

Políticas de inclusión digital: las enseñanzas de India

IT for Change

India está considerada una generadora de TI pero sigue siendo el país con mayor número de personas pobres del mundo. La experiencia de India con las políticas de inclusión digital puede entonces servir de lección para otros países en desarrollo. Este estudio de caso ofrece un análisis del ambicioso esquema de los Centros de Servicios Comunes (CSC) del Plan Nacional de Gobernanza Electrónica. Se analizan los problemas del esquema para garantizar el suministro de servicios de desarrollo de manera socialmente inclusiva utilizando la infraestructura rural que se está construyendo en base a las TIC.

Un breve panorama de las iniciativas políticas en India

Las políticas de inclusión digital en India consistieron inicialmente en el uso de fondos como los Fondos de Servicio Universal¹ para expandir la telefonía rural. Sin embargo, aunque ya hay una cobertura de líneas fijas casi universal y se subsidian las tarifas, la teledensidad rural² sólo era de 12,6% en diciembre de 2008 (y la mayoría del crecimiento reciente procede del sector de la telefonía móvil)³. El uso de internet en las zonas rurales era mucho más bajo, incluso en zonas con buena conectividad discada⁴. Es importante saber que existe una estructura troncal de fibras ópticas de buen desarrollo que corre a entre 15 y 20 kilómetros del 85% de los pueblos de India⁵, y que está siendo subutilizada debido a la ausencia de modelos comerciales viables.

La mayoría de las iniciativas de telecentros que han surgido en la India rural terminaron funcionando casi exclusivamente como centros de educación informática (en inglés) y para la provisión de servicios como la impresión y la fotografía digital, con poco uso de internet por parte de la comunidad. Esto se debe a que la provisión de internet en zonas rurales no significa necesariamente que la gente puede usarlo, o beneficiarse de ello. Hay que considerar varios otros factores, como la disponibilidad de aplicaciones relevantes y servicios digitales, así como de contenidos en lenguas locales.

Algunas iniciativas trataron de combinar la infraestructura de conectividad con servicios digitales. Por ejemplo, el primer proveedor rural de servicios de internet (PSI) de India, n-Logue, se dio cuenta rápidamente de que, para ser relevante, la conectividad a internet debía estar vinculada a servicios que la población rural necesitara⁶. Sin embargo, la iniciativa parece haberse replegado ahora, luego de algunos intentos infructuosos de establecer alianzas con el gobierno.

Otra iniciativa liderada por el sector privado, Drishtee, empezó a trabajar estrechamente con varios gobiernos, para brindar servicios de gobierno electrónico. Sin embargo, ahora parece haberse

¹ Creado en base a una suma fija a partir de los ingresos procedentes de las telecomunicaciones, que aumentaban con rapidez debido a una veloz expansión de la telefonía móvil.

² El número de líneas telefónicas terrestres en uso cada 100 individuos que viven dentro de cierta área.

³ Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones en India, 2009.

⁴ Observaciones directas del autor en la zona rural de Punjab, que es uno de los estados más prósperos de India. También se puede ver un análisis de las cifras de conectividad rural a internet en Chandrasekhar, 2008.

⁵ Ver: www.csc-india.org/AboutCSCProject/ProjectComponents/Connectivity/tabid/174/Default.aspx

⁶ "n-Logue Rolls Out Telephony-cum-Net Services In Rural Maharashtra" *Financial Express*, 20 de enero de 2004, www.financialexpress.com/news/nlogue-rolls-out-telephony-cum-net-services-in-rural-maharashtra/71715; "n-Logue Communications Makes Rural Gujarat (India) to be Online" *Business Standard*, 24 de enero de 2007, www.i4donline.net/news/news-details.asp?newsid=7487

mudado completamente hacia los servicios privados⁷. El foco actual de Drishtee está puesto en el grupo de quienes tienen los ingresos más altos de cada pueblo y la compañía no parece atraer a las comunidades social y económicamente menos privilegiadas⁸.

Centros de Servicios Comunes: una infraestructura nacional de provisión de servicios

El actual marco político del gobierno de India para la provisión de TIC a los sectores menos favorecidos se basa en tres lecciones claves aprendidas a partir de la experiencia previa a 2005 con las iniciativas de telecentros:

1. La gente necesita servicios reales y relevantes más que TIC *per se*.
2. Los servicios del gobierno están entre las necesidades claves de los grupos menos favorecidos.
3. Crear la infraestructura requerida para suministrar dichos servicios requiere un esfuerzo centrado en el sector público, con la guía y el apoyo de los niveles políticos más altos.

