del Perú

< evillan@pucp.edu.pe >

Una política pública no puede existir fuera de la política. Esta afirmación, que puede sonar como una concesión lamentable en el mundo desarrollado, es una realidad cotidiana en regiones como América Latina, donde el estado, o al menos la burocracia pública que hace que los trenes lleguen a la hora (o que debería hacerlo) depende mucho del gobierno, es decir de la gente que gana elecciones y decide hacia dónde debe ir el péndulo de la política oficial. Pocos países en la región tienen una burocracia importante, por lo que el definir y hacer funcionar una política pública suele sufrir ante la falta de gente, de funcionarios que la pongan en marcha y que la mantengan en operación.

Este es un tópico de mucha relevancia, en especial cuando un documento como el que aquí se comenta¹ sale a la luz. UNESCO ha sido un líder en la región, promoviendo, financiando y evaluando el trabajo de muchas burocracias que tratan de definir políticas concretas, como por ejemplo políticas nacionales de información. Desde el trabajo con bibliotecas en la década de 1960, este rol de liderazgo en políticas incluyendo hoy buena parte del sector de *sociedad de la información*, comprendiendo lo que cada país decide como relevante en esta área de acción.

Como revisión de la situación, este documento es un recurso útil, al proveer tanto un estado del arte como una serie de definiciones sobre lo que se entiende en la región, y en muchos países, como una política nacional de información (NIP). Este intento, al mismo tiempo, muestra los desafíos que aquellos que quieren crear una política pública, de cualquier cuño, en América Latina.

Uno de los aspectos cubiertos por este documento es el conjunto de elementos básicos que constituye una NIP. Esto no es particularmente original, dado que incluye — como podría esperarse — una visión, metas y beneficiarios, y un cronograma de implementación; tras la formulación, la aplicación, evaluación y revisión para definir la continuación o finalización del plan. Sin embargo, el aspecto que queda fuera del análisis es el proceso mismo de redactar las distintas partes del plan, y particularmente, la definición de quiénes participan de esta parte del proceso: quién formula, evalúa y finalmente decide continuar con el plan. Los actores involucrados en cada parte del proceso son significativos, puesto que representan (o no) sectores específicos de la sociedad, y enfrentan cotidianamente la variedad de asuntos asociados usualmente con la *sociedad de la información*.

Pero dado que la *sociedad de la información* es una construcción política, antes que un conjunto claramente definido de características sociales, económicas y culturales, es la política pública misma la que conduce el proceso. Más específicamente, la política pública internacional, entendida como el marco y empuje general provisto por las muchas organizaciones internacionales y multilaterales que financian (en América Latina en particular) los muchos procesos de formulación de políticas que incumben al estado moderno.

Una rápida revista a los muchos planes de Sociedad de la Información de América Latina sirve como ejemplo: mientras que Francia, el Reino Unido, la Unión Europea, Estados Unidos, Canadá, Japón, y otros países desarrollados prepararon planes o al menos lineamientos de un plan para la sociedad de la información en la década de 1980 o antes, las naciones de América Latina solo comenzaron el proceso después que el tema se "pusiera de moda", esto es, tras que la atención oficial sobre el tema fuese significativa. Algunos países contaron con políticas completas y de amplia cobertura, como Chile y Brasil; mientras que otros apenas llegaron a tener lineamientos. Pero el ímpetu original provino de fuera de la región.

En este punto, es adecuado preguntarnos qué relación guarda este tema con la informática comunitaria. La respuesta es "mucho". El conflicto entre el gran, formal documento de política pública y las realidades en el terreno que conciernen a la informática comunitaria tienen un rol muy importante en los fracasos de muchas naciones en desarrollo a la hora de hacer uso efectivo de las TIC. Este conflicto tiene, entre muchas dimensiones, una naturaleza *política*.

