

Medición de progresos

Silvain MuncK

Netherlands Organisation for Applied Scientific Research

www.tno.nl

Introducción

Este informe analiza indicadores para evaluar hasta qué punto incluyen inquietudes sobre los derechos humanos de libertad de acceso, uso, intercambio y transferencia de contenidos, así como el entorno legal y administrativo en el que se vigila el cumplimiento de las normas de propiedad intelectual.

Los indicadores se usan para cuantificar tendencias y desarrollos. Pueden ser indicadores individuales—como el Producto Bruto Interno (PBI) o niveles de alfabetización—o grupos de indicadores utilizados para formar una categoría. Estas últimas se crean para brindar una visión de hechos específicos y, especialmente, para marcar territorios o áreas geográficas (países, regiones, etc), pero también para monitorear progresos en el tiempo. Prestaremos atención a las categorías en las que se agrupan los indicadores individuales para señalar desarrollos específicos (un ejemplo posible es el desarrollo de la sociedad de la información). La razón de hacer esto es aprovechar el trabajo realizado para desarrollar estas categorías y la amplia cobertura de categorías de diferentes indicadores individuales. Cuando decimos “indicadores” en este informe, nos referimos a indicadores individuales como el uso de internet o la penetración de la banda ancha, y cuando hablamos de “categorías” o “índices”, nos referimos a los indicadores agrupados.

Hay numerosos factores relevantes para el acceso a la información en línea. Primero, el *acceso a los equipos y la infraestructura* necesaria para acceder a la información (es decir, computadores, internet, teléfonos móviles, banda ancha, conexión inalámbrica). Esto incluye la disponibilidad y la asequibilidad. Segundo, la *capacidad de usar* el equipo y la infraestructura de acceso a la información. Por ejemplo, ¿tienen las personas los conocimientos y la educación necesaria para usar los equipos? Esto incluye la alfabetización digital y, en tiempos recientes, mediática. En tercer lugar, el *acceso y la accesibilidad de la información misma*. Por ejemplo, la información del gobierno ¿está disponible en línea? Esto se refiere también a la accesibilidad y disponibilidad de la información (un ejemplo es ¿hay filtros en internet?), además de la adecuación de los contenidos en relación a aspectos como alfabetización, lengua y discapacidades. Cuarto, el acceso a la información no depende solo de poder acceder a la información, sino también del *ambiente* en que sucede. Por ejemplo, ¿el ambiente político es

lo suficientemente estable como para acceder a la información y usarla y, la que está disponible, es realmente confiable? Esto también involucra las libertades de los medios y hasta qué punto la ciudadanía tiene acceso a documentos de interés público. Es importante tener en cuenta también estos indicadores para evaluar plenamente la accesibilidad y uso de la información.

Este ensayo sobre índices no es exhaustivo sino que es un trabajo en proceso que sirve para identificar algunas clasificaciones o indicadores relevantes para el tema general del “acceso a la información”.¹

Índice de desarrollo de TIC²

Este índice, desarrollado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), capta los logros obtenidos en el área de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en más de 150 países del mundo entero. Se comparan los avances de 2002 y los de 2007. El índice incluye otros desarrollados por la UIT en años anteriores, como el Índice de acceso digital (2003), el Índice de oportunidad TIC (2005) y el Índice de oportunidad digital (2007). El índice es una herramienta para marcar puntos de referencia y evaluar los desarrollos ocurridos en la sociedad de la información, así como para monitorear los logros globales en cuanto a la reducción de la brecha digital. El índice consiste en tres subíndices que miden el acceso a las TIC, el uso de las mismas y el conocimiento al usarlas. El “acceso” se mide en cuanto al grado de penetración de la infraestructura (como la telefonía fija y móvil), el acceso a los servicios (por ejemplo, internet) y a los equipos (es decir, computadores). El “uso” muestra cómo se accede a internet y el número de abonados/as de banda ancha móvil y fija. Los “conocimientos” se miden por la alfabetización y estadísticas sobre la inscripción secundaria y terciaria. Al combinar estos datos, el índice ofrece una visión detallada de las condiciones previas para el acceso a la información en línea. Los datos son obtenidos directamente de los gobiernos por medio de un cuestionario anual. Estos se complementan con la recolección de valores faltantes en los sitios web de los gobiernos y en los informes anuales de los operadores. Los datos de investigación de Mercado se usan también para confirmar y complementar valores faltantes.