El Gobierno de la Unión de India anunció el Plan Nacional de e-Gobierno (NeGP)⁹ en 2005-2006. La implementación está a cargo del Ministerio de TI, que tiene responsabilidad sobre la infraestructura¹⁰. Un objetivo clave de este plan es la creación de una red de Centros de Servicios Comunes (CSC) en la zona rural del país. En este esquema, se están implementando 100.000 centros habilitados por las TIC – cada uno cubre seis pueblos – para cubrir a todos los pueblos de India¹¹. Esto se está llevando a cabo junto con una reestructura general de programas de respaldo para desarrollar servicios de gobierno que se puedan brindar en forma digital en varios departamentos gubernamentales.

El plan de los CSC eligió el liderazgo del sector privado y no establece ninguna relación estructural clara con la administración del distrito y los organismos de autogobierno. Las empresas privadas que deseen implementar entre 500 y 1.000 CSC cada una se convierten en Agencias de Servicio Central (ASC) a través de licitaciones abiertas¹². Las ASC eligen empresarios o empresarias en cada pueblo y crean los CSC. Los documentos del proyecto establecen: “La ASC será el principal conductor del plan de CSC, además del propietario del negocio de los CSC”¹³.

El plan de CSC pretende repetir exactamente el modelo de servicios liderado por el sector privado que han utilizado n-Logue y Drishtee, con algunos beneficios agregados importantes para los proveedores de servicios: un flujo garantizado de ingresos procedentes de los servicios de gobierno electrónico y un subsidio para cada telecentro. Sorprende que ninguna de estas compañías esté participando en la licitación de CSC, lo que indica probablemente una brecha en el modelo de CSC. Tampoco hay pruebas de que el plan de los CSC esté aprovechando las lecciones aprendidas a partir de las iniciativas de telecentros rurales tales como Akshaya y Rural e-Seva¹⁴, donde los gobiernos locales y municipales tenían el liderazgo y fueron mucho más exitosas en cuanto a la provisión de

⁷ Nuggehalli et al., s/f.

⁸ Tiwari y Sharmistha, 2008. Ver también Nuggehalli et al., s/f.

⁹ www.mit.gov.in/default.aspx?id=144

¹⁰ Si bien el departamento de TI del gobierno central conserva su rol de administrador general del proyecto, los gobiernos estatales designarán un organismo estatal para coordinar el plan de los CSC.

¹¹ State-Wide Area Networks, financiada por NeGP, brindará conectividad hasta el nivel de la calle (una unidad administrativa para un conjunto de pueblos). La conectividad de última milla hasta los CSC se realizará usando fondos del Plan Nacional de Banda Ancha Rural, recién lanzado. Ver: www.csc-india.org/AboutCSCProject/Connectivity/tabid/583/Default.aspx?PageContentMode=1

¹² Se elige a quien solicite el subsidio más bajo por CSC.

¹³ dit.mp.gov.in/proj.htm

¹⁴ IT for Change, 2005.

servicios de gobierno electrónico de una forma socialmente inclusiva. Es interesante señalar que un estudio conjunto entre el Centro Nacional de Informática, del gobierno de India, y la Universidad de Stanford sobre diferentes telecentros rurales e iniciativas de gobernanza, concluye que los servicios de los gobiernos locales y otros no deberían subcontratarse con actores privados¹⁵.

El plan de CSC apunta a la construcción de una nueva infraestructura rural de TIC en toda India, que se usará para brindar servicios gubernamentales y comerciales. De todos modos, el plan está atascado en una “crisis de identidad” por la cual se ve imposibilitado de definir claramente si se trata de un plan de extensión de servicios del gobierno, o un plan general de infraestructura rural de TI. Como plan de infraestructura, está guiado por el énfasis político actual en el uso de alianzas público-privadas, siempre que sea posible. Por ello, busca socios comerciales con interés en los mercados rurales que se puedan beneficiar a partir de una infraestructura de ese tipo y que, por lo tanto, estén dispuestos a hacerse cargo de parte de los costos. Los socios comerciales dispuestos a subsidiar el costo de desplegar la infraestructura rural de TI tienen obviamente más interés en los sectores más prósperos de la zona rural.

Los servicios del gobierno hacia la comunidad, en cambio, se basan en una lógica muy diferente. Están especialmente diseñados para priorizar las necesidades de los sectores menos privilegiados. Los servicios de desarrollo más requeridos por las personas menos privilegiadas tienen un potencial de generar ingresos mucho menor y requieren más recursos que el promedio, por ejemplo, en relación al tiempo del intermediario. Es poco probable que una mujer pobre y analfabeta pueda pagar para obtener información sobre la asistencia pública que podría pedir, de modo que es probable que necesite bastante apoyo para acceder a dicha información.

