

Global Information Society Watch 2007



Asociación para el Progreso de las Comunicaciones

Reporte Nacional de Argentina sobre Políticas de Información y Comunicación

Desarrollado por **Nodo TAU**¹

Danilo Lujambio, María Florencia Roveri, Flavia Fascendini, María Victoria Escobar, Milena Romano y Laura Moya

¹ www.tau.org.ar

1. Introducción

La sociedad de la información es un concepto incluido frecuentemente en las iniciativas de diferentes organismos del Gobierno argentino. Sin embargo, no existe en Argentina una política pública consistente y coherente respecto del desarrollo de la sociedad de la información.

El Gobierno nacional ha participado de las dos ediciones de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI). En la primera ocasión desde la Cancillería, el Ministerio de Relaciones Exteriores intentó constituir un grupo de trabajo que sumaría a las organizaciones de la sociedad civil. Este grupo tuvo una corta existencia. En la segunda fase la representación del país recayó en el Ministerio de Educación.

Actualmente, Argentina participa activamente en el proceso de articulación del Plan de Acción Regional sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC 2007), coordinando tres grupos de trabajo: Industrias creativas, Teletrabajo y Financiamiento, a cargo de referentes de diferentes ámbitos del Gobierno.²

1.1 Metodología de trabajo

En el desarrollo de este informe priorizamos algunos aspectos del amplio campo de políticas vinculadas a las tecnologías de información y comunicación (TIC), comenzando con el análisis de información estadística sobre la infraestructura existente, factor inicial de profundización o estrechamiento de la brecha digital. Luego analizamos las políticas educativas del Gobierno nacional. Finalmente, al abordar el involucramiento y la participación de la sociedad civil, describimos iniciativas estatales sobre gobierno electrónico, así como estrategias de organizaciones sociales orientadas al acceso a la información pública y a la creación de una nueva ley de radiodifusión.

Nuestras principales fuentes de información han sido los sitios web de entidades gubernamentales. Para el análisis de las fuentes hemos identificado indicadores legitimados por la comunidad científica³ y nos hemos valido de investigaciones y artículos periodísticos que colaboraron en el enriquecimiento del análisis de las fuentes estadísticas y documentales. La información sobre acciones promovidas desde la sociedad civil se basa en los aportes de las propias organizaciones y en notas de prensa.

2. Situación nacional

2.1. Infraestructura nacional

Las estadísticas de la Secretaría de Comunicaciones (1981-2004), revelan que la teledensidad (cantidad de líneas de teléfono fijas cada 100 habitantes) no varió entre 1999 y 2004 (SECOM, 2007). De acuerdo al reporte 2005 de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU), este indicador señala una cobertura del 22,8% de la población en Argentina (ITU, 2005^a).

Por el contrario, la densidad de la telefonía móvil ha crecido a ritmos muy acelerados. Evaluando un período similar, en marzo de 1999 había 2,8 millones de teléfonos celulares y en marzo de 2006 23,9 millones, aproximadamente, lo que significa un crecimiento del 854%. Sólo en el último año se sumaron 12 millones de teléfonos móviles. Estas estadísticas ubicaban a Argentina, en marzo del

2 Punto focal de Argentina en eLAC 2007: Olga Cavalli, asesora de la Oficina de Políticas Tecnológicas de la Cancillería, Ministerio de Relaciones Exteriores. Cavalli también coordina el grupo de Financiamiento, mientras que el Grupo de Industrias Creativas es coordinado por Pablo Recasens, de la Secretaría de Medios de Presidencia y el Grupo de Teletrabajo es coordinado por Viviana Laura Díaz del Ministerio de Trabajo.

3 Entre ellas Laboratorio Estadístico Europeo, World Economic Forum, International Telecommunication Union (ITU).

2005, como el tercer país en América Latina en teledensidad móvil, siguiendo a Brasil y a Chile (CNC, 2005).

El World Economic Forum, por su parte, trata de realizar una medición más abarcadora del desarrollo de TIC, utilizando el índice NRI (Networked Readiness Index), que intenta medir cómo está preparado un país para beneficiarse a partir de un mejor uso de las TICs. Según este indicador, en el año 2005 (último disponible), Argentina se encontraba en la posición 71 a nivel global y 9 a nivel latinoamericano. En la desagregación de este índice, si se contempla específicamente la infraestructura, nuestro país se encuentra en el puesto 53 a nivel global (WEF, 2006).

No se poseen datos sobre el acceso a internet desde 1999, pero desde fines de 2001 a fines del 2005, en los accesos residenciales el aumento ha sido del 143,9%, contabilizando 2,2 millones de accesos residenciales en diciembre de 2005 (INDEC, 2006).

Sin embargo, se debe tener en cuenta que Argentina es un país extenso, con realidades muy diferentes dentro de él. En el Cuadro 1, elaborado a partir de datos oficiales de la Secretaría de Comunicaciones y del Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (INDEC), se reflejan las diferencias existentes. Las provincias con menor teledensidad corresponden, en general, a aquellas con mayor cantidad de población en condición de pobreza e indigencia. Es también relevante observar la enorme diferencia de líneas por kilómetro cuadrado que surge de la tabla.

Algunos consultores señalan que existen 2.250 pueblos con sólo un teléfono tipo SSPLD (Servicio Semipúblico de Larga Distancia) y al menos 500 pueblos o parajes sin ninguna línea telefónica (Simonetti, 2006). El desarrollo de infraestructura de la red de comunicaciones por parte de las dos grandes operadoras telefónicas del país, Telecom y Telefónica, sigue el criterio de desarrollar solamente zonas rentables.