1 Se tuvieron en cuenta tres factores para seleccionar categorías: la relevancia para el tema del acceso a la información, la accesibilidad de los datos en cuanto a su costo (están todos disponibles ya sea en forma gratuita o a un precio reducido) y la relativa independencia de la fuente de información.

2 www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2009/index.html

Índice de conectividad³

El Índice de conectividad (Networked Readiness Index, NRI), compilado por el Foro Económico Mundial, es uno de los más amplios que aquí se tratan, tanto por su cobertura geográfica (134 países), como por el número de indicadores que se utilizan para el índice (68). El índice está compuesto de tres subíndices que miden si el ambiente de un país es ventajoso para la adopción de las TIC (el mercado, el ambiente político y regulatorio y la infraestructura); el grado de interés y de preparación para usar la tecnología en sus actividades diarias (individuos, empresas y gobierno); y el grado en que realmente se usa la tecnología (por parte de los individuos, las empresas y el gobierno). Respecto del acceso a la información, varios de los indicadores que figuran en este índice son especialmente relevantes. Por ejemplo, “libertad de prensa”, “accesibilidad de los contenidos digitales”, “protección de la propiedad intelectual”, “formación terciaria” y “gasto en educación” indican lo beneficioso —o no— del ambiente en cuanto a factores sociales y legales que ayudan a explotar el potencial de las TIC. El verdadero uso se ve en indicadores como los que muestran datos de los/as abonados/as, propiedad o acceso a los computadores, uso de los gobiernos y disponibilidad de servicios gubernamentales en línea. Para esto último, se utiliza el Índice de disposición hacia un gobierno electrónico⁴ y el Índice de participación electrónica⁵, ambos de la ONU. Similares a la marca de gobierno electrónico publicada por la Comisión Europea,⁶ estos índices miden la disponibilidad y sofisticación de los servicios públicos en línea. Los datos para el NRI se obtienen a través de varias organizaciones, como el Banco Mundial, la UIT, la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la ONU.

Índice de fuente abierta⁷

Este índice fue desarrollado por Red Hat y la Universidad Tecnológica de Georgia para medir la *actividad* y el *ambiente* de fuente abierta en 75 países. A cada uno se le asigna un

puntaje según las políticas existentes, las prácticas y otros datos en el campo del gobierno, la industria y la comunidad. Si bien el índice se centra en el software libre, también brinda información de utilidad para las normas abiertas y las tecnologías. En el rubro “actividad”, el índice incluye indicadores como el desarrollo y uso de fuente abierta en las empresas, el software libre que se instala y usa en los hogares, los cursos de software libre que hay en el sistema educativo y la financiación a este tipo de software por parte del gobierno. Para el ambiente, el índice toma en cuenta la política de gobierno respecto del software libre (apoyo a la fuente abierta y contratación de software libre), el gobierno electrónico y la legislación sobre propiedad intelectual.

Índice de libertad humana⁸

Este índice fue desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y publicado en 1991 en el Informe sobre Desarrollo Humano. El índice se diseñó mediante un análisis de las convenciones de la ONU y los acuerdos internacionales que extrajo 40 indicadores para evaluar la libertad. Estos indicadores incluyen muchos relevantes, como el derecho a enseñar ideas y recibir información; libertad para no tener la obligación de ser miembro de una organización, creyente de una religión o comulgar con la ideología estatal en los colegios, y el monitoreo del correo postal y las telecomunicaciones, además de la independencia de los medios (periódicos, publicaciones, radio y televisión). Este índice es interesante porque no solo sirve como instrumento para medir la libertad, sino que también ofrece un panorama de los derechos y libertades que integran los acuerdos internacionales.

