



La regulación de las telecomunicaciones y el desarrollo de la banda ancha

Implicancias para la región andina¹

Guillermo Mastrini (UBA-UNQ) y Carolina Aguerre (UDESА)²

¹ Esta investigación forma parte del proyecto CILAC (Comunicación para la influencia en América Latina y el Caribe), financiado por el Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC por su sigla en inglés). Más información: www.apc.org/es/projects/policy/lac/comunicacion-para-la-influencia-en-america-latina

² Guillermo Mastrini es profesor de Políticas de Comunicación en la Universidad de Buenos Aires (UBA) y en la Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). Es coordinador de la Maestría en Industrias Culturales de la Universidad Nacional de Quilmes. Ha publicado libros y artículos académicos sobre políticas públicas de medios, economía de las industrias culturales y las telecomunicaciones y sobre economía política de la Comunicación. Carolina Aguerre es licenciada en Comunicación Social por la Universidad Católica del Uruguay (2000). Master of Arts in Communication, Culture and Society, Goldsmiths College, University of London (2001-2002). Realiza desde 2008 sus estudios de doctorado en la Universidad de Buenos Aires sobre gobernanza de internet en América Latina. Es investigadora y docente en el Centro de Tecnología y Sociedad de la Universidad de San Andrés (UDESА) en Buenos Aires.

Introducción

Mucho se ha escrito y mucho más se ha hablado sobre el impacto que supone el desarrollo de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC) en la vida cotidiana de las personas, hasta el punto que su no acceso se considera como una nueva forma de exclusión. Por otra parte, el desarrollo de las NTIC se está dando de forma vertiginosa y con un amplio abanico de servicios y opciones. Hasta hace unas décadas, las políticas públicas vinculadas al campo de las telecomunicaciones debían lidiar principalmente con el desarrollo de la telefonía fija, y sus principales objetivos quedaban determinados por la expansión de la red y el acceso a ella por el conjunto de la ciudadanía.

En los inicios del siglo XXI la telefonía fija ha quedado relegada por la telefonía móvil, que a su vez se ve desafiada por las comunicaciones IP; por tanto se precisan políticas para el desarrollo de la banda ancha. Paralelamente se asiste a la convergencia del sector de las telecomunicaciones con el de los medios de comunicación, con un alto impacto en materia de acceso a información y contenidos indispensables para el funcionamiento plural y democrático de nuestras sociedades.

La necesidad de establecer políticas públicas y la importancia de la regulación de las telecomunicaciones fue advertida, entre otras, por la Declaración de Principios de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de Información, cuyos párrafos 22 y 23 establecen:

Una infraestructura de red y aplicaciones de las tecnologías de la información y las comunicaciones, que estén bien desarrolladas, adaptadas a las condiciones regionales, nacionales y locales, fácilmente accesibles y asequibles y que, de ser posible, utilicen en mayor medida la banda ancha y otras tecnologías innovadoras, puede acelerar el progreso económico y social de los países, así como el bienestar de todas las personas, comunidades y pueblos.

Se deberían desarrollar y aplicar políticas que creen un clima favorable para la estabilidad, previsibilidad y competencia leal a todos los niveles, de tal forma que se atraiga más inversión privada para el desarrollo de infraestructura de TIC, y que al mismo tiempo permita atender al cumplimiento de las obligaciones del servicio universal en regiones en que las condiciones tradicionales del mercado no funcionan correctamente. En las zonas desfavorecidas, el establecimiento de puntos de acceso público a las TIC en lugares como oficinas de correos, escuelas, bibliotecas y archivos, puede ser el medio eficaz de garantizar el acceso universal a la infraestructura y los servicios de la Sociedad de la Información.³

De lo antedicho se desprende que enfrentamos un momento clave en la definición de nuevos paradigmas de políticas de comunicación y telecomunicaciones. Los estudiosos Jan Van Cuilemburg

³ Disponible en: www.itu.int/wsis/docs/geneva/official/dop-es.html

y Dennis McQuail⁴ destacan que las políticas públicas del sector deberían seguir el interés público. La orientación de dichas políticas dependerá de la interacción de las fuerzas de tres sectores/actores: el gobierno, las empresas y la sociedad civil. Del análisis del desarrollo histórico de las políticas de telecomunicaciones Van Cuilemburg y McQuail, destacan la escasa incidencia de la sociedad civil en su definición.

