



## Líneas para los pobres

Debate sobre políticas para el acceso equitativo a las TIC<sup>1</sup>

Alan Finlay

---

<sup>1</sup> Este artículo es una síntesis de los trabajos y comentarios sobre el tema de las herramientas y tecnologías para el acceso equitativo a la infraestructura de TIC. Es 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](http://www.apc.org/en/pubs/research)

La mayor parte de la población mundial aún está aislada de las oportunidades que ofrece la revolución global de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) – y los pobres son los menos privilegiados.

Esta es la visión del experto en TIC Lishan Adam, de Etiopía, cuyo trabajo *Políticas para el acceso equitativo* considera la posibilidad de realizar intervenciones políticas para rectificar los desequilibrios entre ricos y pobres, cuando de acceso a la tecnología se trata.

Según Adam, los datos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) muestran que cerca de 97% de la población de África no tenía acceso a una línea fija de teléfono, un computador o internet en 2005 – y la cifra era la misma en Asia. Adam agrega que los gobiernos y organismos reguladores todavía no han logrado ofrecer servicios de comunicación asequibles para los pobres y, a pesar del éxito de la telefonía móvil en África, las tarifas siguen siendo altas. Los reguladores, que idealmente deberían controlar la industria de las telecomunicaciones sin interferencia política, no tienen independencia ni cuentan con expertos en el tema, por lo que suelen ser incapaces de desafiar a los operadores estatales cuando se trata de empresas poderosas.

El panorama es aún más gris: “Las políticas que promueven contenidos pluralistas tampoco han tenido éxito debido a los fuertes intereses del gobierno y el sector privado en los medios”, señala Adam.

“La comunicación no es una prioridad financiera para casi un tercio de los pobres del mundo, que gana menos de un dólar por día. Este segmento de la población mundial no podrá beneficiarse de las oportunidades que ofrecen las TIC si no se generan enfoques innovadores que promuevan un acceso asequible”, agrega.

El trabajo de Adam forma parte de una serie de cuatro sobre diversos aspectos del acceso equitativo a la infraestructura de TIC, que encargó la Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC).

Adam destaca el despliegue de infraestructuras troncales regionales y cables submarinos en África como uno de los pasos más importantes que se han dado últimamente para cerrar la creciente brecha digital. Mucha gente es optimista en cuanto a la posibilidad de que el Sistema de cable submarino de África oriental (EASSy) reduzca el costo de acceso a la banda ancha, actualmente en manos de los proveedores de servicios de telecomunicaciones. Pero EASSy es tan sólo una de varias iniciativas de cable y Kenya, que está en el corazón del continente, está resultando la luz que muestra el camino al acceso en África.

En un comentario sobre el trabajo de Adam, el director del Programa de políticas de información y comunicación, Willie Currie, sostiene que: “El gobierno está liderando la expansión del acceso a la banda ancha en el país y en la región tomando la iniciativa de desplegar un cable submarino de fibra óptica (TEAMS) y aplicando luego las lecciones

obtenidas de manera sistemática y coherente, con el apoyo entusiasta de todos los interesados/as.”

“Si el gobierno de Kenya logra sacar esto adelante, será un poderoso ejemplo para que otros países africanos puedan seguirlo”, agrega.

Pero también es cierto que el éxito de Kenya es totalmente ordinario – que sobresale porque varios otros países en desarrollo experimentan una situación muy difícil.

Currie se muestra cínico: “Los gobiernos del mundo en desarrollo suelen ser los peores enemigos de su ciudadanía”, indica. “No tienen la capacidad de hacer cosas y no respetan los derechos y necesidades de sus ciudadanos y ciudadanas, y no se responsabilizan por sus acciones.”

“Puede existir todo el consenso del mundo en cuanto a lo que se puede hacer para mejorar el acceso equitativo a las TIC, pero será poco útil si el Estado es disfuncional. Ese es el mayor desafío cuando se trata de un acceso equitativo”, advierte.

“Las diferencias políticas, económicas y regulatorias de la mayoría de los países constituyen el mayor problema para lograr interconexiones entre los países y una implementación rápida de los proyectos propuestos”, agrega Adam.