Cuadro 1. Teledensidad por provincia

Provincia	Teledensidad	Habitantes	Area (km²)	Líneas/km²
Buenos Aires – Area metropolitana	37.00%	11,800,000	3,833	1139.06
Tierra del Fuego	26.00%	100,960	21,263	1.23
Neuquén	23.00%	474,155	94,078	1.16
Santa Cruz	23.00%	196,958	243,943	0.19
Santa Fe	22.00%	3,000,701	133,007	4.96
La Pampa	22.00%	299,294	14,344	4.59
Córdoba	22.00%	3,066,801	165,321	4.08
Chubut	21.00%	413,237	224,686	0.39
Buenos Aires w/o Area Metropolitana	21.00%	830,404	303,668	0.57
Río Negro	18.00%	552,822	203,013	0.49
Mendoza	17.00%	1,579,651	148,827	1.80
San Luis	16.00%	367,933	76,748	0.77
Entre Ríos	14.00%	1,158,147	78,781	2.06
San Juan	12.00%	620,023	89,651	0.83
Tucumán	11.00%	1,338,523	22,524	6.54
La Rioja	11.00%	289,983	89,680	0.36
Jujuy	11.00%	611,888	53,219	1.26
Catamarca	10.00%	332,390	102,602	0.32

Corrientes	9.00%	930,991	88,199	0.95
Salta	9.00%	1,079,051	155,488	0.62
Misiones	9.00%	965,522	29,801	2.92
Chaco	8.00%	984,446	99,633	0.79
Formosa	7.00%	486,559	72,066	0.47
Santiago del Estero	6.00%	804,457	136,351	0.35

Fuente: INDEC y Secretaría de Comunicaciones (CNC).

La situación en las zonas más pobres sería más grave de no ser por cooperativas telefónicas que operan en localidades pequeñas, que han desarrollado redes para conectar y vincular áreas, no sólo con el criterio de rentabilidad. En Argentina hay aproximadamente 350 cooperativas que proveen el 10% de la capacidad instalada de líneas fijas. El papel de las cooperativas es muy importante, además, porque su participación garantiza la toma de mano de obra en las localidades que operan y el desarrollo de industrias nacionales asociadas a ellas.

Es de destacar que la ausencia de redes fijas en zonas de pobreza ha hecho que gran parte del parque de teléfonos móviles existentes se encuentre en manos de población que sufre pobreza o indigencia porque es la única manera de comunicación accesible que posee.

2.1.2. Acciones del Gobierno

En el año 2000, el decreto 764 reglamentó el llamado “Servicio Universal”, que tiene dentro de sus objetivos: “que los habitantes de la República Argentina, en todo el territorio nacional, tengan posibilidades de acceder a los servicios de telecomunicaciones, especialmente aquellos que viven en zonas de difícil acceso, o que tengan limitaciones físicas o necesidades sociales especiales” (CNC, 2000).

El mecanismo para su implementación era muy interesante. Las operadoras telefónicas debían constituir un fondo fiduciario al que aportarían el 1% de su facturación. Ese fondo se destinaría al desarrollo de la red en zonas no rentables. Si las empresas no querían aportar al fondo podían optar por construir ellas mismas las redes necesarias. Una auditoría estimaría la inversión realizada y se consideraría esta erogación como aporte al fondo. Las empresas telefónicas no sólo no cumplieron con dicho compromiso sino que sumaron a la facturación de sus clientes un 1% de recargo para aportar al fondo nunca creado.

El actual Gobierno obligó a las empresas, a partir de marzo del 2006, a devolver a los consumidores ese 1% que cobraron en forma espuria. Muchas empresas de telefonía celular que incorporaron a su facturación el 1%, no pudieron devolverlo a la totalidad de sus clientes por la movilidad de carteras y cambios de titularidad que caracterizan a estas compañías.

El 14 de agosto de 2006, el Defensor del Pueblo de la Nación presentó una demanda en la justicia para que el Estado conforme el fondo (Clarín, 2006). Este es un excelente ejemplo de un instrumento de desarrollo que se malversa por la connivencia del Estado y empresas privadas de comunicaciones.

Durante 2004 se anunció la intención de impulsar la conformación de una nueva empresa telefónica, con apoyo del Gobierno. La idea consistía en generar una empresa argentina que pudiera competir libremente con las empresas privadas extranjeras. El núcleo fuerte de esta empresa iba a resultar de un convenio de acuerdo entre las dos federaciones de cooperativas: FECOTEL y FECOSUR.

Esta empresa no iba a ser estatal: los capitales iban a ser privados pero de origen nacional, en consonancia con la formación de una nueva burguesía nacional. Si bien el Estado no aportaba capital, prometió que otorgaría ancho de banda vacante en el espectro, necesario para la explotación del servicio de telefonía celular. Este fue un movimiento fundamental en el tablero de posiciones que otorgaba a la nueva empresa un instrumento claro de desarrollo económico, de acuerdo a los cuadros tarifarios cruzados entre telefonía celular y fija en nuestro país.

La ventaja de contar con un nuevo operador privado en el juego era restar poder a las dos operadoras internacionales con un operador de capitales nacionales y origen cooperativo, que se ubicaría en mayor consonancia con la política de comunicaciones que deseaba llevar adelante el Gobierno.

Según varios expertos, esta idea tuvo fecha de defunción en octubre del 2004 cuando Telefónica hizo saber al Gobierno que adelantaría su plan de inversiones de 800 millones de euros. Las cooperativas siguen esperando la adjudicación de la parte del espectro prometida, pero el Gobierno ya adelantó que daría parte de esa porción de espectro a FECOTEL y FECOSUR por separado y otras porciones a otros actores que quieren prestar el servicio. Evidentemente, no se favoreció con este hecho a las cooperativas.

Mucho más cercano es el movimiento que parece haber tras dos asuntos cruciales para las telecomunicaciones, como son la supuesta anulación de la demanda contra el Estado argentino por parte de Telefónica en los tribunales del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y la fusión de los dos grandes operadores de cables del país.

Con la excusa de la crisis económica argentina que en el 2001 terminó con la equivalencia 1 peso/ 1 dólar, Telefónica y Telecom presentaron una demanda contra el Estado ante los tribunales del CIADI. El caso de Telefónica es más renombrado porque su demanda es de mayor monto: 2384 millones de dólares. La anulación de la demanda ganó espacio en los medios en varias oportunidades pero nunca se ha efectivizado.