Ante los desafíos políticos y regulatorios que presenta la Sociedad de la Información, la sociedad civil debe participar activamente de los debates internacionales y aportar una mirada que promueva garantizar al conjunto de la ciudadanía el acceso a los beneficios del desarrollo tecnológico. Para ello es preciso contar con estudios y diagnósticos de base, así como miradas prospectivas sobre las tendencias a futuro. El presente trabajo tiene como objetivo central analizar cuáles son las condiciones de base para el desarrollo de la banda ancha en la región andina como una sub-política fundamental para un completo desarrollo democrático de las telecomunicaciones. Los cinco casos estudiados presentan diversos problemas que deben ser considerados a la hora de establecer una política específica para el sector de la banda ancha. Los capítulos que siguen a continuación representan análisis de estas distintas prácticas, políticas y regulaciones para consolidar una infraestructura en telecomunicaciones que atienda las necesidades de la región andina comprendida en este estudio por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Esta sub-región presenta una característica particular en la cual en el último año están ocurriendo procesos de nacionalización en el sector en Venezuela, Bolivia y Ecuador, contrarios a la tendencia mundial de privatizaciones que se impuso durante los años 80 y 90.

Esta introducción pretende realizar una síntesis de las tensiones que guiaron la política general de telecomunicaciones en América Latina en los últimos años, que estuvo básicamente guiada por lógicas mercantilistas. Entendemos que tanto para proponer alternativas desde la sociedad civil como para pensar el desarrollo de la banda ancha, es preciso contar con un diagnóstico de la situación actual en la materia.

Partimos de considerar que para promover el desarrollo social y económico de su ciudadanía, los países precisan una infraestructura desarrollada que promueva el acceso a servicios gubernamentales, oportunidades educativas y recursos informativos variados. Los países, y más aún aquellos en desarrollo, precisan reconocer la importancia de contar con una adecuada infraestructura en telecomunicaciones como uno de los componentes más críticos para su crecimiento.

Resulta clave el papel de los gobiernos para promulgar políticas, regulaciones y prácticas que tiendan a una infraestructura en telecomunicaciones más robusta y equitativa en una región de grandes contrastes sociales y económicos. La emergencia de una brecha digital tanto entre países

⁴ Cuilenburg, J. y McQuail, D. (2003). Cambios en el paradigma de política de medios. Hacia un nuevo paradigma de políticas de comunicación, en *European Journal of Communication*, Vol. 18. Num. 2, Sage, Londres, pp 181-207 (digitalizado).

como al interior de los mismos, torna imprescindible abordar una discusión acerca del mejor camino para llevar adelante estos cambios. En primer lugar, realizaremos un abordaje histórico del desarrollo de las telecomunicaciones en América Latina, en el que las empresas de telecomunicaciones pasaron de manos del Estado a un sistema de competencia de mercado, con diversos procesos de privatizaciones.

Transformaciones en el sector de las telecomunicaciones: las décadas de 1990-2000

Son numerosos los trabajos que tienden a caracterizar a este período dentro de la oleada “neoliberal”. Siendo más precisos en la identificación de estos orígenes, se puede consignar que la desregulación financiera de los mercados, el consenso de Washington y la tendencia a las privatizaciones fueron tres grandes hitos que influyeron notablemente en el desarrollo de las telecomunicaciones en América Latina durante esa década.

A dichas características políticas se le sumaron los avances tecnológicos que estaba viviendo la industria, sentando la red de cableado de fibra óptica, sumado a la explosión de la World Wide Web y a la revolución de los procesadores de las computadoras que se abarataron y se volvieron notablemente más eficientes.