Currie señala que los foros internacionales muestran que existe consenso entre los gobiernos, el sector privado, las instituciones internacionales de desarrollo y la sociedad civil en cuanto a cómo lograr el acceso equitativo, y que hay un acuerdo general en cuanto a lo que se hizo mal en el pasado.

Por ejemplo, entre los puntos claves de la “convergencia” sobre el acceso equitativo que surgió entre los participantes del Foro de gobernanza de internet (FGI) en Río de Janeiro, estaba la idea de que el modelo de mercado ha sido efectivo para incrementar el acceso en los países en desarrollo. Esto ha generado un llamado a “aplicar los principios de la competencia de manera coherente y general a todas las áreas del sector de telecomunicaciones.”

También hubo acuerdo, en general, de que donde han fracasado los modelos de mercado, se necesita un enfoque de colaboración entre las municipalidades, la comunidad y diversos operadores y proveedores.

Los participantes estaban convencidos de que las TIC pueden ser herramientas efectivas para el desarrollo a nivel rural y local. Esto ha hecho que se busque un enfoque multisectorial, que incluye la integración del despliegue de TIC en proyectos de desarrollo local, como la construcción de calles y rutas, el tendido de electricidad y tuberías de agua.

Pero Adam no parece estar de acuerdo con esta idea – al menos, en cuanto al inequívoco apoyo del modelo de mercado. “Una genuina competencia es esencial para promover el acceso equitativo y fomentar la participación e innovaciones del sector privado. Sin embargo, el mercado en sí mismo no garantiza el acceso equitativo a un estándar que cubra las expectativas del interés público”, alegó.

Adam presenta algunas pruebas contundentes de por qué la liberalización podría convertirse rápidamente en un problema si de lo que se trata es de brindarle el servicio a los pobres. Por ejemplo, la imposición de regulaciones propias del libre comercio en un contexto de desigualdades socioeconómicas suele reforzar dichas desigualdades. Las reformas del sector, como el hecho de eliminar el monopolio público de las telecomunicaciones y pasar el manejo del sector a manos privadas, han generado monopolios privados, en lugar de aumentar el servicio y acceso en las zonas rurales.

“Liberalizar el sector de internet no generó un aumento automático del número de usuarios/as, ni ha significado una reducción del costo de acceso”, señala. Ahora se puede lograr un vínculo transatlántico entre América del Norte y Europa por 2,5 dólares mensuales por megabit y por segundo (Mbps), mientras que el vínculo de África a Estados Unidos o Europa cuesta entre 2.000 y 5.000 dólares por Mbps.

“Dado que el PBI [producto interno bruto] per capita de África subsahariana es 100 veces más bajo que el de los países industrializados, el costo real de la banda ancha es muy alto”, explica Adam.

Adam destaca también el fracaso de los intentos por cerrar la brecha digital mediante estrategias de acceso universal – o las intervenciones programáticas del Estado para ofrecer servicios de telecomunicaciones en las zonas que carecen del mismo. Las estrategias de acceso universal han intentado “resolver los problemas del fracaso de mercado”. Sin embargo, en varios sentidos, parece que el abismo entre los/as tecnológicamente ricos/as y los/as tecnológicamente pobres se mantiene, dice Adam.

La analista de TIC para el desarrollo Amy Mahan sostiene que los datos de Adam son de utilidad porque muestran la otra cara de la brecha digital, pero no está del todo de acuerdo con sus conclusiones.

“En 1999, se puede decir que había pruebas de que, si bien no era la solución perfecta, pasar del monopolio en el sector de las telecomunicaciones a la modalidad de mercado tuvo como consecuencia la reducción de largas listas de espera, el incremento de la infraestructura y, por supuesto, el establecimiento de reguladores (independientes) en todo el mundo”, sostiene en un comentario encargado por APC.

Mahan establece una distinción clara entre políticas y regulación: “la regulación facilita la implementación de las decisiones políticas”. Según ella, la “privatización sólo fue un paso

parcial" y "todavía se necesita una profunda reforma regulatoria en la mayoría de los países en desarrollo para generar el tipo de condiciones que sirvan para atraer inversiones al sector."

