UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Lic. Valeria Castro Obando. Anel Kenjekeeva

Por Valeria Castro Obando, politóloga e investigadora en el Programa Institucional de la Sociedad de la Información y el Conocimiento (Prosic-UCR)

Voz experta: Repensando cómo hacer inclusión digital

Fonatel ha concentrado sus esfuerzos en la dotación de infraestructura y apenas está incursionando en este ámbito con el Programa Ciudadanos Conectados

5 MAY 2020 Ciencia y Tecnología

Durante las últimas décadas se desarrollan diversas estrategias para la atención de los desafíos derivados de las transformaciones tecnológicas que día a día afectan el área productiva, las relaciones humanas y la gestión y quehacer gubernamental. Esto motiva la inversión de recursos para la creación de capacidades relacionadas al uso de las tecnologías de información y comunicación (TIC) que, en términos estructurales, suplan las necesidades de dotación y el despliegue de infraestructura TIC y de Telecomunicaciones. Por otro lado, esta inversión contribuye a la puesta en práctica de todo tipo de iniciativas que buscan fomentar el acceso y el aprovechamiento tecnológico a quienes bajo distintas condiciones de vulnerabilidad, no pueden tener un disfrute pleno de las mismas.

CONSULTE: PROSIC-UCR

Ambos objetivos sustentan la mayoría de los programas de inclusión digital, que ante todo pretenden reducir la brecha digital mediante acciones que combinan el despliegue de infraestructura, el acceso a servicios de telecomunicaciones y la provisión de capacidades para el uso de dispositivos y tecnologías por parte de la población. Se presupone que con estas acciones, las personas sean capaces de incorporarse efectivamente al mundo de la llamada “sociedad de la información”; sin embargo ¿es esto suficiente para poder generar inclusión digital?

En primera instancia, si nos adscribimos a una definición mucho más amplia de este concepto, como la promovida por el investigador Prudencio Mochi, titular del Centro

Regional de Investigaciones Multidisciplinarias de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), se puede concluir que una visión como esta si bien es necesaria, tiene la gran limitación de no incorporar otros aspectos que van más allá del equipamiento de infraestructura. En una concepción, la inclusión digital puede ser vista como un proceso que implica el desarrollo de un conjunto de capacidades que "no se centran en torno al acceso...sino sobre cómo, por quiénes, bajo qué circunstancias y con qué objetivos se utilizan las tic".

Si bien en la adquisición de estas habilidades las tecnologías juegan un rol esencial, el proceso no debe limitarse al mero aprendizaje de aspectos operativos sobre el funcionamiento de estos aparatos, sino en potenciar capacidades que vinculadas a las necesidades de las personas, incidan en sus condiciones de vida. Es por ello que como lo Mochi afirma, el "**contar con una computadora y estar conectado a la red de redes, no es suficiente para pensar que los individuos están incluidos digitalmente**, sino más bien es la finalidad de sus usos, los contenidos y los objetivos los que definen de mejor manera la inclusión digital". Todo esto hace que la inclusión digital sea un proceso complejo que requiere de intervenciones integrales, que bajo un enfoque holístico busque atender a las diferencias en el acceso y apropiación de las tecnologías.

El trabajo de Fonatel en Costa Rica

Partiendo de este punto vista, una de las iniciativas más conocidas en nuestro país son los programas gestionados mediante recursos procedentes del Fondo Nacional de las Telecomunicaciones (Fonatel). Según el artículo 34 de la Ley General de las Telecomunicaciones (LGT) Fonatel constituye un "instrumento de administración de los recursos destinados a financiar el cumplimiento de los objetivos de acceso universal, servicio universal y solidaridad.

De acuerdo con dicha norma la "generación de oportunidades, el aumento de la competitividad nacional y el disfrute de los beneficios de la sociedad de la información y el conocimiento" (artículo 33) promovidos a través del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) debe contemplar acciones tendientes a incluir a la población en situación de vulnerabilidad en los beneficios que la tecnología aporta, potenciando así su acceso y uso.