Índice de libertad de prensa⁹

Reporteros sin Fronteras compila y publica una clasificación anual de países según el grado de libertad de prensa de cada uno. La organización realiza encuestas con preguntas sobre ataques directos a periodistas y medios, así como otras fuentes indirectas de presión contra la libertad de prensa. Si bien no se tiene en cuenta la calidad de la prensa, brinda datos de utilidad en cuanto al ambiente dentro del cual se produce una importante fuente de información. Aunque la prensa también es parte del suministro de información por internet, se trata de una fuente de información especialmente importante en aquellas áreas donde las personas no tienen acceso a fuentes de información en línea.

3 Foro Económico Mundial (2009) *The Global Information Technology Report 2008-2009*. www.weforum.org/en/initiatives/gcp/Global%20Information%20Technology%20Report/index.htm

4 Basado en el Informe de ONU sobre e-gobierno 2008. El Índice de e-gobierno se basa en la evaluación del sitio web, la infraestructura de comunicación y la asignación de recursos humanos.

5 Basado en el Informe sobre e-gobierno 2008 de la ONU. El Índice de e-participación evalúa la calidad, la relevancia, utilidad y voluntad de los sitios web del gobierno para ofrecer información, herramientas de participación y servicios a la gente.

6 Cappemini (2007) *The User Challenge: Benchmarking the Supply of Online Public Services*, encomendado por la Comisión Europea. ec.europa.eu/information_society/eeurope/i2010/benchmarking/index_en.htm

7 www.redhat.com/about/where-is-open-source/activity

8 PNUD (1991) *Informe sobre desarrollo humano 1991*. hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh1991/capitulos/

9 www.rsf.org/en-classement794-2008.html

Libertad en el mundo¹⁰

Freedom House realiza un estudio comparativo de los derechos políticos globales en su informe La libertad en el mundo, que se publica todos los años desde 1972 y cubre 193 países. El estudio utiliza indicadores para informar sobre derechos políticos y libertades civiles. Los indicadores utilizados para definir libertades civiles, en particular la libertad de expresión y de creencias, son los más relevantes para este debate, ya que miden la presencia de medios libres e independientes, la libertad de las instituciones y comunidades religiosas para practicar su fe y expresarse en público y en privado, la libertad académica y el grado de libertad del sistema educativo en relación al adoctrinamiento político, y si hay debates abiertos de la sociedad civil. Los indicadores son calificaciones establecidas por los/as analistas y asesores/as académicos de mayor renombre.

Proyecto de indicadores de Boston¹¹

Este proyecto informa sobre los cambios que se producen en 10 sectores: vitalidad cívica, vida cultural y artes, economía, educación, ambiente, salud, vivienda, seguridad pública, tecnología y transporte. El objetivo es “democratizar el acceso a la información, informar mejor el discurso público y hacer un seguimiento de los avances registrados en las metas cívicas compartidas.”¹² En este proyecto hay varios indicadores relevantes para el acceso a la información, entre ellos los que miden el acceso a la información y el conocimiento de la población activa, varios indicadores de educación y otros relativos al acceso y uso de la tecnología. Los datos son proporcionados por organismos públicos, instituciones cívicas, comités de expertos y organizaciones comunitarias. Esos datos se toman en áreas geográficas muy específicas, pero pueden ser inspiradores para aplicar metodologías similares en otras áreas.

Encuesta sobre valores mundiales¹³

La Encuesta sobre Valores Mundiales (World Values Survey, WVS) es una red de científicos/as sociales que investigan los valores y creencias básicas del público en más de 80 sociedades, en los seis continentes habitados. La encuesta se concentra en las personas y sus valores. Aunque no posee datos que describan el acceso real a la información, el indicador proporciona perspectivas interesantes del entorno en que tiene lugar el acceso y la actitud de las personas hacia las fuentes de información (y su receptividad ante

las diversas fuentes). Por ejemplo, se mide la participación de personas en las organizaciones sociales, así como la confianza en el sistema educativo, la prensa y los medios. Aunque no apunta específicamente a la información en línea, tiene valor agregado en cuanto a la identificación de la receptividad que tienen ciudadanos y ciudadanas hacia la información en línea y en los demás formatos.