En abril del 2006 se hizo una audiencia pública que terminó con una carta de entendimiento entre el Estado y Telefónica que contenía, por ejemplo, la reducción del horario de costo reducido para la realización de llamadas y la triplicación del costo de las llamadas entrantes internacionales. Ambas medidas significaban un aumento de precios y, como se denunció en la Cámara de Diputados de la Nación, no hacía mención al cobro de multas contra la empresa ni a los compromisos asumidos en cuanto al desarrollo de infraestructura (ARI, 2006).

El 28 de septiembre de 2006 se anunció oficialmente la fusión de Cablevisión y Multicanal, las dos mayores operadoras de televisión por cable, monopolizando el rubro. Juntas constituyen una red de servicios de banda ancha con fuerte capacidad de competencia. El mismo día, el presidente de Telefónica Internacional visitaba al Presidente de la Nación y, según revelaron algunos medios, volvía a marcarse el esfuerzo de Telefónica en suspender la demanda en el CIADI y el interés que presentaba la empresa para la generación de una nueva ley de comunicaciones que le permitiera a las telefónicas prestar servicios audiovisuales, compitiendo así con las empresas de televisión por cable (Premici, 2006).

2.1.3 Centros Tecnológicos Comunitarios

En 1999 el Gobierno presentó un programa de inclusión digital llamado "Argentin@Internet.todos" que consistía en la instalación de 1350 Centros Tecnológicos Comunitarios (CTCs) en organizaciones sociales, escolares o gubernamentales en zonas desfavorecidas de Argentina.⁴

⁴ Centros Tecnológicos Comunitarios. Disponible en: <http://www.ctc.gov.ar/>

Estos centros "hospedaban" a los CTCs, con el compromiso de asignar coordinadores/as, dictar capacitaciones, ofrecer servicios comunitarios y llevar adelante acciones que faciliten la apropiación de estas herramientas. Los CTCs contaban con cinco computadoras en red, impresoras, *webcam*, cámara digital, *software* (Windows y herramientas didácticas de Microsoft con licencias) más el mobiliario necesario. Asimismo, el programa capacitó, por única vez, a los/as coordinadores/as técnicos y pedagógicos.

Luego del cambio de gestión presidencial, en el año 2000, el programa pasó a llamarse "Programa para la Sociedad de la Información" (PSI)⁵ y discontinuó los lineamientos planteados originalmente. En muchos casos no se proveyó de conectividad, y ésta debió ser costeada por las organizaciones, así como la remuneración del personal y otros gastos.

Luego de 7 años, poco se sabía de los CTCs. Muchos se convirtieron en salas de informática de uso interno de la organización, otros fueron devueltos ante la imposibilidad de ser sostenibles o fueron reubicados sin mejores resultados.

En el año 2006 un grupo de aproximadamente 50 coordinadores/as de diferentes puntos del país decidieron conformar la Red Nacional de CTCs, realizando dos reuniones presenciales, la última de ellas costeada por el Gobierno argentino en el primer apoyo económico que hace después de la instalación. El encuentro se realizó en octubre, en la localidad de Nono, Córdoba, donde se comenzó la gestión para estatuir legalmente la Red.

2.2. Políticas educativas

El hecho de que la delegación argentina en la fase de Túnez de la CMSI estuviese liderada por el Ministro de Educación, Daniel Filmus, no es un dato menor. Y que quien fuera el responsable de expresar la posición argentina haya sido Tulio del Bono, el Secretario de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del mismo Ministerio, tampoco. Estuvieron también, como figuras gubernamentales destacadas, el Secretario de Estado de Comunicaciones, el Jefe de Gabinete de la Cancillería y el embajador argentino en Túnez.

"Estamos convencidos que la tecnología debe ser una herramienta de desarrollo sostenible, empleabilidad e inclusión social y económica" inició la declaración el Secretario de Ciencia (CMSI, 2005), quien mencionó en su discurso a la Campaña Nacional de Alfabetización Digital, del Ministerio de Educación y el programa One Laptop per Child (OLPC), recientemente firmado por Argentina, como las iniciativas más destacadas en este campo. También aludió a "la creación del Foro de Competitividad de Software y Servicios Informáticos del cual se desprenden numerosos programas que impulsan la producción nacional así como la sanción de una Ley Nacional de Promoción de la Industria del Software, con ventajas impositivas y financieras a las empresas del sector" (ITU,2005b).

Estas declaraciones habilitan a la siguiente afirmación. Los actores políticos del área educativa abordan el campo de las TICs como dimensión en la formación, orientada a un modelo productivo que se propone como meta el desarrollo de competencias para la inserción laboral en el mercado informático. Describiremos a continuación las políticas más resonantes de este Ministerio.

2.2.1. Infraestructura en educación

Las acciones desde la cartera educativa, en el campo de las TIC, se concentran en la Campaña Nacional de Alfabetización Digital (realizada desde 2004 a 2006). La Campaña se enmarca en el Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE).⁶

5 Programa Sociedad de la Información. Disponible en: <http://www.psi.gov.ar/>

6 Programa de Integración e Igualdad Educativa (PIIE). Disponible en: www.me.gov.ar/piie/

La campaña consta de dos etapas. Durante la primera, que se llevó a cabo durante el 2004, se entregaron 10.200 computadoras a 706 escuelas, 300 centros educativos técnicos y 200 institutos de formación docente. La segunda etapa comenzó en mayo del 2005 y en ella se distribuyeron 20.394 computadoras en 2.171 establecimientos educativos y dieron conectividad a 5.000 establecimientos.⁷ La propuesta no contempló el soporte técnico necesario, lo que generó, en ocasiones, que las máquinas queden inutilizadas (PIIE, 2004).

Si bien el Ministerio ha realizado estadísticas sobre cantidad de escuelas y docentes a nivel nacional y por provincia, no incluye información respecto de la infraestructura en tecnología de las mismas, lo que dificulta el análisis estadístico. Tampoco el INDEC cuenta con mediciones actualizadas de estos indicadores.

Otro aspecto cuestionado han sido algunos acercamientos y convenios que el Ministerio ha realizado con Microsoft. Organizaciones de la sociedad civil promotoras del software libre siguieron muy de cerca estos procesos y denunciaron negociados vinculados con iniciativas educativas que tienen como protagonistas a los actores privados (Busaniche, 2004).