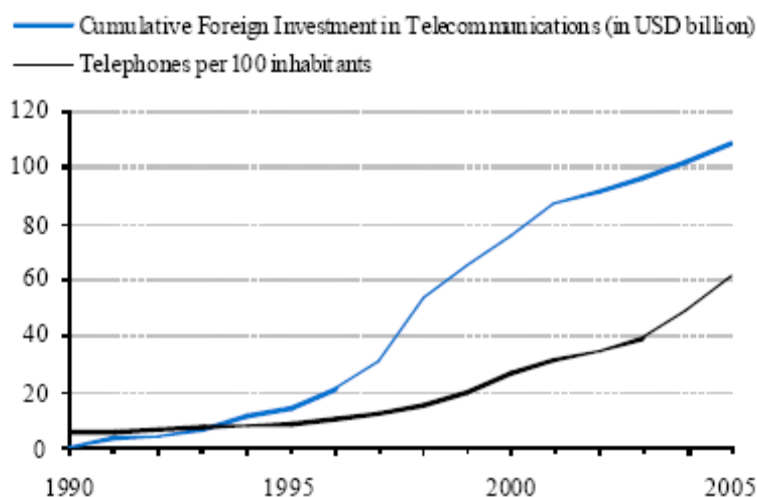
Tanto los paradigmas neoliberales como el desarrollo tecnológico proporcionaron, ya en la década de 1980, las condiciones propicias para una profunda transformación del sector de las telecomunicaciones. Luego de un inicio en manos privadas en varios países, desde los años 50, en la mayoría de los países latinoamericanos se había optado por considerar estratégico el sector y la responsabilidad de la gestión de las telecomunicaciones quedó en manos de empresas públicas monopólicas. El crecimiento de dichas empresas se dio de manera muy desigual, con fuerte centralización de las líneas en los grandes centros urbanos y un cierto retraso en la adopción de nuevas tecnologías. Puede señalarse que las empresas de telecomunicaciones no escaparon a las contradicciones inherentes a la política general, en donde lo público no mereció por parte de las clases hegemónicas el mismo respeto que en las sociedades desarrolladas.

Con la emergencia de un contexto político neoliberal, ganaron espacio los discursos que indicaban que el Estado no tenía la capacidad económica para hacerse cargo de las altas inversiones requeridas por el desarrollo del sector de las telecomunicaciones, especialmente para adaptar las redes al nuevo entorno digital. En la mayoría de los casos tampoco el capital nacional pudo hacerse cargo de dicho desarrollo y las telecomunicaciones cedieron su carácter estratégico y pasaron a formar parte de grandes corporaciones multinacionales. La sumatoria de crisis económica con altos niveles de endeudamiento público, la promoción (no exenta de enormes presiones) de una nueva política por parte de organismos internacionales como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el desarrollo tecnológico, sumados al entusiasmo de las clases hegemónicas locales, resultaron una combinación letal para la continuidad de los servicios de telecomunicaciones de patrimonio público.

La nueva política promovió que el Estado cediera terreno para lo que se presentaba como un salto al desarrollo con la inversión extranjera directa de estas compañías. El caso de los países andinos no fue una excepción a esta regla, aunque en el caso ecuatoriano no llegaron a concretarse todas las fases del proceso de privatización (ver capítulo correspondiente).

Desde el comienzo de la década de 1990, la inversión directa mundial creció notablemente, y Latinoamérica no quedó fuera de este patrón general. En el siguiente cuadro elaborado por el Centro para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2007)⁵ se muestra cómo la inversión extranjera directa en telecomunicaciones acompañó el incremento de las líneas de telefonía básica en toda la región:

Figura 1. Acompañamiento de la inversión extranjera directa y la penetración de telefonía fija en América Latina



Fuente: OCDE Policy Insights N° 52, octubre de 2007.

Inversión extranjera en telecomunicaciones acumulada (en USD mil millones)

