

Financiamiento del acceso universal

Joëlle Carron

Financiamiento de la sociedad de la información: ¿y el Estado?

El tema del financiamiento está en el centro de los preparativos de la segunda fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI) que tendrá lugar en Túnez en noviembre de 2005. Como elementos centrales del debate se encuentran la definición de los protagonistas y las soluciones más adecuadas para la consecución de los objetivos proclamados en Ginebra en el año 2003: ¿Será el sector privado, percibido como la solución milagrosa a la brecha digital, las asociaciones público-privadas -nuevas obsesiones de los decisores- o los actores locales (microfinanzas, comunidades locales), cuya importancia ha sido confirmada por el reporte del Grupo de Trabajo Sobre Mecanismos de Financiación (Task Force on Financial Mechanisms - TTFM)? Esta búsqueda de nuevas soluciones, sin duda positiva, tiene el inconveniente de olvidar un actor esencial: el Estado, que históricamente ha sido el actor central de las telecomunicaciones, se ve relegado en la actualidad a un papel muy secundario a causa de cambios ocurridos en los últimos veinte años.

Del Estado omnipotente al modelo de mercado

Los progresos tecnológicos han desarrollado una nueva visión comercial de los bienes ligados a la información y a la comunicación desembocando, a partir de los años 1980, en la privatización del sector de las telecomunicaciones en los Estados Unidos. Los gigantes nacidos a partir de este desarrollo han visto abrirse ante sí los mercados internacionales, beneficiados por las presiones ejercidas en ese sentido por su gobierno. De los años 1990 emerge entonces como balance la privatización generalizada de los antiguos monopolios de Estado, así como una liberalización del sector a escala mundial.

Tanto el Fondo Monetario Internacional (FMI) como el Banco Mundial (BM) han jugado un papel decisivo en este proceso, dado que en numerosos países en desarrollo han condicionado estrictamente su apoyo en materia de telecomunicaciones a las reformas emprendidas en este sector. La incorporación del sector de las telecomunicaciones a las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha acompañado, a la vez que precipitado, el proceso. Los compromisos de liberalización de estos sectores han entrado así en vigor en 1995 con el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (General Agreement on Trade Services - GATS). En ese contexto se produjo, en febrero de 1997, la firma del Acuerdo sobre Telecomunicaciones Básicas (IV Protocolo del GATS) por parte de 69 gobiernos y la elaboración de un Documento de Referencia¹ que fija las definiciones y los principios a aplicar en la regulación a nivel nacional (salvaguarda de la competencia, reglas de interconexión, obligaciones de transparencia, el derecho a imponer obligaciones de servicio universal, independencia de la regulación del sector). Actualmente las telecomunicaciones todavía se encuentran en la agenda de la OMC, en el marco de las negociaciones sobre servicios abiertas en enero de 2000.

1 Ver http://www.wto.org/spanish/tratop_s/serv_s/telecom_s/telecom_history_s.htm

Un margen de maniobra reducido para el Estado

En una veintena de años, entonces, el sector de las telecomunicaciones ha sido transformado radicalmente. Del esquema del monopolio en manos estatales proveyendo un servicio público se ha pasado a una lógica comercial en la cual numerosos operadores libran una competencia feroz. Las reglas que regían el sector, que eran competencia exclusiva del Estado, se fijan actualmente en el seno de una organización internacional: ¡la OMC!. De decisor todo poderoso, el Estado ve entonces su margen de maniobra cada vez más reducido. Cees Hamelink lo expresa bien: « *El sistema internacional de gobernanza de las comunicaciones, existente desde hace un siglo, servía antes que nada para coordinar las políticas nacionales formuladas de forma independiente por gobiernos soberanos. El sistema actual de gobernanza global determina, en gran medida a escala supranacional, el espacio del que disponen los gobiernos nacionales para fijar sus políticas nacionales*². »

Las nuevas reglas establecidas a nivel internacional han firmado la sentencia de muerte a instrumentos tradicionalmente utilizados por el Estado para financiar el acceso universal basados, por ejemplo, en redistribución de impuestos pero, a pesar de las limitaciones señaladas, sería falso afirmar que el Estado no dispone ya de ningún margen de maniobra. Nuevos mecanismos han aparecido: obligaciones de servicio universal incluidas en las concesiones y licencias otorgadas a los operadores, impuestos de interconexión asimétricos favorables a los operadores rurales y, especialmente, fondos de acceso universal. Todos tienen en común el hecho de ser neutros desde el punto de vista de la competencia y, por lo tanto, compatibles con las reglas de la OMC.

Dos elementos de esta evolución deben ser subrayados. En primer lugar, la desaparición de la solidaridad internacional, sobre la que estaba fundada el sistema de redistribución de impuestos, en favor de la redistribución de recursos a nivel nacional por estos nuevos mecanismos. En segundo lugar, la transformación radical sufrida por la noción de servicio público. Sólo se considera como parte del servicio público la prestación final, independientemente del estatus del actor que la proporciona. Esta nueva percepción tiene ciertamente implicancias sobre el financiamiento: ahora ya no se trata de compañías de telecomunicaciones públicas que financian la extensión de sus redes gracias a los beneficios obtenidos a partir de las comunicaciones internacionales sino más bien -¡que paradoja!- de subvenciones del Estado a empresas privadas que se comprometen a garantizar estas prestaciones.