2.2.2. Contenidos y capacitación

Desde los inicios de la actual gestión, una línea de acción que aúna las demás iniciativas del Ministerio de Educación es el fortalecimiento y la dinamización del portal educ.ar⁸, creado durante el gobierno de Fernando de la Rúa (1999–2001), a partir de una donación de 11,2 millones de dólares de la Fundación Varsavsky. En ese momento el proyecto originó cuestionamientos por mala implementación y movimientos especulativos de fondos.

El portal fue creado con los objetivos de introducir internet en las escuelas y de utilizar la web como herramienta para la formación docente y el desarrollo de contenidos en los distintos niveles educativos. Tiene gran parte de su estructura organizada sobre *weblogs*, en los que se desarrollan coberturas, con altos niveles de participación.

El programa incluye la producción de contenidos multimediales, a los que se accede a través del portal o mediante trece discos compactos que el Ministerio edita y entrega de manera gratuita a los docentes que los solicitan. No hay datos acerca del alcance de esta política. Sí, en cambio, es reconocida la calidad de los materiales desarrollados en temáticas diversas, como introducción a la alfabetización digital, inclusión de culturas bilingües en el aula, software libre en educación, hablar de SIDA en la escuela, etc.

En cuanto a formación docente, la campaña propone instancias de capacitación a través de un convenio marco con universidades nacionales. Según información del sitio, se brindaron 600 cursos con los que se capacitaron 15.000 docentes de establecimientos que recibieron computadoras. Los contenidos fueron uso de nuevas tecnologías en el aula, conceptos básicos de PC, internet y correo electrónico y recursos educativos en la web⁹. Otra propuesta de formación es una “plataforma *e-learning*”¹⁰ que cuenta con cuatro cursos: aplicaciones básicas de la PC, internet como recurso de innovación docente, comunicación, sociedad y educación y *webquest* en la gestión de la información. Esta propuesta descansa en la conectividad y recursos informáticos del docente, así como su disponibilidad horaria y económica, ya que no son contempladas por el Ministerio de Educación como horas dedicadas a su formación.

2.2.3. Nueva ley de educación nacional

7 Disponible en: <www.educ.ar/educar/alfabetizacion_digital/equipamiento/nuevo.jsp>

8 Educ.ar. Disponible en <www.educ.ar>

9 Ver <www.educ.ar/educar/alfabetizacion_digital/capacitacion/>

10 Plataforma de educación a distancia de educ.ar. Disponible en: <www.educ.ar/educar/plataforma-elearning/index.jsp>

En la actualidad está en discusión la ley nacional de educación. El Ministerio emitió un anteproyecto que fue discutido por actores involucrados (directivos, docentes, gremios, sociedad civil) en las instituciones educativas y en una plataforma en la web del Ministerio (MECT, 2006b). Los gremios docentes y agrupaciones sociales cuestionan esta “aparente” apertura en la discusión, ya que los plazos para el debate resultaron imposibles de cumplir.¹¹

En lo conceptual, se destaca en el texto de la ley la inclusión de “la equidad y la inclusión educativa” y la eliminación de la referencia a la educación como un “servicio”, presente en la ley anterior. En cuanto a las “políticas de promoción de la igualdad educativa” señala que el “Estado proveerá los recursos pedagógicos, culturales, materiales, tecnológicos y económicos a los alumnos, familias y escuelas cuyas necesidades así lo requieran”, ampliando su objetivo respecto de la ley anterior (MECT, 2006b, Art. 85).

Respecto a las TICs, el anteproyecto hace mención al acceso y expansión de las nuevas tecnologías entre los objetivos de la política educativa nacional (art. 13,), en el caso de la educación primaria (cap. III, art. 27), secundaria (cap. IV, art. 31) y rural (cap. X, art. 55). Cuando define la “calidad de la educación” (cap. II, art. 93) establece que “el acceso y el dominio de las tecnologías de la información y la comunicación formará parte de los contenidos curriculares indispensables para la inclusión en la sociedad del conocimiento”. La ley reconoce a educ.ar y propone la creación de la señal educativa “Encuentro”, para producción y emisión de programas de televisión educativa y multimedial (MECT, 2006b).

2.2.4. Una laptop por niño

Argentina es uno de los países invitados a participar de la experiencia piloto One Laptop per Child (OLPC)¹² del Massachusetts Institute of Technology (MIT) junto con Brasil, India, China, Nigeria, Tailandia y Egipto, que consiste en la compra por parte de los gobiernos de “una máquina especialmente diseñada para los chicos: del tamaño de un libro, pantalla color, que no se rompe si se cae, usa energía casera y donde no haya servicio telefónico se conectará a Internet por sistema inalámbrico. Cuenta con un sistema que permite interconectarlas aún en ausencia de Internet” (Agencia Leloir, 2006).

Una vez que los gobiernos decidan incorporarse a la experiencia, las máquinas se fabricarán con la contribución de compañías como Google, AMD, Quanta, Red Hat y Nortel. De acuerdo a los anuncios oficiales, cada máquina costará USD 100 dólares (aunque últimamente se estiman USD 130).

Argentina incorporará un millón de computadoras portátiles, es decir que la inversión será de 100 millones de dólares. La experiencia es gestionada por educ.ar, desde donde se realizan las evaluaciones técnicas del prototipo, que implica *hardware*, *software* y conectividad, el análisis pedagógico, los recursos educativos a utilizar y el marco jurídico-económico que implica la contratación (Mancini, 2006).

El proyecto ha generado polémicas desde su anuncio, con temas tales como la inversión, la implementación en el aula, con qué estrategias metodológicas, cómo se capacitará a los docentes. Otro argumento es el alcance de la medida. En Argentina hay 10 millones de niños/as en el sistema escolar. La compra de las laptops cubriría solo el 10%, por lo que la experiencia debería repetirse durante 10 años para llegar a todos/as, sin contar los 850 mil que cada año ingresan al sistema educativo. También se discute cuál será el criterio de distribución.

