



Comentario sobre Acceso equitativo: La gente, las redes y las capacidades

por David Souter

F.F. Tusubira, June 2008 ¹

¹ Este es un comentario sobre un "Tema emergente" titulado Acceso equitativo: La gente, las redes y las capacidades, de David Souter. 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

David Souter hace un muy buen análisis en su trabajo Acceso equitativo: la gente, las redes y las capacidades, pero los siguientes comentarios se centran en áreas en las que mi perspectiva es diferente, o en las que me parece que es necesario insistir.

El nivel de las suposiciones

- *La solidez de las suposiciones subyacentes es lo que genera un caso confiable. Souter presenta tres argumentos claves en su trabajo:*
- *Que los y las responsables de la formulación de políticas y los reguladores se encuentran en el centro del rápido y enorme despliegue mundial de las TIC*
- *Que “mejorar su capacidad, y la de los actores industriales en general, para predecir e innovar en medio del cambio y la incertidumbre podría ser muy útil para incrementar el ritmo al que se despliega la infraestructura y maximizar el resultado social y económico”.*
- *Que el valor de las TIC “florece con conocimientos que no están muy disponibles en las comunidades pobres”.*

Destaco los siguientes huecos en el nivel de las suposiciones.

El rápido crecimiento del uso de la telefonía móvil en África:

Este fue un resultado accidental de la política y la regulación. Además, el proceso habitual de comercialización, privatización y liberalización fue concebido y dirigido por agencias externas (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y Unión Internacional de Telecomunicaciones), que siguen teniendo una gran influencia sobre la política y la regulación del sector. Por lo tanto, ¿es correcto suponer que los y las responsables de la formulación de políticas y regulaciones se encuentran en el centro de este gran cambio? Sí, se necesita capacitación, pero dentro del amplio marco que considera a las personas e instituciones (internas y externas) que conducen la política y las regulaciones en un país determinado. La identificación de dichos actores requiere de análisis específicos: los países difieren radicalmente, sobre todo en África, según la autoridad y el poder de sus reguladores y encargados/as de formular políticas, y según la gobernanza política y sus estructuras.

Disponibilidad de conocimientos: El valor de muchas oportunidades nuevas – incluyendo, en particular, a internet – es revelado por conocimientos que no están disponibles en las comunidades pobres. Se suele creer que la falta de conocimiento es un obstáculo clave. Las comunidades han demostrado que tienen la capacidad de desarrollar esos conocimientos en forma independiente, siempre y cuando cuenten con un acceso fácil a la tecnología. Los experimentos informáticos del agujero en la pared, la fama de las mujeres analfabetas de Grameen: todo eso ha servido para demostrarlo. La pobreza tiene que ver con la falta de oportunidades, no con la estupidez.

También adhiero a la interpretación más prudente de que las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) servirán para mejorar lo que está sucediendo en los países en desarrollo en lugar de desplazarlo con la nueva y valiente "sociedad del conocimiento". Sin duda, se puede cuestionar si acaso el conductor es el conocimiento per se: el conocimiento genera ventajas competitivas y puede crear innovación, pero no sustituye a los bienes y servicios.

Enfoques estratégicos

La demanda y el suministro de servicios de la infraestructura: Se ha discutido mucho sobre la necesidad de intervención tanto en la demanda como en la oferta de infraestructura. La verdadera pregunta es, ¿de quién? Los y las responsables de la formulación de políticas y los reguladores del sector de TIC no pueden ser superhombres y supermujeres, ocupándose por un lado de la oferta, y por otro, de los problemas y la capacidad de la demanda del sector. Al abrir mercados, la política y la regulación crean un entorno en el que los que saben más sobre demanda pueden crear aplicaciones y servicios (incluso capacitación) que le brindan valor a los consumidores y consumidoras. Entonces ¿dónde está la brecha? El gobierno, como actor dominante en la economía de los países en desarrollo, debe invertir en una transición que aproveche totalmente las oportunidades que ofrecen las TIC. Eso crea valor del lado de la demanda y, por lo tanto, incentivos para invertir en equipos y conocimiento. Los actores del sector privado – sobre todo los pequeños – pueden aprovechar esa situación y ofrecer servicios y valor, a un costo marginal tanto para el proveedor como para el/la consumidor/a.

