

Autor: Mario Bergara*
Título: LA AGENDA INFOCOM DESDE LA PERSPECTIVA DEL ESTADO
Ciudad: Montevideo, 2004
Producción: Para el Centro de Competencia en Comunicación para América Latina
Nota: Texto realizado como parte de los Estudios regionales para identificar ámbitos, temas y estrategias posibles para desarrollar políticas comunes en el MERCOSUR. Presentado en el Seminario Internacional Políticas de Información y Comunicación en el Mercosur: Hacia una agenda común. Este texto puede ser reproducido con previa autorización con un objetivo educativo y sin ánimo de lucro.

“LA AGENDA INFOCOM DESDE LA PERSPECTIVA DEL ESTADO”

I - ASPECTOS GENERALES

Uruguay ha dado pasos notorios en cuanto al rediseño institucional en el sector de las comunicaciones. La definición en el ámbito legislativo de los principales objetivos que debe guiar la política en la materia y la creación de una unidad reguladora con cierto grado de independencia son los primeros pasos de una reforma que separa el rol normativo del Estado del rol empresarial que ha desarrollado ANTEL eficazmente durante siete décadas. Constituyen, sin duda, una racionalización del entorno institucional específico del sector que debe ser afianzada con el correr de los años, así como debe ser afianzada la autonomía del órgano regulador por un lado y la capacidad competitiva de la empresa pública por otro. Este proceso ha dejado aún para delimitar, el ámbito ministerial que deba encargarse de manera especializada en las políticas de comunicación e información en el país. Este es un punto pendiente en el rediseño institucional que deberá afrontarse en un plazo corto, a efectos de asignar a las estrategias de comunicación y de la sociedad de la información la importancia que las mismas merecen.

Los objetivos básicos de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC) están establecidos por ley desde su creación en el año 2001 y son, esencialmente, la extensión y universalización del acceso a los servicios; la promoción de la competencia; el control de las actividades monopólicas persistentes; la aplicación de tarifas que reflejen costos económicos; el fomento de niveles óptimos de inversión; y la protección de los derechos de los usuarios.

El hecho de colocar el bienestar de los usuarios en el centro de la política permite enmarcar adecuadamente los desafíos inmediatos de impulsar la competencia en telefonía internacional, en servicios móviles, en transmisión de datos e incluso en áreas delicadas como la televisión para abonados, con una mira puesta en las definiciones estratégicas. “Regular para la competencia” puede sonar paradójico, pero es la clave del éxito en la actividad regulatoria, en una industria cada vez más compleja y en la que es crecientemente dificultoso detectar los “cuellos de botella” que potencian las prácticas anticompetitivas.

* Director de la Unidad Reguladora de Servicios de Comunicaciones (URSEC). Economista y contador público de la Facultad de Ciencias Económicas y de Administración de la Universidad de la República. Master of Arts en Economía y el Doctorado en Economía (Ph. D.) en la University of California, Berkeley, Estados Unidos.

La relevancia del sector como ingrediente básico de todas las actividades productivas y como generador de inversiones y empleo calificado es un hecho nítido para todos. Incide así en la competitividad externa del país y en la calidad de vida de los ciudadanos. Por lo tanto, no es tarea sencilla tratar de ver más allá y ubicar la importancia de las telecomunicaciones en una visión de desarrollo económico y social más integral. En este marco, la reforma estatal en su conjunto, el rediseño y el desarrollo de las telecomunicaciones y las políticas de desarrollo humano deben ser entendidas de manera integral.

Para entender el papel que pueden jugar las telecomunicaciones en este marco, debemos engarzar el mismo en la evolución global del sector y sus impactos en el conjunto de las actividades productivas y humanas y en la conceptualización e implementación de las políticas públicas.