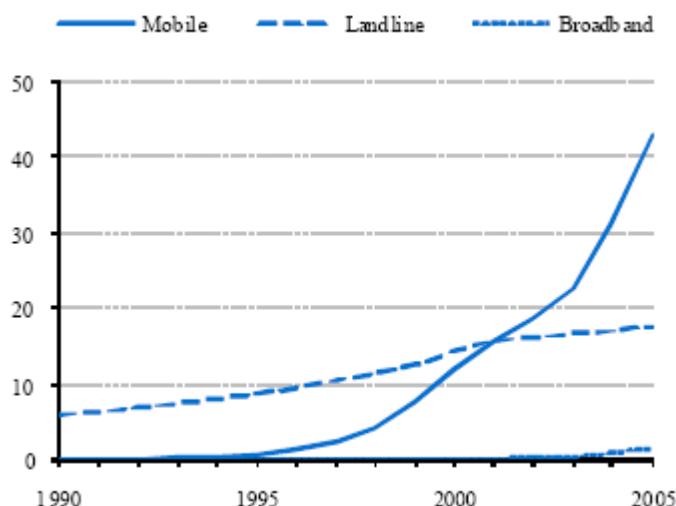
Teléfonos cada 100 habitantes

Desde mediados de la década de 1990 se asistió además al desarrollo de las redes de telefonía móvil, que casi sin excepciones fueron lanzadas por el sector privado. Luego de un comienzo lento y circunscrito a las clases más acomodadas, la adopción de un sistema de prepago mediante tarjetas estimuló la adopción de servicios de telefonía móvil a nivel masivo. El desarrollo de la telefonía móvil, que ha superado ampliamente a la telefonía fija, muestra dos caras. Por un lado, su penetración masiva en todos los sectores sociales, que ha permitido a numerosos sectores de la población antes marginados el acceso a un nivel básico de conectividad. Por el otro, el criterio

⁵ www.oecd.org/document/40/0,3343,en_2649_33973_38789800_1_1_1_1,00.html

mercantil como única lógica de planificación, que debió resolver la necesidad de las clases populares de acotar su gasto en comunicaciones, un fuerte nivel de concentración del mercado de prestadores y finalmente, la escasa capacidad regulatoria del mercado.

Figura 2. Densidad de teléfonos celulares, de línea fija y de banda ancha en América Latina. Líneas cada 100 habitantes



Fuente: OCDE Policy Insights N° 52, octubre de 2007.

Teléfonos celulares

Teléfonos fijos

Banda ancha

De acuerdo a este informe de la OCDE⁶, la inversión de actores extranjeros ha realizado aportes de capital que permitieron el despliegue de nuevas redes digitales en la región. A mediados de la década de 1990, solo uno de cada diez latinoamericanos poseía una conexión telefónica; hoy son seis en diez, lo que posiciona a la región por encima del promedio que es de 54%. La principal vía para el acceso a la conectividad la ha aportado la telefonía móvil, especialmente mediante sistemas de prepago.

Sin embargo, éstas son solo tendencias, ya que la región continúa con un mercado perfil diferenciado en el acceso a servicios de telecomunicación entre los segmentos más ricos y pobres de la población. A pesar de que la telefonía celular permite atender a los consumidores de menor poder adquisitivo, el quintil más rico tiene tres veces más posibilidades de acceder a un teléfono que el quintil más pobre. Estas diferencias son más notorias en América Central y los países andinos (OCDE, 2007: 2)⁷. Por otra parte, la introducción de internet, y especialmente de la banda

⁶ De la Iglesia, R. (octubre, 2007). Telecommunications in Latin America. Can multinationals fill the gap? Disponible en: www.oecd.org/dev/publications/leo

⁷ Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/54/30/39851949.pdf>

ancha, se ha dado de forma más paulatina y solo alcanza una incidencia importante en los grandes centros urbanos.

A pesar de las diversas iniciativas en la región latinoamericana vinculadas con los fondos de solidaridad digital, los telecentros y la alfabetización digital, para algunos organismos – principalmente la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y la OMC – los marcos regulatorios han sido incapaces siquiera de alentar una competencia justa que pueda llegar a asistir a los sectores más pobres de la población, a partir de un entorno en el que participen múltiples empresas. Por el contrario, no han sido pocos los casos en los que las agencias regulatorias o bien directamente fueron capturadas por las empresas incumbentes (las que obtuvieron el control de las antiguas empresas estatales) o bien no pudieron promover el interés público con políticas de acceso universal y reducción de tarifas para los usuarios.

Por su parte, la sociedad civil no ha sido capaz de participar e incidir para alcanzar un entorno abierto, bien regulado y competitivo, que no solo esté dirigido hacia los sectores de mayor poder adquisitivo, sino también a las capas medias y bajas.

Desafíos para la política de telecomunicaciones

De acuerdo a la UIT, en 2007⁸ había 123 países que habían privatizado sus servicios de telecomunicaciones. Es significativo tener en cuenta que esta estadística en menos de un año y medio se ha visto modificada por los casos de nacionalización en Venezuela, Bolivia y Ecuador, países que quedan comprendidos en esta investigación. Además, un 75% de los estados miembros de este organismo habían establecido un regulador específico para el sector.