El despliegue de los CSC ha experimentado dificultades con los gobiernos estatales, que tienen la principal responsabilidad por los servicios de desarrollo. Gujarat había planeado, inicialmente, que fusionaría su programa de telecentros rurales, eGram, con el plan de los CSC, pero ahora desistió. Eso se debe a las incompatibilidades existentes entre ambos programas, sobre todo en lo relativo a garantizar que una infraestructura de servicios rurales de TI construida con fondos públicos cumpla con todos los requisitos de la gobernanza rural. El gobierno de Kerala está con las mismas dudas y no termina de saber si valdría la pena fusionar su exitoso programa Akshaya con el plan de los CSC. Ambos gobiernos estatales parecen tener dificultades para conciliar los requisitos de la gobernanza central y las actividades comunitarias con un modelo corporativo de provisión de servicios¹⁶.

En algunos estados, están apareciendo modificaciones significativas al plan de los CSC:

- Departamentos estatales de desarrollo rural y de autogobierno de algunos pueblos como organismo líder para el desarrollo de los CSC, en lugar de entidades de TI, como lo recomienda NeGP (por ejemplo, en Bengala occidental y Gujarat).
- Una relación estructurada entre los CSC y los organismos de autogobierno de los pueblos, aunque se supone que los CSC sólo responden a las empresas privadas, las ASC (por ejemplo, en Kerala y Gujarat).
- El rol de gestoras de los CSC para las organizaciones comunitarias (por ejemplo, los grupos de autoayuda de mujeres), a pesar de que NeGP especifica que sólo emprendedores viables con sagacidad para los negocios pueden administrar los CSC (por ejemplo, en Bengala occidental).

¹⁵ Dossani, Misra y Jhaveri, 2005.

¹⁶ Conversaciones del autor con altos funcionarios de gobierno de dos estados, entre enero y marzo de 2009.

La parte de la comunidad: pasar del modelo del goteo al del flujo en dos direcciones

Las políticas y los programas de desarrollo apuntan no sólo al suministro de un conjunto de servicios, sino también a empoderar a las comunidades mediante la capacitación (utilizando el enfoque de Amartya Sen sobre la capacitación). Así, el potencial de las TIC funciona no sólo como plataforma para el suministro de servicios, sino también como forma de empoderar a las comunidades a fin de que cumplan con los cometidos que ellas mismas determinen. Como los CSC están diseñados para enfocarse en el suministro de servicios específicos a un costo determinado, ignoran el potencial de las comunidades para explorar el uso empoderador de las TIC.

Cuatro iniciativas piloto, que cuentan con el apoyo del gobierno de India y el proyecto del PNUD sobre TIC para el desarrollo¹⁷ ofrecen lineamientos importantes para crear marcos políticos que fomenten la integración de la participación de la comunidad y el empoderamiento en programas de telecentros con fondos públicos. Estos proyectos han sido probados en iniciativas de desarrollo a gran escala.

- La iniciativa Mahiti Mitra, en Gujarat, construyó su modelo de telecentro en base a la necesidad de coordinar grandes cantidades de información y distribuyó las actividades teniendo como centro a la comunidad durante el período de reconstrucción posterior a un desastre natural. Además de brindar información gubernamental de utilidad, los telecentros se utilizan para el desarrollo de sistemas de información generada por la comunidad local, que se emplea para la micro planificación.
- Mahiti Manthana¹⁸ es un proyecto que usa radios comunitarias, videos y telecentros comunitarios para reforzar el programa Mahila Samakhya, del gobierno de India. Este programa trabaja con mujeres rurales muy desfavorecidas y las organiza en colectivos en torno a la búsqueda de conocimiento y la acción comunitaria. El proyecto Mahiti Manthana experimenta con un modelo de propiedad colectiva de las instalaciones de TIC por parte de las mujeres marginadas, en su mayoría analfabetas, y en ese proceso, las capacita para reclamar sus derechos como ciudadanas.
- La iniciativa e-Krishi del gobierno de Kerala muestra cómo las agencias de desarrollo y los organismos de gobierno local pueden unirse a las organizaciones comunitarias como grupos de autoayuda y clubes de agricultores/as para desarrollar servicios agrícolas locales de TIC que sirvan para empoderar a los y las participantes, y no estén basados en los estrechos intereses comerciales de los actores corporativos.
- La iniciativa Dristi, del departamento de desarrollo rural y autogobierno de Bengala occidental, utiliza las TIC para fortalecer a los organismos de autogobierno de los pueblos en cuanto a la provisión de servicios, así como mejorar la participación de la comunidad.