En primer lugar, la digitalización, es decir, la posibilidad de transformar todo contenido informativo en secuencias binarias de ceros y unos, tiene como derivación casi inmediata la llamada convergencia tecnológica. La codificación binaria facilita la adaptación de la información a diversas plataformas de transmisión. Convergen, entonces, las diversas formas de desarrollar las actividades de producción, difusión y transporte de los contenidos: voces, sonidos, imágenes, datos en general. Una primera consecuencia lógica refiere a que una misma plataforma tecnológica permite ofrecer una gama variada de servicios, a la vez que un mismo servicio puede ser puesto a disposición de los consumidores a través de diversas modalidades tecnológicas. El par de cobre, los enlaces de microondas utilizando el espectro radioeléctrico, la fibra óptica, las facilidades satelitales, otrora pensados y visualizados como medios independientes, comienzan a confundirse en la prestación de los servicios de telecomunicaciones.

Esta integración tecnológica de telecomunicaciones e informática trae aparejada una “segunda convergencia” asociada a los mercados correspondientes. Esta convergencia en la oferta hace que la separación de los servicios de telecomunicaciones tradicionales y la producción de contenidos se transforme en un intento baladí. Los negocios pasan ahora a ser entendidos de manera integral y aquellos operadores que no adecuen su mentalidad competitiva a una visión amplia de las oportunidades comerciales seguramente quedarán rezagados desde el punto de vista competitivo. La convergencia tiene, entonces, un impacto sustancial en la forma de planificar y hacer los negocios, transformando la dinámica tecnológica en dinámica estratégica. El manejo de los riesgos, la focalización y diferenciación de los negocios, la gestión financiera, los mecanismos de control y las alianzas estratégicas forman ahora parte de un desafío sistemático y creciente. Las nuevas tecnologías de comunicación están modificando las estructuras económicas y las cadenas de generación de valor, tanto como la productividad económica, las relaciones empresariales y las formas de organización del trabajo.

La convergencia también cuestiona los fundamentos tradicionales de la regulación del sector, hecho derivado de la imposibilidad de focalizar las normas regulatorias en cada servicio concreto o en cada tecnología concreta. Cada vez más resulta insostenible concentrar las exigencias normativas en la radiodifusión abierta, la telefonía fija, la telefonía móvil, la transmisión de datos, la televisión para abonados, etc. considerados de manera aislada. Cada vez más resulta inevitable visualizar a los operadores como prestadores de servicios de telecomunicaciones en forma integral y genérica. El propio control se hace imposible si se pretende regular por tipo de servicio y pierde sentido si se intenta hacerlo por tipo de tecnología. El enfoque regulatorio cambia el énfasis, pasando del control hacia la promoción

de la competencia en defensa del interés de los usuarios, en un enfoque de redes abiertas con principios de no discriminación y reciprocidad.

La convergencia que abre de manera creciente las posibilidades tecnológicas referidas a la prestación de servicios de telecomunicaciones, al suministro de infraestructuras de transmisión y a la estandarización de equipos tiene como corolario lógico la disminución y virtual desaparición de los monopolios naturales en las áreas que tradicionalmente constituían “cuellos de botella” y potenciaban prácticas anticompetitivas. Las posibilidades de competencia en estos segmentos son ahora sustancialmente mayores.

No obstante, los abusos de posiciones dominantes no tienen por qué desaparecer. Una forma sensata de apreciar este reto puede asociarse al hecho de que el núcleo de creación de valor se posiciona cada vez menos en el transporte de bits y cada vez más en el contenido. Ya no importa tanto cómo se transmite la información sino qué información se transmite. Ya no importa tanto quién domina la red de transporte, sino quién tiene los derechos de transmisión del contenido a transmitir. El “cuello de botella” está ahora en otro lado y los principales sospechosos de desarrollar prácticas abusivas de sus posiciones dominantes ya no son los sospechosos usuales. Esta situación plantea desafíos muy delicados para el enfoque regulatorio, al punto tal que adquiere creciente importancia la visión de la defensa del bienestar ciudadano por la vía de la legislación antimonopólica.