Mahan también señala que, si bien es limitado, el servicio de telecomunicaciones a cargo del Estado tiene algunos éxitos. Por ejemplo, Uruguay tiene una de las mayores tasas de penetración de las telecomunicaciones de América Latina. "Ello podría explicar en parte la alta tasa de adopción de internet en el país antes de que existieran las conexiones de banda ancha", explica Mahan.

Pero este modelo también tiene sus límites y el acuerdo es, en el mejor de los casos, una solución de mediano plazo, sostiene Mahan. "Los marcos legales y regulatorios del sector están impidiendo ahora la innovación y la competencia que podrían reducir el alto costo de acceso", concluye.

Currie acepta que, a pesar del consenso del FGI, hay contradicciones entre la aceptación del modelo competitivo y el llamado a adoptar un modelo participativo para el acceso rural que incluya actores externos del mercado, como las ONG. Su argumento es provocador: "¿Acaso todos los interesados/as estarán de acuerdo en que para hacer del acceso universal una realidad es necesario que los modelos competitivos coexistan con los de colaboración?". Además, este tipo de situaciones se ve ilustrado cuando los operadores privados de la red empiezan a objetar el tendido de redes inalámbricas municipales, como está sucediendo en Estados Unidos.

Los gobiernos han intentado integrar las TIC a los planes de desarrollo generando estrategias electrónicas, pero muchas no han sido efectivas. Según Adam, las estrategias electrónicas de Asia (específicamente, en Corea, Malasia y Singapur) han dado buenos resultados, pero no es fácil repetir las experiencias por carencia de recursos financieros y capacitación.

Las buenas intenciones políticas se ven frustradas a veces por el lento ritmo de la reforma en el sector de la radiodifusión – que conlleva un gran peso e interés político, pero se mantiene clave debido a la convergencia. Los regímenes mundiales de telecomunicaciones también causan impacto. Un ejemplo es el del costo desproporcionado de los circuitos internacionales que cobran los proveedores de servicios de internet en los países en desarrollo, en comparación con sus pares en los países industrializados.

Adam sostiene que el mejor enfoque para lograr un acceso equitativo es un "enfoque orgánico" de la manera de elaborar políticas, con el foco puesto en "construir bloques como capacitación a nivel de la educación nacional, infraestructura, contenidos y suministro de servicios públicos". Entre los diversos ejemplos mencionados, Mauricio y Túnez muestran que al confiar en expertos/as locales y centrarse en la infraestructura de las telecomunicaciones, además de contar con políticas habilitantes e incentivos para el sector privado y la

educación, los resultados fueron más grandes que en los casos de iniciativas verticalistas, con una “lista de compras de actividades”.

“Un plan local de desarrollo favorable a las TIC, por ejemplo, asegura el tendido de un cable de fibra óptica mientras se construyen calles. Esto serviría para reducir el costo de la construcción, ya que no hay que romper las calles y veredas existentes para colocar el cable”, explica.

“Las políticas sobre acceso equitativo dependen en gran medida de la visión del gobierno y su capacidad de implementar programas de TIC. Cuanta mayor cantidad de políticas nacionales de TIC aborden la temática del acceso universal, mejor será la conectividad de las zonas con escaso servicio”, agrega.

Para Mahan, una regulación proactiva para el acceso universal debe reflejar la dinámica de cambio inherente a los mercados emergentes de TIC, lo que incluye cambios tecnológicos. “Tal regulación podría permitir y fomentar la explotación de nuevas tecnologías y modelos alternativos de mercado”, explica.

Se trata del tipo de marco regulatorio flexible que “los actores del sector privado podrían resistirse a aceptar” – pero ese es precisamente el motivo por el que se necesitan reguladores fuertes e independientes.

Para Currie, la buena gobernanza depende de “cuán en serio se toman a sí mismos los países en desarrollo, sin la ayuda de los países industrializados y las instituciones internacionales de desarrollo”.

“Si las instituciones son débiles y los reguladores no tienen capacidad para regular, no vale la pena desarrollar estrategias de acceso universal, que corren riesgo de quedar por el camino”, agrega Mahan. “Las mejores políticas son inútiles si sólo existen malas instituciones y procesos ineficaces para su implementación”, concluye.