Las políticas de TIC que han adoptado varios gobiernos: Es cierto que la capacidad para implementar estas políticas a menudo ha sido débil. Pero también hay que señalar que el mayor problema lo constituyen los errores de las propias políticas – la concepción, el marco y las estrategias de implementación. La mayoría de las políticas de TIC se parecen más a una lista de deseos que a un marco coherente y a un plan de acción realista.

Cambios rápidos en el sector: Los reguladores astutos se han pasado a la neutralidad tecnológica en las plataformas de entrega, pero no han dado el paso lógico hacia la neutralidad de servicios – el reconocimiento de que la convergencia ha habilitado a cualquier plataforma a brindar cualquier servicio, literalmente, y de que habría que flexibilizar las licencias para que puedan brindar cualquier mezcla de servicios para maximizar la viabilidad y el valor para los consumidores. Esto es especialmente importante en los mercados marginales – como las comunidades rurales – donde la mezcla de servicios minimiza el riesgo comercial mediante subsidios cruzados internos. El cambio rápido en el sector deja de ser entonces un problema para la regulación: se vuelve en cambio una oportunidad comercial constante. Esto significa que solo quedaría el desafío

de la escasez de recursos, sobre todo, del espectro. Y el foco pasa a ser la eficiencia del espectro, y su manejo de manera que siempre queden opciones abiertas para los reguladores – una salida por la puerta trasera aconsejada por el inevitable impacto de la tecnología que evoluciona. La neutralidad de tecnología y servicio eliminaría la inquietud sobre los cambios rápidos respecto del mercado nacional, a fin de que la capacitación aborde entonces los nuevos desafíos del regionalismo y los operadores transnacionales.

¿La conducta del/a usuario/a cambia con rapidez? La cuantificación de la rapidez es, en sí misma, subjetiva. Para Europa, África ha adoptado la telefonía móvil muy rápido, pero es realmente lenta cuando se observa que se basa en la falta de otros medios de telecomunicación.

Capacidad

Capacidad de la red

Construir desde la periferia hacia adentro: Esta es una decisión comercial. ¿Es suficiente la motivación y el valor para que la comunidad (o un/a empresario/a) invierta? Porque no se trata de un costo marginal, el impacto de la inversión corre por cuenta de la comunidad inversora y por lo tanto debe haber un alto retorno en términos de valores (inversor comunitario) o de ingresos (inversor privado). Por otro lado, este paradigma constituye una oportunidad para los fondos de servicio universal, ya que permiten la construcción de redes para las comunidades aisladas, lo que a su vez ayuda a cambiar las conductas y viabilizar la conexión de una base estable de consumidores a una red más extensa. Esto puede ir junto con tarifas de interconexión asimétricas en favor de las redes comunitarias.

Capacidad y posibilidades de los y las encargados de las políticas y la regulación: Es importante analizar los juegos de poder del sector antes de ocuparse de la capacitación y las capacidades. La primera pregunta es: en el país, ¿quién tiene el poder (en oposición a la autoridad elegida) sobre la política del sector, las regulaciones y el cumplimiento de las mismas? Esto mostrará hacia qué grupos e individuos (algunos externos al país) se debe apuntar para que las intervenciones de capacitación tengan algún impacto.