Consolidar las experiencias estatales y comunitarias en un marco político

Es importante que las políticas de inclusión digital se sitúen dentro de marcos de políticas generales de desarrollo, en lugar de considerarse simplemente como parte de las políticas de telecomunicaciones, o de infraestructura. Este enfoque requiere un marco institucional adecuado y

¹⁷ Los detalles de esas iniciativas se encuentran en el informe anual del National Institute for Smart Government, que es la agencia gestora de proyectos de TIC para el desarrollo, en: www.nisg.org/docs/75_ICTD%20Annual%20Report%202006.pdf

¹⁸ Declaración de divulgación: el proyecto está a cargo de una ONG con la que trabaja el autor.

un diseño programático orientado hacia el empoderamiento de la comunidad. Algunos elementos específicos para un marco político tan abarcador son los que se sugieren a continuación:

1. El departamento central de TIC y de telecomunicaciones del gobierno debe enfocarse en proveer la conectividad básica y otras infraestructuras necesarias de TIC en todo el país. Dicha infraestructura básica debería ofrecerse como bien público para las actividades de gobernanza y comunitarias, a un costo mínimo para otras actividades, tanto en zonas rurales como en otras regiones sin servicios.
2. Hay que desarrollar un modelo nacional básico para un sistema de TIC basado en el suministro de servicios de desarrollo y de gobierno, consultando a otros departamentos y agencias directamente involucrados en actividades de desarrollo social. Es preferible que esto ocurra bajo el liderazgo de los departamentos de desarrollo rural y autogobierno, con la flexibilidad suficiente para que los estados utilicen alternativas contextuales.
3. En el ámbito estatal, los departamentos de TIC deberían dedicarse solamente a los asuntos de infraestructura y capacitación en TIC. Los planes y actividades relativos al desarrollo de puntos de presencia rural y coordinación del desarrollo, así como provisión de servicios digitales, debería estar a cargo de los departamentos de desarrollo rural y de autogobierno local.
4. La administración del distrito sigue siendo el nivel más importante de implementación del sistema de gobernanza de India, de modo que su rol en el sistema de provisión de servicios debería estar claramente definido.
5. Las empresas privadas son importantes para el desarrollo de servicios digitales comerciales que se puedan brindar a través de los CSC. Las agencias estatales y de distrito a cargo del programa deben desarrollar alianzas estrechas con la mayor cantidad posible de actores del sector privado para este fin.
6. Es de la mayor importancia que a los actores corporativos no se les permita tener el rol fundamental y central de “Agencia Central de Servicios” a la hora de implementar los CSC. Es poco probable que una infraestructura de suministro de servicios basada en las TIC a cargo de empresas privadas favorezca a los sectores menos favorecidos de la población.
7. El operador del CSC en el pueblo tiene que tener una clara relación estructural con los órganos locales de gobierno, y responder a ellos.
8. Los modelos de telecentros basados en la comunidad, desarrollados por algunas ONG y organizaciones comunitarias que trataron de integrar las TIC en un amplio rango de actividades comunitarias de desarrollo, y que experimentaron con nuevos modelos de propiedad comunitaria, deberían incorporarse a los planes a cargo del gobierno. Varios sectores de desarrollo de India siguen ese plan (por ejemplo, la educación, la salud, el apoyo a la agricultura, el empoderamiento de las mujeres, el manejo de los recursos naturales, etc.).

Referencias

- Chandrasekhar, C. P. (2008). “Aspects of India’s Engineered Traverse to an Information Society”. En *Political Economy of the Information Society: ISS Series, Volumen 1*. Bangalore: IT for Change.
- Dossani, Rafiq, D. C. Misra y Roma Jhaveri (2005). *Enabling ICT for rural India*. Stanford University,

National Informatics Centre, iis-db.stanford.edu/pubs/20972/Dossani_Rural_ICT_2005.pdf

IT for Change (2005). *Pro-Poor Access to ICTs – Exploring Appropriate Ownership Models for ICTD Initiatives*. Bangalore: IT for Change, www.itforchange.net/component/content/133.html?task=view

Nuggehalli, Roshni et al. (s/f). *Role of telecentres in development: Four case studies from India*. Bangalore: IT for Change, de próxima aparición.

Autoridad Reguladora de las Telecomunicaciones de India (2009). *An approach to rural telephony*. Nueva Delhi: TRAI.

Tiwari, Meera y Uma Sharmistha (2008). *ICTs in Rural India: User Perspective Study of Two Different Models in Madhya Pradesh and Bihar*. Nueva Delhi: Sage Publications.