Sin embargo, luego del cambio tecnológico en las telecomunicaciones, el concepto de monopolio natural de los servicios de telefonía dejó de ser una justificación a la posesión estatal de las empresas telefónicas. “Este razonamiento técnico, congruente con las estrategias gubernamentales del nuevo paradigma económico, inició el proceso de privatización en este sector, con la intención explícita de incrementar la inversión y acrecentar el desarrollo de la infraestructura, mejorar el servicio y ampliar la densidad telefónica. Sin embargo, la evidencia recabada por la presente investigación demuestra que la venta de las compañías telefónicas no ha traído los beneficios descritos por la lógica de la privatización” (García, 2003: 7)⁹.

⁸ International Telecommunication Union (2007). Trends in telecommunication reform 2007. The road to next-generation networks (NGN) (summary) [en línea]. Disponible en: www.itu.int/dms_pub/itu-d/opb/reg/D-REG-TTR.9-2007-SUM-PDF-E.pdf

⁹ Disponible en: http://74.125.93.132/search?q=cache:uP8tnr7_MEEJ:www.gestionypoliticapublica.cide.edu/num_anteriores/Vo

Ante un panorama que parecía predicar la desregulación absoluta, desde diversos grupos de estudio y organismos internacionales se vuelve a revalorizar la regulación del sector como medio fundamental para garantizar mecanismos de equidad y robustez, tanto del sector como del Estado (más allá de si tiene o no este último participación en el mercado a través de alguna empresa).

Un estudio reciente¹⁰ en 20 países desarrollados y 24 en desarrollo encontró que la mejor estrategia para promover el desarrollo consiste en incrementar la inversión en infraestructura de telecomunicaciones y que la mejor manera de conseguir esto es a partir de la generación de competencia en el sector. La disponibilidad de crédito es señalada como una de las mejores políticas para incentivar la inversión en el área.

La trayectoria de liberalización de los mercados de telecomunicaciones en países desarrollados impulsó la modernización de la infraestructura del sector. Lo que nadie discute es que el desarrollo de estos mercados requirió políticas y regulaciones a nivel nacional con autoridad suficiente para implementar y hacer cumplir la normativa. Algunos países en desarrollo siguieron más esta tendencia de regulación de los países europeos, como es el caso de Brasil e India.

Sin embargo, esto no es tarea fácil en países donde el papel de los gobiernos ha demostrado en diversas oportunidades no estar a la altura de las circunstancias para impulsar el desarrollo de las telecomunicaciones. Mientras en una región como Europa, que culminó un proceso de liberalización del sector en 1998 con una actualización en 2002¹¹, donde se vieron algunas espectaculares tasas de crecimiento de internet y de reducción de tarifas¹², la mayoría de los países en desarrollo, y en particular aquellos con menores ingresos por habitante, tuvieron una adopción mucho más lenta de las nuevas tecnologías, al mismo tiempo que retrasos en llegar a las localidades rurales y poblaciones periféricas. Las tecnologías inalámbricas y la posibilidad de acceder a servicios de internet y de voz sobre IP en estas localidades apartadas, como desarrolla el caso colombiano, es uno de los desafíos más recientes para operadores, reguladores y técnicos. Por otra parte, en toda la región latinoamericana se verifica un fuerte proceso de concentración de la propiedad del sector de las telecomunicaciones que amenaza la existencia de una competencia siquiera formal. En efecto, la notable expansión de Telefónica de España y América Móvil del mexicano Carlos Slim (Telmex) siembran incertidumbre sobre la posibilidad de establecer un virtual duopolio en el mercado regional de las telecomunicaciones.

I.XIII_No.II_2dosem/Gilberto_Garcia.pdf+el+impacto+de+la+privatizaci%C3%B3n+en+las+telecomunicacione
s+gilberto+garcia&cd=4&hl=es&ct=clnk&gl=ar

¹⁰ Shih, E., Kraemer, K.L. y Dedrick, J. (2008). IT diffusion in developing countries [en línea]. Disponible en: pcic.merage.uci.edu/papers/2008/ITDiffusion.pdf

¹¹ Desde 2002 se produjeron cinco directivas armonizadoras: 1) directiva de marco; 2) directiva de acceso e interconexión; 3) directiva de autorización; 4) directiva de servicio universal y de derechos de los usuarios; 5) directiva de privacidad en las comunicaciones electrónicas.