Las políticas en los países latinoamericanos resultan de un proceso dual: la evaluación de las realidades locales se combina con la influencia de las agencias internacionales, que provee experticia, financiamiento y un sentido de urgencia sobre ciertos temas. El ejemplo más claro es el Consenso de Washington, que dominó la definición de políticas públicas en muchos países de la región durante la década de 1990 y parte de la actual. Aparte de, nuevamente, Brasil y Chile, la presión hacia la apertura de mercados, la privatización y el libre flujo de dinero, productos y servicios fue extremadamente fuerte. Las políticas de cada uno de los países fueron el resultado de cierta adaptación, aunque muchas

¹ *Building National Information Policies: Experiences in Latin America. UNESCO: Communication and Information sector. Kingston, 2007.*

veces no la suficiente, de los principios generales del Consenso a las condiciones locales.

Como consecuencia del proceso, la mayor parte de la burocracia tuvo que cambiar la perspectiva de su rol y la relación de éste con las demandas de la población. Los gobiernos y las administraciones públicas han cambiado de centro de atención, de la provisión de servicios a permitir que florezca la inversión privada; esto a su vez requirió que las empresas estatales fueran privatizadas, y que las burocracias tomaran como principio operativo que los inversionistas son los que crean riqueza, y que el desarrollo es el resultado de la creación privada de riqueza. Esta transformación del rol de la administración pública fue la única manera que se pudo desarrollar políticas efectivas bajo los principios conceptuales del Consenso. Si bien los resultados no fueron tan exitosos como se esperó que fueran, el marco conceptual para la preparación de políticas continúa siendo el mismo.

Similarmente, cuando correspondió preparar políticas de sociedad de la información, el principio impulso vino de afuera, aunque sin la creatividad que el Consenso demandó localmente. La razón es aparente: el Consenso era una forma clara y distinta de enfrentar un problema urgente, desesperante, como lo era el estancamiento y crisis que aquejó a buena parte de América Latina en la década de 1980. Por su parte, la *sociedad de la información* es un concepto elevado, más bien difuso, que como tal apenas crea un vago sentido de importancia, más no necesariamente de urgencia general. Además, en muchas de sus definiciones la *sociedad de la información* ha estado muy sesgada hacia políticas sectoriales muy específicas, como las de telecomunicaciones, educación o gestión de información. Sin suficientes funcionarios interesados o educados en las políticas de sociedad de información, el peso de aquellos actores realmente involucrados en el proceso, como las corporaciones internacionales que adquirieron las viejas y venidas a menos empresas estatales monopólicas de telecomunicaciones, podía ser considerable. El resultado es política pública para contentar a todos.

En un proceso como este, está siempre presente la posibilidad de perder de vista los intereses de aquellos a los que se quiere servir con las políticas. Para complicar aún más esta situación, muchos de los países de la región pasan por lo que los científicos políticos califican como una *crisis de representación*, en la que la relación entre el sistema político y el electorado no es funcional. Aquellos que debería ser representados por los políticos o la administración se encuentran desconectados de las élites, y la articulación de sus intereses no es prioridad para aquellos elegidos o bajo salario para realizarla. Este quiebre entre representados y representantes se llama un *clivaje*, una ruptura que afecta severamente la región. No es algo nuevo, por cierto, pero una de las promesas de las restauraciones democráticas de la década de 1980 fue precisamente enfrentar esta situación, y cambiarla para bien.

Los planes y proyectos presentados en este documento de UNESCO exhiben algunos de estos problemas. Si bien muchos de estos ejercicios muestran haber sido bien pensado y haber considerado buena parte de los asuntos más importantes, la pregunta pendiente es el impacto real que estas iniciativas tienen en las comunidades, y entre los agentes económicos individuales y colectivos que supuestamente son los beneficiarios, sin que sea necesario considerar en nuestra lectura la posibilidad de corrupción, mala intención o ineptitud. La respuesta parece ser, no hay mucho impacto que valga la pena mencionar.

Este reporte, que nos provee una revisión cuidadosa de muchas NIP, sirve como una cronología de estos proyectos. Sin embargo, dice muy poco sobre la participación de las comunidades, o incluso si las comunidades locales estuvieron involucradas o fueron invitadas a participar. ¿Es este una limitación significativa? Quizá no, desde el punto de vista de los que prepararon las políticas; quizá sí lo es, desde la perspectiva de los interesados en usar las TIC y los servicios de información para un futuro mejor.

