



Comentario sobre Políticas para el acceso equitativo

de Lishan Adam

Willie Currie, June 2008 ¹

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 para el acceso equitativo*, Lishan Adam capta una perspectiva contemporánea que comparten la mayoría de los interesados en cuanto a lo aprendido sobre la implementación de políticas para el acceso equitativo a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en los últimos 20 a 30 años. Identifica las brechas existentes que son más notorias en África, Asia y América Latina. Luego, en base a un profundo análisis de los datos y estudios que se han hecho sobre la razón por la cual los programas políticos dirigidos a estimular el acceso en los países en desarrollo han tenido resultados tan pobres, Adam plantea un número de motivos del fracaso de los reguladores y los y las responsables de la formulación de políticas a la hora de tratar de cerrar esas brechas:

- *Los enfoques comerciales no fueron totalmente efectivos en la promoción del acceso equitativo – sobre todo porque no lograron dismantelar los monopolios de telecomunicaciones de líneas fijas e introducir una competencia efectiva en las redes y servicios de TIC*
- *Las instituciones y los marcos regulatorios siguen siendo bastante débiles – los roles y responsabilidades entre los y las responsables de la formulación de políticas fueron confusos y los reguladores no tuvieron la capacidad para regular con eficiencia*
- *Las reformas en el sector de la radiodifusión fueron lentas y tuvieron resultados mezclados – los gobiernos no lograron abrir el sector a los radiodifusores públicos, privados y comunitarios.*
- *Los regímenes globales no responden a la necesidad del acceso equitativo – los países en desarrollo no tienen capacidad para influir en el diseño de las políticas globales de TIC que desbordan sobre los dominios regionales y nacionales.*

Además, Adam destaca una serie de estrategias prácticas que están defendiendo y aplicando los gobiernos, la sociedad civil y las instituciones internacionales de desarrollo para promover el acceso equitativo, entre las que se incluyen:

- *Estrategias de acceso universal*
- *Estrategias electrónicas nacionales*
- *Incidencia en cuanto a contenidos, aplicaciones y conocimientos*
- *Incidencia por los derechos de acceso*
- *Estrategias regionales de infraestructura.*

También propone una serie de intervenciones para cerrar las brechas de acceso, entre las cuales se incluyen:

- *Evaluar las estrategias electrónicas nacionales según su relevancia para promover el acceso equitativo*
- *Integrar las políticas de TIC con estrategias de desarrollo a nivel nacional y local*

- *Mejorar la conciencia de los y las principales responsables de la formulación de políticas sobre lo que sucede en la banda ancha y las nuevas tecnologías inalámbricas y de internet en relación al acceso*
- *Capacitar a los reguladores para que se tomen medidas tendientes a la adopción de estrategias de acceso abierto*
- *Promover un enfoque regional sobre el despliegue de infraestructura de TIC y la coordinación de políticas y regulaciones entre fronteras*

Existe un alto grado de consenso entre los interesados de los gobiernos, el sector privado, la sociedad civil y las instituciones internacionales de desarrollo en cuanto a las lecciones del pasado y lo que hay que hacer para mejorar el acceso equitativo. Adam ha captado muy bien los perfiles de dicho consenso respecto de las políticas. La Asociación para el Progreso de las Comunicaciones (APC) también ha identificado aspectos de este consenso sobre el acceso a internet entre los interesados durante el Foro de gobernanza de internet (FGI) que tuvo lugar en Río de Janeiro en noviembre de 2007, y que se realizó a continuación del taller sobre Acceso equitativo.² Luego de analizar tres talleres del FGI sobre acceso y la sesión plenaria sobre el mismo tema, APC identificó que había convergencia de opiniones en:

- *Pareció haber acuerdo en que el modelo (de mercado) competitivo³ ha sido eficaz en cuanto al incremento del acceso en los países en desarrollo. Hubo llamados a la coherencia política en los sectores de telecomunicaciones de los países en desarrollo – específicamente “a que los principios de la competencia sean coherentes y se apliquen en general a todas las áreas del sector de telecomunicaciones.”⁴*
- *Se reconoció la aplicabilidad de los modelos de colaboración para brindar acceso en áreas en las que el modelo tradicional de mercado parece haber fracasado. Se trata de las zonas rurales y otras áreas sin servicios, donde la participación de diversos operadores y proveedores de red – incluyendo a las autoridades del gobierno municipal, las cooperativas y los operadores comunitarios – ha servido para incrementar el acceso. Por lo tanto, se hicieron llamados a revisar la política y la regulación, y a crear incentivos para facilitar la participación de estos operadores.*
- *Sigue habiendo convicción y consenso sobre el potencial del uso de las TIC como herramientas del desarrollo, sobre todo a nivel del acceso rural y local. Las TIC se pueden usar para incrementar el acceso a los programas de salud y educación,*

² Jagun, A. (2008) Building consensus on internet access at the IGF. Montevideo: APC.
www.apc.org/en/pubs/issue/openaccess/all/building-consensus-internet-access-igf

³ One in which consumers are able to select, from a range of providers, the product that best matches their needs at a price they feel is acceptable.

⁴ See APC press release, “Convergence of views on access at international internet forum”. Available at: africa.rights.apc.org/?apc=he_1&x=5316088

pueden ayudar a reducir la vulnerabilidad y mejorar la participación ciudadana en el gobierno y sus instituciones. Por tanto, se llamó promover y adoptar un enfoque multisectorial para lograr un acceso universal, asequible y equitativo. Esto se refería específicamente a la integración de las regulaciones y políticas de TIC a las estrategias locales de desarrollo, así como a la explotación de las complementariedades entre diversos tipos de infraestructura del desarrollo (por ejemplo, redes de transporte, tuberías de agua, energía/electricidad, comunicación, etc.).

Este consenso sobre el acceso observado en el FGI y la manera sucinta de Lishan Adam de destacar el estado actual de situación respecto de las políticas de acceso no significa que no surjan contradicciones. Por ejemplo, hay (al menos a primera vista) una contradicción inherente entre la aceptación de la "eficacia" de los modelos competitivos y su promoción en el sector de las telecomunicaciones, y el llamado a incrementar la participación de un abanico más diversificado de operadores y proveedores de red para lograr un mayor acceso en las zonas rurales, que en su mayoría adoptan modelos no comerciales. ¿Podrán llegar a un verdadero acuerdo todos los interesados de que para hacer del acceso universal una realidad, es necesario que coexistan los modelos competitivos con los de colaboración? Se pueden ver las dificultades en el despliegue de redes inalámbricas municipales en la oposición de los operadores privados de la red de Estados Unidos. Esto podría no ser un problema en los países en desarrollo, donde la participación del sector público en el suministro de servicios de TIC sigue siendo considerable, y donde tiene un papel creciente en servicios de TIC como el gobierno electrónico. Adam señala que en los países en desarrollo, los intentos de privatizar a los operadores públicos de telecomunicaciones han tenido consecuencias negativas para la introducción de la competencia y para reducir las brechas de acceso. Es poco probable que haya un enfoque puramente comercial en los países en desarrollo donde sigue prevaleciendo la noción de que es el Estado quien tiene que encargarse del desarrollo. Así que es probable que la modificación primaria del modelo de reforma de las telecomunicaciones sea tal que se le deje un rol para el sector público y el suministro del servicio de red en un entorno predominantemente competitivo, siempre y cuando sea transparente y no discriminatorio. Todo el mundo puede participar, según el principio del acceso abierto. Lo que se necesita es modificar el mandato de los Fondos de acceso universal en los países en desarrollo para apoyar el despliegue de redes inalámbricas comunitarias en las zonas rurales, así como para los programas de capacitación y desarrollo de contenidos locales a fin de que los ciudadanos y ciudadanas puedan usar las TIC en lenguas locales. Los y las responsables de la formulación de políticas y los reguladores deben apoyar este desarrollo con regulaciones habilitantes que liberalicen el sistema de voz sobre protocolo de internet (VoIP), el acceso comunitario al espectro, los regímenes de habilitación simple e interconexión para las redes comunitarias.