Desde esta perspectiva, el país ya ha comenzado a dar sus primeros pasos. Por un lado, se ha comenzado a legislar en defensa de la competencia y se ha instalado una comisión a tal fin en la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas. Por otro lado, se le han otorgado potestades de defensa de los derechos de los usuarios y consumidores a las unidades reguladoras, en particular a la del sector de comunicaciones. Habrá que desarrollar experiencia en este aspecto; los problemas son novedosos y, sin duda, habrá que enfocarlos y analizarlos de forma ingeniosa y profesional, con una mentalidad renovada, aprovechando la experiencia internacional y comprendiendo las nuevas realidades en materia tecnológica y de mercados.

Los impulsos de reforma en los mercados antedichos han tenido las lógicas resistencias que el particular entorno institucional uruguayo permitía pronosticar. El hecho de que las empresas públicas sean recaudadoras de ingresos fiscales, en la medida en que las rentas monopólicas son transferidas al fisco de manera sistemática, opera como un desestímulo a la apertura y a la promoción de competencia en estos sectores. De esa forma, el objetivo bien definido a nivel de las unidades reguladoras entra en colisión con los intereses fiscales inmediatos, haciendo dificultoso encontrar el proceso que equilibre ambos enfoques. Además, el hecho de que el proceso se esté desarrollando en un momento de crisis, que afecta de manera sustancial las finanzas públicas y en particular los ingresos tributarios, torna aún más lejana la posibilidad de un cambio rápido en las estructuras de mercado. Un amplio proceso de transición en este sentido es insoslayable.

Esto puede explicar por qué las unidades reguladoras no tienen una mayor autonomía institucional. Las mismas han sido creadas en el ámbito del Poder Ejecutivo, si bien la lógica teórica y las tendencias internacionales tienden a ubicarlas en un terreno de mayor independencia. Las restricciones en materia política y conceptual han hecho que, en este caso, la URSEC se haya instalado en el lugar “con mayor independencia posible”, dadas las restricciones del entorno institucional.

Las reformas también sufren presiones por el lado de aquellos cuyos intereses se asocian al mantenimiento del status quo. Estas manifestaciones corporativistas son absolutamente lógicas y previsibles. Asimismo, existen los mecanismos institucionales para plasmar los diversos intereses, incluyendo la vulnerabilidad del sistema político y judicial y la normativa referida a los mecanismos de democracia directa. Por ambos lados, la capacidad de bloqueo es muy relevante. La clave parece estar en dejar claro que la situación preexistente no es sostenible, ya sea por razones tecnológicas, institucionales o financieras. Las reglas de juego se están modificando también en el sentido de otorgar más transparencia a la gestión de las empresas públicas, además del hecho de que las mismas van a estar enfrentando una creciente competencia en los mercados, las obliga a racionalizar sus egresos. Este proceso puede perturbar intereses concretos de grupos de presión, pero indudablemente redundará en beneficio de la mayoría de la población.

Dentro de una visión de la autonomía en las decisiones regulatorias, hay un factor que asume dimensiones relevantes en la actividad de contralor, que es la transparencia. Si bien hay razones de índole ética y procedimental que promueven que las decisiones se tomen de la manera más transparente posible, se agrega la necesidad de transparentar no sólo los mecanismos de decisión sino también los intereses diversos que están en juego en cada proceso concreto. Es decir, ya no es la transparencia de las decisiones como un elemento de ética regulatoria que combate las prácticas de corrupción, sino que es la transparencia de los intereses contrapuestos como un requisito de “independencia” del regulador, de forma de mitigar la “captura” y promover la credibilidad.