¹² En 2004 en Francia el precio por un servicio de ADSL oscilaba entre EUR 40 y 80, por una velocidad de bajada/subida de 512/128kbps, mientras que en 2007 el servicio costaba EUR 30 mensuales con 24 Mbps, con VoIP, telefonía básica y TV digital.

La experiencia de los países desarrollados demostró que la competencia garantiza precios más bajos, nuevos productos y servicios y una mayor capacidad de elección por parte de los consumidores. La situación es distinta en los países en desarrollo, donde los reguladores, cuando existen, tienden a ser débiles, carecen de independencia institucional/jurídica/política, no poseen competencias técnicas suficientes y son parte de un sistema de influencias cruzadas entre operadores del sector público y privado, por mencionar algunas de las debilidades y amenazas para estos organismos¹³.

Una consecuencia de esta caracterización es que los pliegos licitatorios contenían principios que establecían ventajas para las corporaciones más que para los usuarios finales. Estos se veían sumidos – como lo ilustran los casos nacionales de este volumen – en los altos costos de los servicios, que además estaban más enfocados en las ciudades y en los sectores de mayor poder adquisitivo.

Los mercados de los países en desarrollo son distintos a los de los países desarrollados, lo que tampoco permite comparar el modelo a rajatabla entre ambos. En los primeros, los mercados son mayoritariamente rurales – particularmente en la región andina – y de alto riesgo, en tanto las inversiones no necesariamente implicarán grandes rendimientos. Aunque una empresa estatal monopólica de telecomunicaciones tampoco garantiza precios bajos¹⁴, tiene la obligación de proporcionar servicios básicos a toda la ciudadanía.

La liberalización de las telecomunicaciones implica la introducción de mecanismos de competencia en un sector regulado por políticas definidas por los estados. Con la pérdida de las empresas de telecomunicaciones monopólicas, los gobiernos de los países en desarrollo pueden perder una importante fuente de ingresos¹⁵, mientras que usualmente las que ganan son las grandes empresas internacionales. Sin embargo, la región también se ha embarcado en generar sus propias “multilatinas”, y con Telmex el sector de las telecomunicaciones no está exento de esta tendencia.

Los desafíos para la regulación en estos contextos son múltiples. Por un lado, en el marco de la convergencia, con internet y las redes sustentadas en protocolos IP que promueven una variedad de aplicaciones y servicios que deben reflejarse necesariamente en los marcos regulatorios. Como estas redes permiten distintos tipos de tráfico sobre una plataforma común esto ayuda a algunos operadores a generar economías de escala asociadas con la integración vertical de estos servicios. Para prevenir estos abusos los reguladores deberían intentar imponer obligaciones que permitan a los operadores de redes proporcionar servicios equitativos y no discriminatorios a la competencia.

¹³ Gómez, G., Eliades, A. y Aguerre, C. (2009). “Las mordazas invisibles: nuevas y viejas barreras a la radiodifusión”, editado por AMARC-ALC, Buenos Aires (en prensa).

¹⁴ Proenza, F. (2003). The Road to Broadband. Development in Developing Countries. Disponible en: itidjournal.org/itid/article/view/222/92

¹⁵ ANTEL, la empresa monopólica estatal uruguaya de telecomunicaciones proporcionó en los primeros meses de 2008 a Rentas Generales de ese país USD 41 millones. www.elpais.com.uy/08/07/22/pecono_359202.asph

Otro de los desafíos es la utilización de una plataforma común para la radiodifusión y la telefonía. Ante estos nuevos escenarios los marcos regulatorios tienden a converger y a adoptar políticas neutrales de tecnología. El caso peruano en esta publicación es un buen ejemplo de la regulación en ese país sobre la discriminación o no de los contenidos que se transportan en internet, la neutralidad de la red.