¹¹ Foro de debate de la nueva ley de educación. Disponible en: <debate-educacion.educ.ar/ley/foro/>
¹² One Laptop per Child (OLPC). Sitio oficial. Disponible en: <www.laptop.org/index.es.html>

Si bien en el Gobierno las opiniones son favorables y hay voces expertas que aplauden la iniciativa, después de casi un año de anunciado el programa hay mucha cautela por parte de los funcionarios. Sobre finales del 2006 se anunció la llegada al país de 500 máquinas.

3. Participación

El análisis de la articulación de los actores involucrados y necesarios para el desarrollo de la sociedad de la información en Argentina indica que:

- la sociedad de la información no es un tema instalado aún en la agenda pública.
- las organizaciones de la sociedad civil que abordan específicamente temas vinculados con políticas TIC han precedido al Gobierno en el tratamiento de estos temas. Sin embargo, en muy pocas ocasiones han logrado articularse en reclamos y demandas al Gobierno.
- se evidencia una relación más fluida entre el gobierno y las empresas que entre éste y los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil.
- los medios de comunicación masiva, a pesar de ser actores relevantes en este análisis, conocen la temática de modo superficial.
- los ámbitos académicos y científicos son actores activos en el desarrollo de análisis alrededor de la sociedad de la información, aunque de poca visibilidad en la comunidad.

En Argentina existe un gran número de organizaciones sociales, asociaciones y agrupaciones que adquirieron mayor visibilidad luego de la llamada “crisis del 2001”¹³, frente a la recesión económica, crisis social y ausencia de liderazgo político. Esta realidad no es ajena al campo de las políticas TIC, de la mano de las cuales comenzó a visibilizarse el derecho a la comunicación y al acceso a las tecnologías de la información. Muchas de estas organizaciones han seguido de cerca el proceso de la CMSI, e incluso han participado en ésta.

3.1. Gobierno electrónico

La evaluación de políticas de gobierno electrónico adquiere en los países de América Latina dimensiones particulares debido al insuficiente acceso a la tecnología y a las competencias necesarias para su uso, por un lado, y, por otro, al modo de relación entre el gobierno y los ciudadanos, caracterizado por una dinámica burocrática y compleja. Se distinguen tres líneas de avance: decretos y programas nacionales que declaran la importancia del desarrollo de la sociedad de la información; legislación que regula aspectos administrativos en la interacción entre la administración y los ciudadanos; e iniciativas particulares de gobiernos provinciales y municipales que ofrecen servicios y que van adquiriendo mayor complejidad técnica y de uso.

Hasta el 2004 se mencionaba como falencia la falta de difusión de estas políticas, siendo estos servicios accesibles solamente para quienes ya eran usuarios de TIC (Finquelievich, 2004). En la actualidad, sin embargo, existe una amplia difusión por parte de las gestiones gubernamentales, que abordan la digitalización de sus administraciones, aunque persiste la falta de promoción de las competencias necesarias para la apropiación por parte de los ciudadanos. Los ejes sobre los que organizan los discursos que acompañan estas iniciativas, que en muchas ocasiones no son más que “puestas en escena”, son el acceso a la información pública como derecho ciudadano, la transparencia en la gestión y la agilización de trámites a través de la digitalización de la información.

3.1.1 Plan Nacional

13 Una etapa de inestabilidad política, con grandes focos de corrupción en el gobierno y crisis económica. El gobierno decretó el “corralito”, una medida financiera que inmovilizó el dinero de la población, no afectando los intereses de los grandes grupos económicos. Hubo saqueos, huelgas y manifestaciones populares en todo el país a finales de diciembre de 2001. El presidente De la Rúa respondió con el establecimiento del estado de sitio y una feroz represión que provocó 33 muertos, 354 heridos y más de 2.500 detenidos los días 19 y 20 de diciembre.

Para el Gobierno argentino, el gobierno electrónico es el uso de las TIC “para redefinir la relación del gobierno con los ciudadanos, mejorar la gestión y los servicios, garantizar la transparencia y la participación y facilitar el acceso a la información pública, apoyando la integración y el desarrollo de los distintos sectores” (Gobierno de Argentina, 2007).

El 27 de abril de 2005, a través del Decreto 378, se aprobó el Plan Nacional de Gobierno Electrónico, para el uso intensivo de TIC en los organismos de la administración pública. La Oficina Nacional de Tecnologías de Información (ONTI) es el órgano rector en esta materia y funciona en el ámbito de la Subsecretaría de la Gestión Pública de la Jefatura de Gabinete de Ministros. La ONTI debe “formular políticas para la implementación de procesos de desarrollo e innovación tecnológica para la transformación y modernización del Estado (...), propiciar la integración de nuevas tecnologías en el sector público, su compatibilidad, interoperabilidad y la promoción de la estandarización tecnológica” (Gobierno de Argentina, 2007).

Entre sus proyectos específicos se encuentran infraestructura de firma digital, seguridad informática y estándares tecnológicos para la administración pública. La ONTI fue la encargada, además, de desarrollar el Portal del Estado Nacional¹⁴, que organiza en una compleja estructura a todos los ámbitos del Estado. Se trata de un cuerpo informativo de interés para el ciudadano, aunque de poco valor práctico en la interacción con el gobierno.

3.1.2. Legislación

Circulan por las dos cámaras legislativas argentinas diversos proyectos que proponen regulaciones del gobierno electrónico. Este es el caso del proyecto sobre firma digital, reglamentado por la ley 25.506 y modificado por decreto presidencial, que define quiénes están licenciados para emitir certificados. La legislación define la relación entre administraciones y entre la administración y el ciudadano. Desde el sector privado reclaman una normativa que incluya a las empresas en la regulación del uso de esta herramienta. También existen proyectos para definir la validez legal de los documentos digitales y hasta la certificación de fecha y hora para documentos enviados a través de Internet (Gobierno de Argentina, 2001).

Otros aspectos en consideración son la protección de datos e información privada, situación regulada sólo en tres provincias argentinas (Neuquén, Misiones y Mendoza) y en la ciudad de Buenos Aires. Recientemente la Cámara de Diputados aprobó una modificación al Código Penal que fija penas para delitos informáticos, como la violación del correo electrónico, el robo de datos o la difusión de pornografía infantil a través de internet.