Una pieza del puzzle

En sí mismo, cada índice ofrece una mirada parcial en cuanto a la libertad de acceso a los contenidos en línea y su uso como derecho humano y democrático en los países analizados. En general, la mayoría de los índices tienen indicadores sobre el acceso y uso de la información y los contenidos. Si bien no hay índices específicos sobre el derecho a compartir y transferir contenidos, los indicadores de libertad de expresión y libertad y disponibilidad de prensa brindan, indirectamente, un panorama sobre estos factores. Ciertos índices contienen información sobre aplicación de PI. Sin embargo, para tener un panorama completo y detallado que incluya los derechos humanos, es necesario combinarlos.

En la actualidad, una de las categorías más amplias y que cubren un gran abanico de temas es el NRI. Si bien está orientado hacia el desarrollo de TIC, cubre un amplio abanico de temas relevantes para el acceso a la información en línea y, además de incluir datos sobre disponibilidad y uso de tecnología, incluye el ambiente (libertad de prensa, accesibilidad de contenidos digitales, protección de PI e inscripciones en el sistema educativo), la calidad de la educación (y, por tanto, el acceso a los materiales educativos) y el acceso a la información pública (e-gobierno y e-inclusión). La contracara de los indicadores utilizados es que no tienen en cuenta temas como la fuente abierta y los datos abiertos. (Estos temas están cubiertos, hasta cierto punto, por el Índice de fuente abierta). Exceptuando la libertad de prensa, la clasificación del NRI no incluye indicadores que evalúen el ambiente en términos de cultura y sociedad abierta. Para esto, hay otras calificaciones que ofrecen mejores indicadores. En particular, el proyecto de Libertad en el mundo ofrece una buena evaluación de los derechos políticos y las libertades civiles. Al hacerlo, tiene en cuenta la libertad de expresión en cuanto a la influencia del gobierno sobre los medios (mediante la censura o medidas indirectas), la autocensura, la dependencia financiera de los fondos públicos por parte de los medios y la censura de la expresión cultural (como el arte o la literatura). Más aún, tiene en cuenta el grado de libertad del sistema educativo. El lado negativo de estos indicadores es que son subjetivos: los países son calificados por analistas y expertos. De todos modos, esto plantea la pregunta sobre el alcance de los

10 www.freedomhouse.org

11 www.bostonindicators.org

12 www.bostonindicators.org/IndicatorsProject/Content.aspx?id=602

13 www.worldvaluessurvey.org

datos cuantitativos a la hora de medir el acceso a la información en línea, en particular respecto de criterios cualitativos como la calidad, la adecuación, la confiabilidad o el valor de los contenidos para las comunidades, la ciudadanía y los usuarios y usuarias en general.

Las clasificaciones y las encuestas presentadas cubren un amplio rango de indicadores sobre los cuatro niveles de acceso a la información destacados al comienzo de este informe. Van desde la información dura sobre acceso a las tecnologías y el número de usuarios y usuarias de servicios específicos, hasta evaluaciones más cualitativas por parte de

expertos/as y ciudadanos/as. Pero tener indicadores es una cosa y producir datos es otra. Puede ser difícil conseguir datos duros y actualizados en ciertos países y pueden diferir las metodologías de recolección de esa información. Hay que saber que ciertos indicadores específicos pueden volverse obsoletos por nuevas situaciones sociales, económicas, o de desarrollo. Por ejemplo, la importancia de internet o la telefonía móvil, junto con la creciente importancia de la computación social (entre pares), deberían considerarse fuentes de información alternativas a las tradicionales (productor/a-consumidor/a). ■