



Comentario sobre Políticas de acceso equitativo

por Lishan Adam

Amy Mahan, junio 2008¹

¹ Este es un comentario sobre un "Tema emergente" titulado Políticas de acceso equitativo, de Lishan Adam. Se trata de parte de una serie sobre acceso equitativo a la infraestructura de TIC que encargó APC para un evento sobre ese tema que tuvo lugar en Río de Janeiro, en noviembre de 2007. Los textos y los comentarios se encuentran en: www.apc.org/en/pubs/research

En *Políticas de acceso equitativo*, Lishan Adam sostiene que se necesitan políticas públicas equilibradas como condición previa para cerrar la brecha del acceso universal. Este comentario plantea que, si bien es fundamental contar con un ambiente político habilitante, los progresos también tienen que reflejarse en la práctica mientras se negocian los objetivos políticos. Como observa Adam, ha aumentado el interés en las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), pero no se ha logrado ir más allá de las buenas intenciones. Son varias las razones del fracaso a la hora de elaborar políticas. En general, puede ser que el motivo del fracaso sea que las prescripciones políticas son demasiado ambiciosas en relación con las realidades locales, o que especifican marcos tecnológicos en lugar de promover usos innovadores de las tecnologías más adecuadas. Las políticas de acceso equitativo deben llevarse a la práctica mediante la creación de un entorno en el que sean los incentivos y las obligaciones los que conduzcan las actividades del sector y la regulación es el mecanismo predominante para hacerlo. La regulación facilita la implementación de las decisiones políticas. Así como tenemos que identificar diferentes factores históricos y subyacentes que impiden el acceso equitativo a las TIC que deberían incluirse en la elaboración de políticas, también es necesario identificar el terreno de las regulaciones como algo diferente del foro político.

Las diversas capas que abarca la regulación consisten en la infraestructura de TIC (cables y señales), los servicios de red (proveedores de servicios que son agentes del acceso de los usuarios a la red), las aplicaciones de información y contenidos y servicios (que pueden ser suministrados por el gobierno o el sector privado), y el contexto de acceso a la red del usuario final, el consumo de los servicios y el uso productivo de aplicaciones. Lo que debería suceder en todos esos niveles se prevé en las políticas nacionales (y a veces, en las internacionales). Las políticas pueden articular normas generales como "acceso asequible a las TIC", o ser más específicas, como por ejemplo, la obligación de todas las instituciones de enseñanza secundaria de tener una conexión de banda ancha a internet y un número x de computadores disponibles para un número y de estudiantes. La regulación, en su forma final, crea las condiciones para que las políticas se vuelvan realidad estableciendo normas que, por ejemplo, limitan el monto que se puede cobrar por el servicio telefónico, o exigen que los operadores desarrollen una cantidad preestablecida de infraestructura cada año, como parte de las condiciones para obtener la licencia para operar.

Adam se mueve entre temas políticos y regulatorios sin distinción, y sin duda ambos están inextricablemente unidos. Pero se necesita claridad para saber en qué forma ambas áreas han fracasado en los países en desarrollo.

El estudio empieza con una tabla que documenta la distribución del acceso a las principales TIC por continente. En lugar de seguir la tradición e indicar a aquellos que *sí* tienen acceso a las TIC, la tabla documenta los porcentajes de población mundial que *no* tienen acceso a líneas fijas, teléfonos móviles, computadores e internet (para 2007). Se trata de una manera interesante de elevar la posición de África al lugar más alto de la tabla. Esta visión, así como

la del trabajo en general, proporciona una instantánea importante sobre las direcciones regulatorias y políticas que se necesitan para conectar a la gente a la red en todo el mundo en desarrollo. Se han hecho muchos progresos en el área de la telefonía móvil. Este trabajo toma en cuenta el otro punto de partida: que pocas cosas han funcionado hasta ahora y que se precisa una visión más clara de los obstáculos actuales.