3.2 Participación e incidencia de la sociedad civil

Existen experiencias de articulación de organizaciones de la sociedad civil en relación a aspectos legislativos cuestionados o inexistentes. Incluiremos en este informe dos casos destacados, que han reunido tras de sí un amplio abanico de organizaciones vinculadas con el reclamo de políticas públicas relativas a las TIC. Ambas iniciativas han logrado incidir en diversos grados y han alcanzado visibilidad en la sociedad.

3.2.1. Acceso a la información pública

El derecho a la información está comprendido en la “libertad de todo individuo de investigar, recibir y difundir informaciones de toda índole”, según el artículo 19 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos¹⁵, y está garantizado en Argentina por el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional, que otorga jerarquía constitucional a los tratados internacionales.

Argentina aún no cuenta con una ley nacional que regule el ejercicio del derecho a la información pública. El decreto presidencial 1172 del 2003 sobre “Mejora de la calidad de la democracia y de

¹⁴ Portal del Estado Nacional. Disponible en: <www.argentina.gov.ar>

¹⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos. Disponible en: <<http://www.un.org/spanish/aboutun/hrights.htm>>

sus instituciones”, “garantiza y regula el derecho de toda persona a requerir, consultar y recibir información por parte del Poder Ejecutivo Nacional”, teniendo como premisas “la elaboración de una sólida fundamentación, la simplicidad y claridad conceptual y el respeto de los estándares internacionales en la materia”. Para su difusión el Gobierno concentró estas iniciativas en el portal “Mejor democracia”¹⁶ (Gobierno de Argentina, 2003).

El decreto establece mecanismos como audiencias públicas, publicidad de la gestión de intereses, elaboración participativa de normas, acceso a la información pública, reuniones abiertas de entes reguladores de servicios públicos y acceso libre y gratuito vía internet a la edición diaria del Boletín Oficial. Sin embargo, es cuestionado porque su alcance se limita al ámbito del Ejecutivo y no genera obligación en las esferas de los poderes Legislativo y Judicial.

A nivel provincial, paralelamente, algunas administraciones cuentan con legislaciones específicas y algunos municipios con ordenanzas. En algunos casos hay leyes vigentes; en otros, proyectos presentados, mientras otros no han comenzado a discutirlo aún. El sitio [accesoalainformacion.org](http://www.accesoalainformacion.org) cuenta con un mapa que permite visualizar este panorama y acceder a todas las reglamentaciones y proyectos de ley.¹⁷

En el 2001, la Oficina Anticorrupción, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, convocó a empresarios, académicos, periodistas, funcionarios, miembros de organizaciones no gubernamentales a discutir un preproyecto para regular el derecho de acceso a la información pública, en un proceso denominado “elaboración participativa de normas”.

En el 2002, el Poder Ejecutivo envió un proyecto consensuado, respetuoso de principios y estándares internacionales a la Cámara de Diputados que lo aprobó en mayo de 2003 y reenvió a Senadores en diciembre del 2004, con gran cantidad de enmiendas que alteraban los consensos y principios acordados.

En esa ocasión, un grupo de organizaciones publicó un documento que argumentaba las críticas a las enmiendas: “no garantizaban que cualquier ciudadano tenga acceso a la información pública, habilitaba la discrecionalidad y desnaturalizaba el sentido de la ley, ya que su definición de información pública era ambigua, vaga y confusa”. En febrero del 2006 la ley perdió estado parlamentario (Infocívica, 2006).

Estas organizaciones difundieron los requisitos mínimos que debe cumplir una ley de acceso a la información pública.¹⁸ Estas organizaciones trabajan también para que la sociedad civil asuma el reclamo de este derecho. En el 2006, por segundo año consecutivo, promovieron el recordatorio del 28 de septiembre, Día Mundial del Derecho a Saber, estrategia que llegó a los medios masivos de comunicación y que se ha constituido en una oportunidad de instalar estas discusiones.

3.2.2. Ley de Radiodifusión

La televisión y la radio en el país están reguladas por la ley 22.285, aprobada en 1980, durante la última dictadura militar en Argentina (Gobierno de Argentina, 1980). A ley está basada en la Doctrina de Seguridad Nacional, que concentra la propiedad de los medios de comunicación en pocas manos, lo que deriva en prácticas de mercantilización de la información.

16 Programa “Mejor Democracia”. Disponible en: <www.mejordemocracia.gov.ar>

17 Mapa dinámico de la situación de cada provincia y leyes o proyectos de ley existentes. Disponible en: <http://www.accesoalainformacion.org/mapa.php>

18 Documento presentado en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados de la Nación por diversas organizaciones de la sociedad civil” (s/f). “Requisitos para una Ley Nacional de Acceso a la Información”. Disponible en <www.accesoalainformacion.org/archivos/requisitos%20minimos%20Senado.pdf>

En 2003, a 21 años de la recuperación de la democracia, un amplio espectro de organizaciones¹⁹ se articularon para formar la “Coalición por una Radiodifusión Democrática”²⁰ para elaborar una norma que regule el ejercicio de la comunicación en Argentina entendida como un bien público. En agosto de 2004, la Coalición lanzó la “Iniciativa Ciudadana por una Ley de Radiodifusión para la Democracia”, que impulsa una propuesta denominada “21 Puntos Básicos por el Derecho a la Comunicación”. Sintéticamente, esta propuesta proclama el derecho a difundir información y opiniones por radio y televisión, reivindicar la comunicación como derecho humano y no como negocio, promover el pluralismo y la diversidad, asegurar producciones locales y regular la asignación de la publicidad oficial (Mancini, 2004).

Un importante logro obtenido tuvo lugar en 2005, cuando la Corte Suprema de Justicia dictaminó la inconstitucionalidad del artículo 45 de la ley 22.285, que trajo consigo la modificación del mismo a través del dictado de la ley 26.053. Esta reconoce a "las personas jurídicas no comerciales y sin fines de lucro" como susceptibles de ser licenciatarias de servicios de radiodifusión, eliminando así la restricción que circunscribía su acceso a sociedades comerciales. En mayo de 2006 el Comité Federal de Radiodifusión dictó la resolución N° 753/2006 por medio de la cual se les reconoció a 126 radios comunitarias del país la titularidad de las licencias (COMFER, 2006).