El problema principal es la situación de la gobernanza en los países en desarrollo. Los gobiernos del mundo en desarrollo suelen ser los peores enemigos de la ciudadanía. No tienen capacidad para hacer las cosas, no cuidan las necesidades y derechos de sus

ciudadanos y ciudadanas, y no se hacen responsables de sus acciones. Puede haber todo el consenso del mundo en cuanto a lo que se puede hacer para mejorar el acceso equitativo a las TIC, pero será de poca utilidad si el Estado es disfuncional. Este es el mayor desafío en lo que respecta al acceso equitativo.

Afortunadamente, los gobiernos del mundo en desarrollo tienen cada vez más conciencia de sus carencias en relación a la gobernanza. El tema está en las agendas nacionales e internacionales, y las agencias internacionales se dedican a desarrollar indicadores sobre buena gobernanza, como es el caso del programa del Instituto de gobernanza y anti-corrupción del Banco Mundial, que produce un conjunto de indicadores de gobernanza para cada país que reflejan:

- *Voz y responsabilidad*
- *Estabilidad política*
- *Eficiencia gubernamental*
- *Estado de derecho*
- *Calidad regulatoria*
- *Control de la corrupción*

Los indicadores constituyen una forma de incentivo para que algunos países en desarrollo mejoren su situación, pero también son útiles para que las organizaciones de la sociedad civil entiendan dónde se encuentran los problemas de gobernanza en un Estado determinado y qué espacio hay para la incidencia en pos del acceso equitativo. Los indicadores sobre la calidad reguladora y la eficiencia gubernamental son de particular importancia.⁵

La otra dimensión del trabajo en pos de una buena gobernanza es saber si los países en desarrollo se toman en serio a sí mismos, sin la ayuda de los países industrializados y las instituciones internacionales de desarrollo. En África, la New Partnership for Africa's Development (NEPAD) inició un proceso de revisión de pares que examina:

- *Democracia y buena gobernanza política*
- *Gobernanza económica y administración*
- *Gobernanza corporativa*
- *Desarrollo socio-económico*⁶

Estas medidas son importantes y ayudan a crear un clima de buena gobernanza que, a su vez, puede facilitar el surgimiento de reguladores de TIC más eficaces, a medida que aumenta la conciencia del valor de la buena gobernanza. Un gobierno más eficiente puede crear una situación como la de Kenya. Allí, el gobierno está guiando la

⁵See: web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/WBI/EXTWBIGOVANTCOR/0,,contentMDK:20672500~menuPK:1740553~pagePK:64168445~piPK:64168309~theSitePK:1740530,00.html

⁶African Peer Review Mechanism: www.nepad.org/aprm/

expansión del acceso a la banda ancha en el país y en la región al tomar la iniciativa de instalar un cable submarino de fibra óptica, TEAMS,⁷ y aplicando luego las lecciones aprendidas de la provisión de banda ancha⁸ en forma sistemática y coherente con el apoyo entusiasta de todos los interesados. Si el gobierno de Kenya aprovecha realmente esta situación, ofrecerá un poderoso ejemplo para otros países africanos.

Adam ha identificado lo que se ha convertido ahora en un consenso sobre políticas de acceso equitativo en el mundo entero. El problema es superar el déficit de gobernanza – lograr que los Estados disfuncionales se vuelvan democráticos y favorables al desarrollo – y luego forjar amplias coaliciones como las de Kenya, entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil, para que el acceso equitativo a las TIC sea una realidad.

⁷ See: www.engineeringnews.co.za/article.php?a_id=120703

⁸ At the IGF access plenary session, African ICT expert Mike Jensen summed up these lessons for achieving the goal of affordable universal broadband as follows:

- *More competition and innovation in the internet and telecom sector, with effective regulation.*
- *Much more backbone fibre, national and international, with effective regulation of non-discriminatory access to the bandwidth by operators and service providers.*
- *More effort to build demand, especially by national governments in building useful local applications.*
- *Improved availability of electric power.*
- *Better indicators for measuring progress.*