Luego de este panorama sombrío sobre el acceso, se presenta una breve clasificación de los diversos factores de acceso que deberían contemplar las políticas de TIC. Estos factores abarcan la economía del acceso y la capacidad de priorizar el acceso a las TIC, la reforma del sector para extender la infraestructura, las brechas urbana y rural, el acceso equitativo y de género, el acceso para quienes tienen capacidades diferentes y la disponibilidad de contenidos adecuados para ofrecer mediante la infraestructura de TIC. Estas brechas ya existentes configuran el panorama de puntos de enfoque político en torno del acceso equitativo a las TIC.

¿Cómo se puede mejorar esta situación? El autor sostiene que la privatización “no ha sido la respuesta”. Si bien existen pruebas más recientes de mercados defectuosos que han fracasado,² para apoyar este enfoque se recurre a un artículo de 1999, que no incluye el desarrollo de infraestructura ocurrido durante los últimos ocho años. Aun así, en 1999 había pruebas de que, si bien no se trata de una solución perfecta, el traspaso del monopolio de las telecomunicaciones al sistema de provisión de mercado generó de hecho una reducción de las largas listas de espera, un aumento de las inversiones en infraestructura y, por cierto, el establecimiento de reguladores (independientes) en todo el mundo. Quizá una manera más precisa de decirlo es que la privatización fue sólo un paso parcial y que todavía hace falta una reforma regulatoria profunda en la mayoría de los países en desarrollo para crear el tipo de condiciones que aún se requieren para atraer inversiones al sector, involucrar a nuevos actores más competitivos, garantizar la interconexión entre redes que compiten, entre otras.

Si bien un puñado de países han logrado resistirse a los modelos dominantes preferidos por las agencias multilaterales internacionales, los que no cumplen se ven obligados a soportar fuertes presiones. En consecuencia, el sector de telecomunicaciones de varios países en desarrollo ha sido privatizado, pero los organismos reguladores son débiles y que carecen de capacidad o recursos para obligar al cumplimiento de las decisiones y resolver disputas de manera efectiva entre operadores. Esto se traduce en largas apelaciones en los tribunales de justicia o en la incapacidad para estimular las inversiones, atraer nuevos ingresos al sector, etc. Asimismo existen mercados privatizados donde los oligopolios han reemplazado a los monopolios y los beneficios de la competencia fueron sofocados por la colusión. La consecuencia, como señala el autor, es un fracaso general respecto del acceso universal. El trabajo documenta claramente los errores cometidos en el proceso de privatización de los

² En particular, investigaciones recientes del Research ICT Africa (RIA!, una red a la que el autor pertenece), que hacen una evaluación crítica desde el punto de vista del suministro de la provisión de infraestructura en 16 países africanos. Ver: Esselaar, S., Gillwald, A. y Stork, C. (2007) Towards an African e-Index 2007: Telecommunication Sector Performance in 16 African Countries. Research ICT Africa. www.researchictafrica.net/images/upload/Africa_comparativeCORRECTED.pdf

mercados, sobre todo en las economías en desarrollo, y observa también los errores en el camino hacia el acceso equitativo, en particular respecto de internet.

Hay economías en desarrollo que se han resistido a la privatización, como Uruguay, donde el suministro monopólico de servicios de telecomunicaciones ha sido mayoritariamente eficiente en un país donde la penetración de las telecomunicaciones es históricamente muy alta en relación a América Latina.³ Ese índice alto de penetración de la telefonía fija podría explicar en parte las altísimas tasas de adopción de internet en Uruguay antes de que estuvieran a disposición las conexiones de banda ancha.⁴ Si bien se trata de un éxito histórico, los marcos legales y regulatorios actuales del sector están impidiendo ahora la innovación y la competencia que podrían reducir los costos de acceso. El ejemplo de Uruguay ilustra que, en un Estado bien organizado, puede haber beneficios de mediano plazo si no se privatiza el sector de las líneas fijas.