Actualmente hay varios proyectos en curso para una nueva ley que reemplace a la vigente y que, entre otros puntos, equipare la publicidad que se emite en la televisión por cable y la de canales de aire, garantice un mínimo de contenidos temáticos nacionales, locales y culturales, garantice la incorporación de cooperativas, sindicatos o mutuales en el mercado periodístico y se ponga al día en la regulación de tecnologías como la radio de alta definición, la radio digital, la televisión de aire, por cable, satelital y la televisión digital.

4. Conclusión

De las cifras recorridas se concluye que en Argentina ha habido un crecimiento en infraestructura que no responde a una planificación de gobierno. Si bien en las intenciones y discursos aparece una preocupación por promover el acceso universal, la población queda en general librada a una lógica empresaria en un mercado desregulado y fundamentalmente oligopólico.

Dentro de la meta 1 del Plan de Acción Regional sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe (eLAC 2007), el punto 1.3 propone “impulsar la creación de esquemas y modelos sostenibles para la penetración de las TIC en los distintos países de la región, así como la generación de propuestas asociativas locales destinadas a gestionar mejores condiciones de conectividad, particularmente en zonas menos favorecidas” (eLAC, 2007a). En una audioconferencia del mecanismo regional de seguimiento de eLAC2007, que tuvo lugar en Ecuador en junio de 2006 (eLAC, 2007b), este tema no se trabajó. Es de destacar que Argentina hizo una presentación para trabajar la meta 1 del plan, pero orientada al desarrollo de infraestructura regional (de acuerdo a los puntos 1.1 y 1.2 de dicha meta), postergando las condiciones de conectividad a nivel nacional.

Argentina presidió también la XVI Reunión del Comité Directivo de la Comisión Interamericana de Telecomunicaciones (CITEL) donde se aprobó el plan estratégico 2006-2010, el cual en su meta 8 promueve el desarrollo de conectividad en las áreas rurales y menos favorecidas.

19 Entre ellas, Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO), Asociación Mundial para la Comunicación Cristiana (WACC, por sus siglas en inglés), Central de Trabajadores Argentinos (CTA), Federación de Trabajadores de la Comunicación (FETRACOM), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Cámara de Radiodifusores Cooperativos, Sindicato de Prensa Rosario, Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos, además de personalidades que lo hicieron a título individual como Adolfo Pérez Esquivel, Premio Nobel de la Paz, y Aníbal Ford, reconocido intelectual argentino de la comunicación.

20 Coalición por una Radiodifusión Democrática. Disponible en: <www.coalicion.org.ar>

Las buenas intenciones en los escenarios internacionales parecen por ahora desdibujarse ante la presión de los grandes operadores de comunicaciones quienes, como dijimos, sólo entienden el desarrollo de infraestructura atado a la rentabilidad.

Acercar las TIC al aula se ha convertido en una ocupación clave de la política educativa en nuestro país, llevando al Ministerio de Educación a lanzar la Campaña Nacional de Alfabetización Digital y varia propuestas didácticas y metodológicas para docentes. Sin embargo, las políticas del Ministerio de Educación dejan libradas al azar variables fundamentales para lograr el éxito de una política pública, especialmente en relación a los sectores excluidos social, económica y culturalmente. Si bien hay una preocupación por la distribución de infraestructura en relación a las condiciones socioeconómicas de los sectores beneficiados, esa intención sigue evidenciando una discriminación que favorece a los más cercanos a los grandes centros urbanos. El mismo mal lo aqueja respecto de la preocupación por los/as docentes, al no abordar el tema en su complejidad socioeconómica y corporativa, teniendo en cuenta las dedicaciones y tiempos, así como las condiciones laborales en general de los trabajadores de la educación.

En cuanto al gobierno electrónico, se encuentran iniciativas consistentes con los principios de aumento del acceso público. Sin embargo, en términos generales padecen de una ambiciosa proyección de objetivos y de una escasa concreción de acciones. Se debe destacar que, entre discursos y acciones, se han dado algunos pasos que colaboran en la toma de conciencia por parte de la sociedad civil acerca de estas posibilidades.

Las experiencias de articulación y participación de la sociedad civil en políticas TICs descriptas en este informe refieren a procesos legislativos que incluyeron momentos de apertura y participación por parte de las organizaciones pero que padecieron demoras y alteraciones en vericuetos legislativos y ejecutivos, modificando el espíritu original de los proyectos, o desatendiendo las demandas de la sociedad civil. Son pocas las instancias de articulación pero lo que estos ejemplos destacan es que en estos procesos, las organizaciones de la sociedad civil, articuladas alrededor de metas claras y con estrategias precisas han logrado tener impacto, incidir y promover una legislación superadora, que respete el derecho a la comunicación, el acceso a la información y la inclusión digital.

Referencias

ARI (Alternativa por una República de Iguales) (2006). *Fundamentos del rechazo de la diputada María América González a la Carta de Entendimiento celebrada por la UNIREN con la empresa Telefónica de Argentina S.A.* [online]. Comunicado de Prensa, 8 de de 2006. Disponible en: <www.diputados.ari.org.ar/prensa/gacetillas/2006/06-05-08.html>.

Busaniche, B. (2004). "En confidencialidad, el Ministerio de Educación Argentino firmó su alianza con Microsoft". *Educar. El Portal Educativo del Gobierno Argentino* [online], 16 de Julio de 2004. Disponible en: <weblog.educ.ar/sociedad-informacion/archives/002119.php>.

Candelaresi, C. (2004). "Con las cooperativas". *Diario Página/12* [online], 31 de octubre 2004. Disponible en: <www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-42992-2004-10-31.html>.

Clarín (2006). "Reclaman judicialmente al Estado que ponga en marcha el plan para llevar telefonía a zonas no rentables". *Diario Clarín* [online], 14 August 2006. Disponible en: <www.clarin.com/diario/2006/08/14/um/m-01252400.htm>.