"La inclusión digital sea un proceso complejo que requiere de intervenciones integrales, que bajo un enfoque holístico busque atender a las diferencias en el acceso y apropiación de las tecnologías"

Los primeros proyectos promovidos en el marco de Fonatel remiten al 2011 cuando fue promovido el Acuerdo Social Digital (ASD) como una estrategia que pretendía iniciar con la ejecución de recursos de este fondo. Bajo este objetivo se buscó desarrollar proyectos como la iniciativa Cerrando Brechas, que en conjunto con el MEP aspiraba a la incorporación de las TIC en los procesos de enseñanza, a suministrar equipos tecnológicos e infraestructura de banda ancha y capacitar al personal docente a cargo.

Hoy Fonatel es ampliamente conocido por el desarrollo de un conjunto de programas cuyo principal propósito ha sido la dotación de equipamiento tecnológico y servicios de telefonía e internet a las zonas del país en las cuales no se disponía de estos, principalmente por el alto costo de las inversiones en dichas zonas y la baja rentabilidad de las mismas. Esto muestra que los programas gestionados a través de estos fondos cumplen con una función esencial para ayudar a reducir la brecha digital en nuestro país y es por ello que desde su constitución hasta el inicio de los primeros proyectos en 2012, que siempre ha estado en el centro de las discusiones públicas, sea por la significativa cantidad de recursos que se presupone deben ser invertidos o por la efectividad de su gestión y en años más recientes, por los atrasos registrado en algunos de los programas del fondo.

Actualmente Fonatel tiene a cargo la ejecución de seis programas distintos y una multiplicidad de proyectos que se encuentran en distintas fases. Para ser precisos, según los datos disponibles más recientes, **durante el 2018 se contaba con un total de 36 proyectos de los cuales, 7 correspondían a la fase de formulación, 9 a la de ejecución y 20 a la de producción** –es decir, que estaban brindando servicios o proporcionando dispositivos a las poblaciones de cada proyecto–. Conjuntamente, estos representaban una inversión acumulada de **$336 millones de dólares** y una cobertura del **92% del territorio nacional**, que equivale a la presencia en 444 distritos del país.

Según el Informe de Estadísticas del Sector de las Telecomunicaciones 2018, durante el período que va de 2013 al 2018, más de la mitad recursos de Fonatel fueron inversiones destinadas al desarrollo e implementación de proyectos del programa de Hogares Conectados (53%), mientras que un 30% fue para el programa de Comunidades y los recursos restantes para Centros Públicos Conectados. A pesar de los múltiples atrasos que cada uno de estos programas ha experimentado, pueden ser considerados como los programas con mayores avances con respecto a su ejecución. Pero entonces, si su éxito ha sido relativo, ¿cuáles han sido las razones que han impedido el alcance de mayores progresos en estos programas?

¿Dónde se está fallando?

Las investigaciones de diferentes ediciones del Informe Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento (publicación anual del Prosic) evidencian la existencia de limitaciones de carácter estructural que –sin considerar posibles problemas asociados a la gestión de los proyectos– impiden el alcance de los progresos esperados o al menos mayores avances de los registrados.

Por ejemplo, el **Programa de Comunidades Conectadas** que pretende extender los servicios de telecomunicaciones e infraestructura y se encuentra vigente desde el 2015, esperaba que un total de 183 distritos estuvieran conectados al 2018 (meta contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones 2015-2018); sin embargo, desde 2016 hasta el 2018, solo se alcanzó cobertura en 74 distritos (40%), principalmente por retrasos en el inicio de los proyectos destinados a ejecutarse en la Región Central y la necesidad de consultar aspectos técnicos con otras instancias. De igual modo se experimentan limitantes para entregar equipos a ciertos Centros de Prestación de Servicios Públicos (CPSP) cubiertos en el marco de este programa, por cuestiones como las malas condiciones de infraestructura de estos sitios.

Este programa también contemplaba que al 2021 se habría logrado brindar servicios de voz y conectar de forma parcial al 100% de las poblaciones de territorios indígenas que no poseen conectividad, llegando así a cubrir a 24 territorios indígenas. Si bien este proyecto en específico debió haber comenzado a ejecutar recursos en el 2017, no lo hizo porque estaban pendientes coordinaciones con distintas instancias y por ello, se generó un retraso

que provocó que el concurso y adjudicación se realizaran hasta 2018; y que las gestiones para la implementación comenzaran hasta marzo de 2020.