Pero Uruguay es una excepción y, si bien “la privatización no fue la respuesta”, es probable que en el resto del mundo esté aquí para quedarse y es necesario formular políticas y regulaciones claras para garantizar un buen funcionamiento. Hay que juntar a las fuerzas que respaldaron ese modelo para apoyar ahora el proyecto de fortalecer los mercados que están funcionando y eliminar las distorsiones y los abusos, con el foco puesto en la capacitación del agente regulador y la creación de instituciones. Porque, en definitiva, los que fracasan no son los mercados, sino las regulaciones, que no los organizan (sin importar las razones) y las políticas (sin importar las razones) que no conducen correctamente la reforma del sector. El trabajo presenta el tema de reforzar la capacidad reguladora – pero sólo al final, más que como un marco general para garantizar el acceso equitativo.

Una regulación proactiva que apuntara al acceso universal reflejaría, idealmente, el dinamismo de los sectores emergentes de TIC y las tecnologías en evolución. Dicha regulación podría admitir y fomentar la explotación de nuevas tecnologías y modelos alternativos de mercados.⁵ Este tipo de flexibilidad regulatoria puede encontrarse con la resistencia de los actores privados del sector y ésta es precisamente la situación que requiere un organismo regulador riguroso con una visión de cómo implementar estrategias

³ Ver: Gómez, G. y Rivoir, A.L. (2008) Telecommunications Regulation and Investment: Case Study of Uruguay. LIRNE.NET/Comunica; y Gómez, G. y Mahan, A.K. (2007) An Institutional and Practical Evaluation of URSEC – Uruguay’s Communication Regulator – and its Relationship with Citizens. En Mahan, A.K. y Melody, W.H. (eds.) (2007) Diversifying Participation in Network Development. LIRNE.NET/Comunica.

⁴ La provisión de banda ancha es parcialmente competitiva y la del servicio de teléfonos móviles es totalmente competitiva, mientras que el segmento de líneas fijas se mantiene bajo control monopólico.

⁵ Ver por ejemplo: Ó Siochrú, S. y Girard, B. (2005). Community-based Networks and Innovative Technologies: New models to serve and empower the poor. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

electrónicas nacionales. Esta visión implica equilibrar los beneficios que los diferentes enfoques e interesados traerán al sector y a los objetivos políticos generales.

En esta línea, Adam concluye que “es esencial [que exista] una competencia genuina para promover el acceso equitativo y alentar la participación del sector privado y la innovación”. Además, especula que “sólo el mercado no garantiza un acceso equitativo a un estándar que cubra las expectativas del interés público”. Sin embargo, muchos sostienen que los mecanismos que se introducen en el paquete de políticas de acceso universal, como los subsidios y la tasa electrónica, terminan dando señales equivocadas y funcionan como obstáculos contra el desarrollo de mercados fuertes. El ejemplo de las subastas de subsidios inversas de Chile que utiliza el autor es una buena muestra de esto. Lo que se descubrió fue que, en realidad, se necesitan subsidios muy pequeños para desarrollar mercados en zonas rurales y de difícil acceso. El hecho de permitir que los actores del mercado licitaran por lo que les parecía necesario en términos de subsidios y de otorgarle la licitación a la oferta más baja fue una manera eficaz de establecer términos competitivos para servir mercados que no se percibían como atractivos o viables.⁶

Si las instituciones son débiles y si los organismos reguladores no tienen capacidad para regular, no vale la pena desarrollar estrategias de acceso universal que corren el riesgo de quedar por el camino. Las mejores políticas son poco útiles cuando sólo existen instituciones débiles y procesos ineficientes para implementarlas. Por otro lado, la presencia de instituciones fuertes (legales, reguladoras y de gobernanza) pueden fomentar prácticas eficientes e inclusivas que conduzcan a políticas más ambiciosas.

Los procesos políticos y regulatorios pueden darse en tándem, y de manera no lineal. Al implementar las políticas existentes, debe haber un interés constante por los temas políticos que surgen de la globalización de los mercados, la difusión de internet y la evolución de las tecnologías.

⁶ Para una discusión de las subastas inversas en todo el mundo, ver: Wallsten, S. (2008) Reverse Auctions and Universal Telecommunications Service: Lessons from Global Experience. Technology Policy Institute.