CNC (Comisión Nacional de Comunicaciones) (2000). *Desregulación de los servicios. Apruébanse los Reglamentos de Licencias para Servicios de Telecomunicaciones, Nacional de Interconexión, General del Servicio Universal y sobre Administración, Gestión y Control de Espectro Radioeléctrico* [online] Disponible en: <www.cnc.gov.ar/OtrosServicios/TextoNorma.asp?ID=107>.

CNC (2005). *Teledensidad de terminales móviles a marzo de 2005* [online]. Disponible en: <www.cnc.gov.ar/indicadores/archivos/CI_TM_REGULATEL.pdf>.

COMFER (Comité Federal de Radiodifusión) (2005). *Ley 26.053 - Sustitúyese el artículo 45 de la Ley N° 22.285* [online]. Disponible en: <www.comfer.gov.ar/ley26053.php>.

COMFER (2006). *Resolución 753/2006* [online]. Disponible en: <www.tau.org.ar/upload/dafe66c6982f0fcd9842fddc59eacff/Resolucion_753.pdf>.

ECLAC (2007a). Plan de Acción de *eLAC 2007* [online]. Disponible en: <www.cepal.org/socinfo/elac>.

ECLAC (2007b). *Comunicado No. 2 del Mecanismo Regional de Seguimiento eLAC2007, julio 2006* [online]. Disponible en: <www.eclac.cl/socinfo/noticias/noticias/4/26424/2ndo%20Comunicado%20%20eLAC2007%20Julio%202006.pdf>.

Finkelievich, S. (2004). "Mercosur.gov: e-gobierno en Argentina, Uruguay y Brasil". En Rodrigo Araya Dujisin y Miguel Porrúa Vigón (Eds.), *América Latina Puntogob. Casos y tendencias en Gobierno Electrónico* [online] (pp. 111-124). Chile: FLACSO/IACD/OAS. Disponible en: <hasp.axesnet.com/contenido/documentos/Am%20Latina%20Puntogob%20final.pdf>.

Gobierno de Argentina (1980). *Ley Nacional de Radiodifusión* [online]. Disponible en: <www.revistalgn.com.ar/Leyes/Ley%2022285.doc>.

Gobierno de Argentina (2001). *Ley de Firma Digital Argentina* [online]. Disponible en: <www.virusprot.com/Archivos/Ley25506firmadigital.doc>.

Gobierno de Argentina (2003). *Decreto 1172/2003. Mejora de la calidad de la democracia y de sus instituciones* [online]. Disponible en: <www.mejordemocracia.gov.ar/TextoDecreto1172-2003.php>.

Gobierno de Argentina (2005). *Decreto 378/2005* [online]. Disponible en: <www.safjp.gov.ar/digesto_2/index/normas/DECRETOS/decreto_378_05.htm>.

Gobierno de Argentina (2007). *Gobierno electrónico en Argentina* [online]. Disponible en: <www.argentina.gov.ar/argentina/portal/paginas.dhtml?pagina=583>.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2006). *Accesos a internet. Diciembre 2005* [online]. Disponible en: <www.cnc.gov.ar/indicadores/archivos/INDEC_internet_03_06.pdf>.

INFOCIVICA (2006). "Un año más sin ley". *Inforum Patagonia*, 28 de septiembre de 2006. Disponible en: <www.inforumpatagonia.net/notas.php?idnota=1720>.

ITU (2005a). *Indicadores Mundiales de Telecomunicaciones* [online]. Disponible en: <www.itu.int/ITU-D/icteye/Indicators/Indicators.aspx>.

ITU (2005b). *Declaración del Ingeniero Tulio del Bono, secretario de ciencia y tecnología. Argentina* [online]. Disponible en: <www.itu.int/wsis/tunis/statements/docs/g-argentina/1-es.html>.

Mancini, P. (2004). "Iniciativa Ciudadana por una ley de Radiodifusión para la Democracia". *Educar. El Portal Educativo del Gobierno Argentino* [online]. 13 de septiembre de 2004. Disponible en: <weblog.educ.ar/sociedad-informacion/archives/002509.php>.

Mancini, P. (2006). "Audio completo de la charla abierta sobre el proyecto OLPC". *Educar. El Portal Educativo del Gobierno Argentino* [online]. 21 de julio de 2006. Disponible en: <weblog.educ.ar/olpc/archives/007749.php>.

Mangiapane, F. (2006). "El presidente de OLPC visita la Argentina". *CyTA-Instituto Leloir* [online], 26 de julio 2006. Disponible en: <www.leloir.org.ar/Espanol/Paginas/Agencia%20CyTA/Julio/260706/Proyecto.htm>.

MECT (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología) (2006a). *Campaña Nacional de Alfabetización Digital 2004-2006* [online]. Disponible en: <imagenes.educ.ar/imagenes/nuevahome/institucional/brief.pdf>.

MECT (2006b). *Anteproyecto de Ley de Educación Nacional* [online]. Disponible en: <debate-educacion.educ.ar/ley/anteproyecto/anteproyecto_de_ley.php>.

Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE) (2004). *Adquisición de equipamiento informático* [online]. Disponible en: <imagenes.educ.ar/imagenes/nuevahome/institucional/aei.pdf>.

Premici, S. (2006). "La batalla que se verá por el mismo cable". *Canal-ar* [online], 29 de septiembre de 2006. Disponible en: <www.canal-ar.com.ar/Noticias/NoticiaMuestra.asp?Id=3677>.

Secretaría de Comunicaciones (SECOM) (2007). *Evolución del Servicio de Telecomunicaciones (1981-2004)* [online]. Disponible en: <www.secom.gov.ar/documentos/estadisticas/serviciotelco2.htm>.

Simonetti, F. (2006). "Tirá una línea". *Diario Página/12* [online], 9 de abril de 2006. Disponible en: <www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/cash/17-2371-2006-04-09.html>.

WEF (2006). *The Networked Readiness Index Rankings 2005* [online]. Disponible en: <www.weforum.org/pdf/Global_Competitiveness_Reports/Reports/gitr_2006/rankings.pdf>.