¿Qué hacer?

Una vuelta hacia atrás parece imposible en el contexto actual. Sería además falso ignorar los importantes avances realizados en los últimos años en la lucha contra la brecha digital que se deben, al menos parcialmente, a la puesta en marcha de algunas nuevas soluciones (inversiones privadas, asociaciones público-privadas, etc.). Sin embargo, en esta coyuntura, es necesario:

² HAMELINK, Cees J., « The global information society : visions, people and power », in : Swiss Yearbook of Development Policy 2003, *Information Society and International Cooperation: development.com*, iued, Geneva, November 2003.

Online : <http://www.unige.ch/iued/wsiv/DEVDOT/01927.HTM>

1. Reasignar un papel más importante al Estado

Las inversiones privadas no bastan para asegurar el acceso universal, particularmente en las zonas rurales y aisladas. Lo mismo sucede en relación a la creación de contenidos locales o de aplicaciones apropiadas para fomentar el desarrollo, para la promoción de medios abiertos y democráticos, etc. No hay nada nuevo en estas afirmaciones: esta situación ha sido, de hecho, largamente reconocida, incluso a nivel oficial.

Se trata ahora de demostrar una voluntad política real de remediar esta situación. Así pues, el derecho del Estado (incluso el deber) de intervenir para cubrir estas lagunas debe ser reafirmado de una manera clara por los participantes de la Cumbre.

En cuanto a los nuevos mecanismos que permiten al Estado cumplir su misión: éstos deben ser parte de un seguimiento atento y de una evaluación a nivel internacional; su implementación debe ser promovida y apoyada por la comunidad internacional, particularmente apoyando la generación de capacidades a nivel de las instancias de regulación en los países en desarrollo.

2. Retornar a una verdadera solidaridad internacional

La reducción de la brecha digital es en sí mismo un bien público global y su financiamiento debe, en consecuencia, estar asegurado solidariamente por toda la comunidad internacional. Los participantes de la Cumbre deben así reafirmar fuertemente la importancia de la solidaridad internacional para la construcción de la sociedad de la información. Con el fin de ir más allá de simples declaraciones de intención y para concretar esta solidaridad deben implementarse mecanismos complementarios a los ya instaurados a nivel local e internacional.

El camino hacia estos dos objetivos pasa particularmente (aunque no exclusivamente) por un mecanismo especialmente prometedor: los fondos de acceso universal. Para la comunidad internacional se trata, por una parte, de animar a los Estados a establecer tales fondos y, por otra parte, a estudiar la posibilidad de instalar un fondo de acceso universal a escala mundial.

Fondos nacionales de acceso universal

Surgidos en 1994 en América Latina, los fondos de acceso universal han visto una rápida expansión, como consecuencia del éxito alcanzado en Chile, Perú y Colombia. Actualmente estos fondos existen o están planificados en cerca de 60 países en vías de desarrollo o en transición. Su objetivo: permitir el servicio de comunicaciones en regiones rurales y/o aisladas a manos de compañías privadas, acordando una subvención para cubrir los gastos y las elevadas inversiones iniciales.

Si bien el carácter muy reciente de estos mecanismos y la variabilidad de los resultados impiden, por el momento, realizar un balance en profundidad, algunos aspectos de éstos han probado ser muy prometedores. En particular:

- El modo de atribución de las subvenciones innovador y original; poniendo en competencia a las empresas a través de un sistema de pujas inversas, permite

ahorros considerables puesto que triunfa el que demanda la subvención menos elevada. Este mecanismo aparece en el conjunto como muy eficaz: los proyectos han sido en general asignados por menos de la mitad de los montos disponibles.

- El gran potencial del modelo, que ha sido aplicado no solamente a proyectos de infraestructura sino también a proyectos de telemedicina (*e-health*), de enseñanza a distancia (*e-learning*), de creación de contenidos, de iniciación a las tecnologías de la información, etc.
- La definición de los proyectos por un organismo único, que permite mantener una visión de conjunto y una coherencia a nivel nacional. En efecto, se procede primero a una evaluación de las necesidades, en general en colaboración con las autoridades locales y la sociedad civil, y sobre esta base es que los proyectos son sometidos a concurso (por ejemplo, la instauración de 10 telecentros en 10 ciudades de tamaño medio del país).

¿Qué hacer ?

Éxitos comprobados en algunos de estos sistemas prueban que el modelo puede funcionar. Así pues, le compete a la comunidad internacional:

1. Proceder a una evaluación de las experiencias existentes

Esta evaluación es necesaria a fin de presentar una guía de las mejores prácticas en la materia y recomendaciones para remediar las debilidades que se detecten en los fondos existentes.