Un caso como este, muestra que los procesos de coordinación interinstitucional, los plazos para la solicitud y la duración de los trámites para la instalación de infraestructura de telecomunicaciones ante distintas instancias, así como las condiciones de recepción de equipos de los CPSP, -por mencionar algunos ejemplos-son elementos que aunque se encuentran fuera del control de la Sutel; afectan la capacidad de despliegue de infraestructura y la entrega de equipos por parte de los operadores y en consecuencia, señalan interrogantes sobre los aspectos tomados en cuenta a la hora de planificar y diseñar las metas que se alcanzarían en el marco de estos programas.

Esto es de especial relevancia, sobre todo si se considera que hasta 2016, con la adopción de la Política Pública en Materia de Infraestructura de Telecomunicaciones, se promovieron los primeros esfuerzos para establecer un marco de referencia articulado para solventar y corregir los impedimentos que han dificultado el despliegue, desarrollo e instalación de este tipo de infraestructura.

Considerando que la gran mayoría de los cambios sucedieron después del 2016 y que existen proyectos de Fonatel que se ejecutan desde el 2012, es innegable que el despliegue de infraestructura de estos proyectos se vería afectado. Es más, **aunque se logró avanzar en materia regulatoria, persisten importantes falencias para el cumplimiento sobre todo a nivel municipal, ya que mucha de la normativa local no está alineada con lo establecido en la LGT** y además prima una desarticulación de la legislación municipal que si bien se ha ido corrigiendo paulatinamente, limita el despliegue de infraestructura. Son muchas las ocasiones en las que esta desarticulación ha contribuido a incentivar a la oposición de las autoridades locales en donde se pretende llevar a cabo estas obras, principalmente en aquellos escenarios en los que la inversión tecnológica no es considerada como un elemento que potencie el desarrollo cantonal.

> "En un contexto como el de esta pandemia, las diferencias en el equipamiento y calidad de los servicios a los que se tiene acceso, pueden llegar a convertirse en un verdadero martirio para quienes o no tienen el acceso y/o a pesar del acceso no cuentan con servicios de calidad".

Lo anterior es de gran importancia pues por el tipo de competencias que las administraciones locales poseen en los territorios que administran, el desarrollo de proyectos puede verse comprometido. Teniendo en cuenta este escenario, es necesario que desde los programas de Fonatel se planten estrategias que, de manera sistemática y continua, fomenten en el sector municipal una apropiación mayor con respecto al proceso de despliegue en infraestructura de telecomunicaciones, aspecto que puede ser complementado con más profundas y agresivas campañas de sensibilización que enfaticen la importancia del desarrollo de las telecomunicaciones –prestando atención a las particularidades socioeconómicas, políticas y culturales de los distintos cantones-.

Por otro lado, los principios de solidaridad y acceso universal que rigen el desarrollo de los proyectos gestionados mediante Fonatel, han provocado que las intervenciones hayan priorizado el acceso tecnológico y/o el despliegue de infraestructura en los sitios desprovistas de la misma. Esto ha llevado a la obtención de avances que, aún con retrasos, muestran un progreso significativo; no obstante, es necesario pensar más allá del acceso como dotación y comenzar a re-pensarlo en términos de calidad.

Algunos esfuerzos se apuntan en esta línea, **como el realizado dentro del Programa de Hogares Conectados (PHC) que ofrece un subsidio escalonado a familias de ingresos del quintil 1 al 3, para que cuenten con un servicio de internet fijo con velocidad mínima y una computadora portátil.** Recientemente, se aprobó un incremento en la velocidad suministrada en el programa para que esta sea de 5Mbps, lo cual representa un avance sustantivo que también debe ser externado a otros programas. Esto supone re-pensar los estándares mínimos que los servicios de telecomunicaciones deben tener para ser más acordes a las necesidades actuales tanto de familias, como de instituciones y centros educativos y vincularlas a las discusiones que en el ámbito internacional se tiene sobre la llamada banda ancha, en las que sin que exista un criterio común, diversos países se han planteado la ambiciosa meta de obtener velocidades de **10Mbps, 25Mbps e inclusive 50Mbps**.