Durante muchos años los países en desarrollo se han manejado con servicios de telecomunicaciones operados por el Estado. Desde la década de 1990 los mercados de estos países han sido liberalizados, se incrementaron los servicios, bajaron algunos costos, pero han emergido otros desafíos. Algunos de ellos provienen de la implementación de las políticas de telecomunicaciones: cómo asegurarse la entrada al mercado, cómo proporcionar acceso a la población de escasos recursos, cómo proporcionar interconexión entre operadores, cómo regular tarifas, y cómo proteger al consumidor. La forma en cómo se promueven y se mantienen depende de la historia de las liberalizaciones y privatizaciones en los mercados de un país. Como se puede apreciar en este volumen con los casos de Bolivia y Ecuador, estas reformas no se han dado de forma unánime en toda la región, ni sin que mediaran resistencias o contramarchas. Más allá de los indicadores básicos de infraestructura en telecomunicaciones, se pueden visualizar historias sociales y políticas que deben ser consideradas y evaluadas a la hora de definir la política de telecomunicaciones.

La liberalización de las telecomunicaciones y la privatización han estado tomadas usualmente de la mano. Técnicamente, la privatización es la conversión de una empresa estatal a una privada, mientras que la liberalización es el cambio en las condiciones de mercado, de uno monopolístico a otro competitivo. En este proceso se observa que los gobiernos deben tomar decisiones clave en relación a si quieren o no seguir manteniendo una empresa o el establecimiento de una agencia reguladora. Ambas tendencias se observan en los casos de los países analizados. Pero uno de los peligros más evidentes que se han observado en diversos casos sudamericanos es el de privatizar las empresas estatales y luego proceder a la liberalización del mercado. Esta forma de cambiar tiende a la creación de un monopolio privado. Comenzar por la liberalización del mercado permite tener un panorama más claro del mercado y de los riesgos regulatorios. (Garrison, 2002¹⁶). Claro que las condiciones y la coyuntura política de la década de 1990 (endeudamiento y gobiernos neoliberales) determinaron un proceso de liberalización muy favorable a las incumbentes, y con poco margen de acción para políticas que promoviesen el interés público.

Las recomendaciones que han surgido de organismos y expertos vinculados al Banco Mundial (Wallsten, 2002¹⁷; The Center for Democracy and Technology, InfoDev 2002¹⁸) apuestan a que los

¹⁶ Licensing in a Regulatory Framework, William B. Garrison, Workshop on Licensing and Regulatory Bodies, Hanoi, Vietnam November 2002

¹⁷ Wallsten, S. (2002). Does sequencing matter? Regulation and privatization in telecommunications reforms [online]. Available from: <http://www.isnie.org/ISNIE02/Papers02/wallsten.pdf>

países en desarrollo adopten la competencia más que la privatización. Esta última, de acuerdo a su visión, puede fallar a la hora de desarrollar mercados competitivos y generar, por el contrario, grandes monopolios privados con pocos incentivos para mejorar el servicio y bajar los precios para los usuarios finales. Los inversores pueden buscar largos períodos de exclusividad durante los cuales operan sin competencia. Por esta razón es que aconsejan a los países desarrollar un adecuado marco regulatorio antes de privatizar.

Estas recomendaciones apuestan al desarrollo de proyectos que sean compatibles con la infraestructura de telecomunicaciones de un país. En aquellos contextos nacionales donde la teledensidad (cantidad de líneas fijas cada 100 habitantes de una zona) es baja, el acceso público a través de telecentros, kioscos o bibliotecas puede ser usado para promocionar políticas de acceso. Otro de los focos de interés de estos organismos es la promoción de micro-emprendimientos que permiten auto-sustentarse. El caso colombiano en esta publicación es un ejemplo concreto de una política nacional para acercar las telecomunicaciones a comunidades indígenas y rurales.

Las conexiones inalámbricas son otro de los temas centrales en el establecimiento de políticas para proporcionar una solución tecnológica de costos más accesibles y con mayor capacidad de implementación que la conexión a banda ancha mediante cable tradicional. Las conexiones inalámbricas como *Wireless Fidelity* (Wi-Fi) y *Worldwide Interoperability for Microwave Access* (WiMax) ofrecen oportunidades en particular para desmontar la última milla del bucle de conexión. Ambos estándares están liderados por organizaciones de la sociedad civil, aunque con apoyo de la industria, lo que muestra que las alianzas entre sectores privados/sociales, públicos/privados, sociales/públicos son un mecanismo a explorar más a fondo para resolver los problemas del acceso a las tecnologías en comunidades locales.