2. Fomentar la adopción de estos mecanismos

Para esto es necesario proporcionar la asistencia técnica necesaria para su instauración y su gestión, a través de la formación y fortalecimiento de capacidades de las instancias nacionales competentes. Los esfuerzos realizados en este sentido, particularmente por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), deben ser continuados y fortalecidos.

Estas **recomendaciones** deberían apoyarse, en particular, sobre los siguientes elementos:

- Financiamiento
Es necesario privilegiar el cobro sobre rentas del sector (por ejemplo, porcentaje sobre los beneficios de todos los operadores de telecomunicaciones) y no la utilización de fondos provenientes del presupuesto gubernamental.
Las contribuciones recientes hechas por donantes bilaterales y multilaterales, así como por instituciones financieras internacionales podrían multiplicarse en el futuro. Es necesario, en particular, obtener de parte del FMI y del BM un cambio en sus políticas: como lo subraya el informe de la TFFM, su ayuda se orienta actualmente al apoyo al sector privado y a la instauración de reformas legislativas apropiadas para la atracción de las inversiones. Esta ayuda debe ser reorientada hacia proyectos de infraestructura y de acceso universal.

- Misión
Más allá del papel de coordinación que el informe de la TTFM les asigna, es importante que los fondos de acceso universal se mantengan fieles a su misión primaria: proveer recursos financieros adicionales para el financiamiento del acceso universal y no limitarse a una mejor canalización de los recursos existentes.
- Fortalecimiento de las capacidades y de la transparencia
En algunos casos han surgido problemas vinculados a la burocracia o a la dinámica para la puesta en funcionamiento de estos fondos. Estos problemas pueden ser resueltos mediante la puesta a disposición, por parte de la comunidad internacional, de la asistencia técnica necesaria. Tanto la UIT como las instituciones financieras internacionales deberían desempeñar un papel central en este tema. Debe desarrollarse, asimismo, una colaboración Sur-Sur con el objetivo de reproducir los conocimientos adquiridos en países como Chile, Perú o Colombia. Con el fin de asegurar la transparencia en el manejo, la sociedad civil nacional debe estar asociada a la gestión de los fondos y deben instaurarse criterios estrictos de neutralidad tecnológica.
- Ampliación de las subvenciones
Algunos de los fondos, como es el caso de Sudáfrica, han encontrado grandes dificultades vinculadas a la poca durabilidad de los proyectos financiados. Aunque en este caso la mala gestión no parece ajena al fracaso, existen efectivamente proyectos que no ofrecen ninguna perspectiva de rentabilidad, incluso a largo plazo. Si bien ha alejado la frontera del acceso, el modelo tal como se practica actualmente no aporta soluciones para las zonas más marginadas. La posibilidad de una subvención que no se limite a la fase inicial de los proyectos merece, por lo tanto, ser seriamente estudiada.
Conviene, por otro lado, favorecer proyectos propuestos por las comunidades locales y la sociedad civil, que presentan una tasa de fracasos menos elevada (siendo las tasas de rentabilidad exigidas por los actores implicados menores que aquellas exigidas por empresas privadas).

¿Un fondo de acceso universal a escala mundial?

Lo hemos dicho: es la comunidad internacional en su conjunto quien debe contribuir al financiamiento de una sociedad de la información y de la comunicación justa y equitativa. Un medio para lograr esta solidaridad internacional en los hechos sería, sin duda, la implementación de un fondo de acceso universal a escala mundial.

Un fondo global de este tipo sería complementario a los fondos de acceso universal nacionales y podría estar llamado a contribuir al financiamiento de algunos proyectos a escala nacional de gran envergadura, con costos demasiado elevados para ser asumidos en su totalidad por el fondo local, pero también podría destinarse a la mejora de infraestructuras regionales e incluso continentales.

Este órgano asumiría la formación de instancias de regulación nacional y el desarrollo de sus capacidades propias para la creación y gestión de los fondos de acceso nacional y otros mecanismos destinados a promover el acceso universal y la utilización de tecnologías de la información y comunicación al servicio del desarrollo. El seguimiento y la evaluación por la comunidad internacional de estas nuevas herramientas serían igualmente confiados a

este fondo global. Finalmente, en aquellos países que no hayan instaurado fondos de acceso universal, podría llamarse al lanzamiento y financiamiento directo de estos proyectos.

Las posibilidades de financiamiento de un fondo de este tipo existen y ya se han esbozado alternativas al respecto³. Empezar el camino en ese sentido se trata, básicamente, de un asunto de **voluntad política**. Más allá de los discursos, ¿se quiere o no asegurar el acceso de todos a la sociedad de la información?

³ Ver particularmente ACCUOSTO, Pablo and JOHNSON, Niki, *Financing the Information Society in the South - A Global Public Goods Perspective*, prepared for APC by the Instituto del Tercer Mundo (Uruguay), June 2004. (<http://rights.apc.org/documents/financing.pdf>)