Esto debe ser prioritario, pues mientras avanza la tecnología y se mejoren los servicios asociados a esta, y estos no sean facilitados a las poblaciones que más lo requieran, persistirá una brecha en el acceso y en las oportunidades de aprovechamiento de la tecnología. En condiciones "normales" estos contrastes son visibles en el modo como operan los negocios, las instituciones y en la forma como acontecen un sinnúmero de procesos de nuestra vida diaria, sin embargo, en un contexto como el de esta pandemia, las diferencias en el equipamiento y calidad de los servicios a los que se tiene acceso, pueden llegar a convertirse en un verdadero martirio para quienes o no tienen el acceso y/o a pesar del acceso no cuentan con servicios de calidad.

Pero si la dotación y la calidad de los servicios resultan trascendentales, es igual de importante la apropiación que de estas tecnologías y servicios se haga y para lograr esto, deben fortalecerse las acciones de alfabetización digital a todo nivel.

Fonatel ha concentrado gran parte de sus esfuerzos en la dotación de infraestructura y apenas está incursionando en este ámbito con el Programa Ciudadanos Conectados, el cual pretende articular las actividades de sensibilización y capacitación realizadas en el marco de los Programas de Comunidades Conectadas y Centros Públicos Conectados con el fin de potenciar al máximo el impacto de los programas y proyectos que conforman la Agenda de Solidaridad Digital y complementarlo con la disposición de Laboratorios Móviles de Educación y Alfabetización Digital (LabMóvilCR) que pretenden llevar conocimientos sobre aprovechamientos de las telecomunicaciones y las tecnologías a poblaciones en situación de vulnerabilidad.

Si bien los informes más recientes de Fonatel señalan que durante el 2019 se realizaron capacitaciones y actividades de sensibilización, estos no ofrecen información detallada sobre los sitios en que se realizaron, la población beneficiaria, la frecuencia o el número, entre otros aspectos. Al no conocer estos detalles, es imposible determinar la cobertura o el impacto que estas actividades están generando y si estas realmente se ajustan a las necesidades de las y los beneficiarios de estos programas. En todo caso, esto pareciera indicar una ausencia de claridad sobre el tipo de acciones que deben desarrollarse para crear mayores capacidades, habilidades y destrezas TIC. Este deber, sin lugar a dudas, es un quehacer que no puede recaer en los operadores, sino que debe ser complementado y apoyado por esfuerzos que desde nuestra institucionalidad definan qué es lo que se pretende lograr y hasta qué punto nos interesa cerrar estas brechas.

De igual modo, demanda de la colaboración conjunta de una multiplicidad de actores e instituciones con competencias clave en esta materia las cuales deben adoptar un

abordaje integral que busque la forma cómo articular diversos esfuerzos que desde distintos ámbito pueden contribuir a la alfabetización digital de la población costarricense. Es posible que los primeros resultados de una estrategia de esta índole no generen resultados inmediatos en el corto plazo ya que esto requiere de un proceso paulatino en el que se trabaje en dos flancos principales. Por un lado, **es necesario dotar de capacidades y habilidades a las nuevas generaciones pero es aún más indispensable, responder a las necesidades de quienes ante el avance tecnológico y las transformaciones que esto genere, puedan quedar rezagados** o sujetos a diferentes condiciones de vulnerabilidad, sufran una doble afectación. Las tecnologías siempre han tenido un impacto en la vida de la humanidad y tal como lo tienen hoy, lo seguirán teniendo mañana. Sin embargo, nos corresponde decidir el modo como esta puede impactarnos como sociedad.

¿Desea enviar sus artículos a este espacio?

Los artículos de opinión de *Voz experta UCR* tocan temas de coyuntura en textos de 6 000 a 8 000 caracteres con espacios. La persona autora debe estar activa en su respectiva unidad académica, facilitar su correo institucional y una línea de descripción de sus atestados. Los textos deben dirigirse al correo de la persona de la Sección de Prensa a cargo de cada unidad. En el siguiente enlace, puede consultar los correos electrónicos del personal en periodismo: https://odi.ucr.ac.cr/prensa.html

Licda. Valeria Castro Obando
Politóloga, investigadora en Prosic-UCR
valeriacastro.obando@gmail.com

Etiquetas: #vozexperta, fonatel, tics, prosic.