Si este acertijo es obvio para el lector, será porque se trata de un lector particular, más interesado en los resultados mismos, en los efectos y consecuencias de las políticas, que en los procesos formales y en las metas articuladas al proceso. Por ejemplo, un activista comunitario interesado en usar TIC puede encontrar este reporte poco ilustrativo, puesto que no provee evaluación alguna de la relación que cada gobierno buscó establecer con las comunidades a las que sirve, ni hay indicación de los éxitos que algunas comunidades podrían haber alcanzado por sus propios medios, y que ahora sería buenos ejemplos, buenas prácticas a seguir por las agencias gubernamentales. Aun más importante, este hipotético activista podría preguntarse exactamente por qué los gobiernos invierten tanta energía y recursos en hacer políticas tan perfectamente alineadas con las tendencias internacionales, pero que al mismo tiempo, están en realmente más bien desconectadas con los problemas reales que día a día las comunidades que habrían de ser sus principales beneficiarios tienen que enfrentar.

Esto no es nuevo: como lo explican los científicos políticas de la región (en particular Tanaka², las sociedades de América Latina tienen múltiples clivajes sociales, las ya mencionadas rupturas estructurales que definen la vida política y la relación entre grupos. Los hacedores de políticas responden a las metas y expectativas de los grupos sociales dominantes, normalmente los que controlan las instituciones sociales y económicas, así como a las presiones de las entidades de la "gobernanza global", incluidas las Naciones Unidas, el Banco Mundial, con su significativa presencia financiera. Los grupos que terminan en el otro lado del clivaje no son necesariamente considerados como relevantes para la redacción de políticas, no por algún oscuro motivo, sino porque los gobiernos y las administraciones, al estar al otro lado del clivaje, en la práctica no reconocen la existencia de estas rupturas.

² Tanaka, Martín, *La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador a inicios de siglo*. Lima: Comisión Andina de Juristas, 2003.

Este razonamiento provee una base para la crítica de muchos de los considerandos habituales de la preparación de políticas. Desde la "brecha digital" hasta las "oportunidades digitales", muchas ideas usadas como soporte intelectual de las políticas no ofrecen suficiente comprensión de los problemas que la mayoría enfrenta; igualmente relevante es que la comprensión de estas ideas no suele ser la misma para distintos gobiernos, distintos estratos de las organizaciones internacionales, y particularmente entre los académicos y los funcionarios públicos. Por ello, mientras que los gobiernos en la década de 1990 propusieron como urgente una agenda de modernización que abría la economía al mundo, la percepción de esta estrategia por muchos en el otro lado de los clivajes era que las viejas bases de la estabilidad cotidiana, desde los empleos públicos hasta los servicios públicos, iban siendo canceladas en favor de un nuevo juego de reglas, que favorecía a los de siempre aunque con una nueva apariencia.

Cuando estas nuevas reglas no proveyeron una mejor vida para todos, y específicamente para aquellos que estaban del lado que "dudaba", el fracaso solo sirvió para reforzar el clivaje: contémplese la nueva ola de izquierda / reformista popular hoy en buena parte de la región.

Así pues, ¿cómo arreglar las políticas? ¿cómo hacer de las políticas algo más sincero, que involucre a todos, desde los sectores más dinámicos hasta las comunidades que desean y necesitan ser representadas en el proceso? Esto permanece pendiente. Sin embargo, es posible plantear algunas ideas iniciales: conocer las limitaciones de las administraciones existentes, iniciar un proceso lento pero seguro de conexión entre las burocracias y las comunidades y poblaciones.

Para salvar los clivajes, es urgente comenzar a reconocer su existencia; dar un modesto primer paso puede ser encontrar los errores. En el caso específico de las políticas de TIC y sociedad de la información, el reporte aquí discutido es un buen punto de partida. Pero es necesario recordar que no importa qué tan bien aparece una política cuando se la coloca en papel, si la ausencia de impactos claros provenientes de dicha política muestra que algo no se consideró durante el proceso.