Enfoques integrados de la infraestructura del desarrollo: Este es un desafío (político) ambiental. Tenemos que aceptar las debilidades estructurales y de proceso en varios países de África como un hecho y aceptar que llevará tiempo resolverlas, y luego definir estrategias que puedan funcionar más allá de esa realidad. En una democracia con pocos recursos, lleva tiempo – en general, más que la vida de un gobierno – lograr el enfoque integrado necesario. Las autocracias como Etiopía y Rwanda tienen una estructura de mando en la que una vez que quienes están en el poder están

convencidos, pueden exigir y hacer que se cumpla la integración. Lamentablemente, tales entornos no permiten la independencia de los reguladores y el impacto es variable. En Etiopía, el impacto es negativo, mientras en Rwanda es muy positivo. Un ejemplo específico es el de los carnés de identidad nacional (que deberían funcionar a partir de fines de 2008) para usar dentro de la Comunidad de África oriental como paso fundamental hacia la apertura de las fronteras. Uganda y Tanzania hicieron intentos fallidos de implementar el sistema de los carnés de identidad, pero Rwanda se ocupó e los implementó, a bajo costo, como elemento de su política nacional de TIC.

Política basada en las pruebas: El principal problema ya no es la ausencia de datos y estudios, porque se han generado suficientes en los últimos cinco años, sino la falta de conciencia (a nivel político) sobre la importancia de una política basada en pruebas. Sudáfrica, por ejemplo, es probablemente una de las economías más investigadas en lo que concierne al sector de las TIC, pero eso no se ha traducido aún en políticas y regulaciones ejemplares. Algunos países (como Uganda) se han tomado los resultados de las investigaciones en serio, pero otros no. ¿Dónde está la diferencia? Si bien esto es en parte anecdótico, el hecho de que el presidente de la Comisión de comunicación de Uganda sea un ex académico e investigador, al igual que el nuevo ministro de TIC, es importante. Los mayores cambios políticos, incluyendo la liberalización total, han ocurrido en el breve período que lleva en el poder el nuevo ministro.

Evaluación de la disposición electrónica: El concepto de usar indicadores es correcto, pero suele haber grandes errores en la elección de los indicadores. Un instrumento de medición diseñado para medir kiloamperes se vuelve inútil si se usa para medir miliamperes. Se pierden los detalles más finos que serían básicos para el análisis político y la síntesis.

“Si bien todos los mercados son diferentes, hay mucho para aprender de la experiencia compartida y las sociedades como NetTel@Africa pueden ayudar mucho en este sentido”. A esto se le puede agregar la necesidad de que los reguladores cambien tan rápido como la tecnología que regulan. Los seres humanos se vuelven más conservadores con la edad y se resisten al cambio, en lugar de cambiar con él – se trata de un rasgo humano. Eso significa que, en términos de políticas, el personal de regulación debería tener “fecha de vencimiento”, a fin de que entraran personas nuevas, con ideas frescas y una forma de pensar más dinámica. A ello habría que agregar que la capacitación no sea académica: se logrará un impacto mucho mayor si se desarrolla un tipo de capacitación y se utilizan metodologías (paridad, adjuntos, talleres, capacitación formal) que respondan a los problemas regulatorios y políticos nacionales.

Capacidad de los consumidores/as

Divido esto en dos categorías: quienes consumen de lo que ofrecen los grandes proveedores para ofrecer valores aprovechables a los usuarios/as finales, y los usuarios/as finales mismos. No hay escasez de ideas en la primera categoría, sino escasez de ambientes que permitan la nutrición de esas ideas para entrar al mercado. La identificación de individuos en la primera categoría permite enfocar la capacitación – ofrecer más conocimientos para aumentar la probabilidad de éxito, en lugar de simplemente capacitar gente en forma masiva.

¿Los consumidores/as finales requieren capacitación e intermediarios de información? Yo diría lo contrario. Esta es una actitud paternalista que adoptan muchos/as profesionales de las TIC para el desarrollo – suponer que la gente es ignorante y necesita capacitarse. La mente humana es ingeniosa y puede aprender por sí misma – o por el ejemplo de sus pares – cuando los beneficios son claros. Habría que dejar que la capacidad de los consumidores/as evolucionara por sí misma.