Consideraciones finales

Por todo lo expuesto no cabe duda que para realizar una aproximación al estudio del desarrollo de la banda ancha en los países andinos, es preciso partir de considerar la capacidad regulatoria de los países en materia de telecomunicaciones, trazando una breve historia de las políticas públicas en el área, que a su vez debe ser puesta en juego con las nuevas tendencias propuestas por los gobiernos actuales.

El debate sobre los modelos más acertados para desarrollar una infraestructura nacional en telecomunicaciones y el péndulo que oscila entre privatización y estatización no permiten vislumbrar los matices de instancias mediadoras y sumamente influyentes como son la generación de políticas vinculadas con el desarrollo y con las particularidades históricas y culturales de cada

¹⁸ The Center for Democracy and Technology and InfoDev. (2002). The e-government handbook for developing countries [online]. Available from: <http://www.cdt.org/egov/handbook/2002-11-14egovhandbook.pdf>

país. Ante la nueva configuración del sector de las telecomunicaciones en la sub-región andina, vale la pena considerar los desafíos que son nuevos de esta coyuntura, pero sin dejar de aprender de las lecciones recientes.

Uno de los mayores desafíos es encontrar los caminos que permitan resolver la brecha en la infraestructura disponible (tanto entre países como al interior de la sociedad), especialmente de banda ancha, que demanda la búsqueda e implementación de soluciones integrales y a mediano y largo plazo. Las políticas de telecomunicaciones deben articularse con políticas económicas y sociales que también aspiren a una mayor distribución de la riqueza. La política de telecomunicaciones, la legislación y su regulación deben ser emprendidas y comprendidas desde perspectivas multidimensionales, con una visión holística y una intervención en distintos niveles que procure fortalecer el acceso a las TIC para el conjunto de la sociedad.

En muchos casos es preciso mirar más allá de si la brecha debe ser solventada a través de inversión pública o mediante enfoques centrados exclusivamente en el mercado. Consideramos que la solución pasa por la combinación de los dos enfoques, sentando condiciones para la coexistencia de modelos comerciales con modelos colaborativos o comunitarios, en vista de que las intervenciones centradas en el mercado han fallado en la provisión del acceso universal. Asimismo en varios de los países de la región analizada se asiste a una época en que en el campo del acceso a las TIC, así como en otros aspectos relacionados con el desarrollo, hay una mayor demanda de Estado y menos demanda de mercado, o al menos, un equilibrio entre esos dos tipos de intervenciones. Creemos que es necesario restablecer la confianza en la acción estatal para asegurar el acceso universal y abierto a las TIC. La intervención del Estado además es primordial para contrarrestar el uso económico e ideológico que se hace de las tecnologías, que se traduce en dependencias económicas y subordinaciones culturales.

Hemos tratado de brindar un marco general que permita comprender mejor los casos que se presentan a continuación. En todos ellos se exponen diferentes problemas a considerar para implementar una política que estimule el acceso del conjunto de la población a servicios de banda ancha. Claro que aún en una región que tiene una historia y estructura sociodemográfica similares se aprecia que el nivel de desarrollo y las opciones son altamente divergentes. En Bolivia el Estado debe pensar las políticas de banda ancha en el marco de un proceso de reestructuración social muy importante en el cual las telecomunicaciones pueden jugar un rol estratégico. En Ecuador se analiza la estrategia de desarrollo de nuevas redes que faciliten el acceso, luego de un proceso fallido de privatización de las telecomunicaciones. También en Colombia se describen las tensiones que enfrenta el ambicioso programa de introducción de Centros de Acceso Comunitario, en un entorno político más estable y con una economía más afianzada, que destina más recursos al sostenimiento de la política pública. Los casos de Perú (neutralidad de la red) y Venezuela (punto de acceso nacional – NAP) reflejan discusiones fundamentales para que el desarrollo de la banda ancha en la región pueda ser realizada en el marco de atender el interés público.

Contar con una red de banda ancha con acceso universal y precios asequibles para el conjunto de la población supone un nuevo desafío para la política de telecomunicaciones de signo democrático.

Para que ésta llegue a ser implementada será menester que la sociedad civil participe de forma activa, coordinada y comprometida. La utopía no sería completa si no se produce un avance en la conceptualización misma de los procesos comunicacionales, en el sentido de establecer el derecho a la comunicación como un derecho elemental para el ejercicio de una ciudadanía plena.