La transparencia debe referir a los objetivos nítidos de la agencia regulatoria, así como a los mecanismos de decisión. Adicionalmente, puede contribuir a incrementar la capacidad de la agencia de hacer cumplir las reglas, dado que aumenta también la legitimidad de las resoluciones. Los procesos de consulta pública constituyen mecanismos idóneos, no sólo para democratizar las decisiones, sino también para explicitar los diversos intereses en pugna. Asimismo, representan una forma adecuada de aprovechar la información y las capacidades de todos los agentes involucrados, en la medida en que los mismos van a transferir sus conocimientos en función de una mejor fundamentación de sus posiciones.

No obstante este enfoque analítico, la búsqueda concreta de la independencia por parte del regulador es una tarea que no debe abandonarse, porque justamente es la dialéctica entre una concepción no idílica de la autonomía y su sistemática prosecución la que permite concretar márgenes adecuados de autonomía que consoliden la credibilidad del proceso regulatorio y mitiguen la potencialidad de la captura del mismo en favor de intereses específicos.

II - TELECOMUNICACIONES, INFORMACIÓN Y EDUCACIÓN

Otro impacto de la convergencia tecnológica refiere, entonces, a la relación ya indisoluble entre telecomunicaciones e información. Los cambios derivados de este fenómeno asumen tal magnitud que seguramente se justifica hablar de la sociedad de la información, expresión que da la pauta que no sólo se hace referencia a modificaciones drásticas en la propia industria de telecomunicaciones, sino que esas transformaciones atraviesan al conjunto de la sociedad, tanto en la economía como en la cultura y en la vida cotidiana de los ciudadanos.

Las políticas públicas deben encarar, entonces, la necesidad de incentivar la sociedad de la información, tanto en las definiciones globales sobre el rol de las telecomunicaciones como en

los objetivos y en la práctica regulatorios. Esto no es otra cosa que promover la economía de la información, basada en el dinamismo tecnológico, la incorporación creciente de capital humano, el acceso universalizado al conocimiento y su aplicación a la producción de bienes y servicios. Desde esta perspectiva, las telecomunicaciones constituyen ingredientes básicos de la infraestructura del país, pautando la posibilidad real de acceder a información y a la cultura. El Uruguay cuenta hoy con una comisión cuyo objetivo es precisamente el estímulo de la sociedad de la información, integrada al más alto nivel, tanto de instituciones públicas como privadas. Probablemente, la relevancia que a través de su integración quiso darse al tema pueda conspirar contra su operatividad, por lo que, si bien puede considerarse como una buena señal política, se debería ahora pasar a niveles que hagan efectiva una labor tan esencial para el futuro del país.

Debemos colaborar para que el Uruguay ingrese de manera plena a la sociedad de la información y del conocimiento. Debemos asumir de forma ineludible que la incorporación sistemática de información y la creciente importancia del conocimiento como fuerza productiva son la clave del desarrollo futuro. Queda claro que la educación, por tanto, pasa a tener un rol central en este proceso, por lo que un enfoque del desarrollo de las telecomunicaciones que no incorpore una clara definición de los aspectos educativos no responde adecuadamente a la realidad actual. Esa visión integrada de telecomunicaciones y educación debe promover el acceso masivo a la información, a la vez de aplicar las novedosas tecnologías al desarrollo de nuevas formas de enseñanza.

Esta voluntad de insertar al Uruguay de manera eficiente en el proceso de la sociedad de la información debe ir acompañado de las necesarias precauciones con respecto al posible desdibujamiento de las identidades culturales y, sobre todo, a las exclusiones y la desintegración social. El esfuerzo de la sociedad uruguaya por estabilizar la economía y sentar las bases para el desarrollo sostenido está amenazado por la exclusión y la marginalidad creciente, sobre todo a nivel de los uruguayos menores de 12 años. El hecho de visualizar el despliegue de las telecomunicaciones y el acceso a la información y al conocimiento como una política global implica introducir a las mismas como soporte e instrumento de inserción e inclusión social. La posibilidad de otorgar acceso universal de los servicios de telecomunicaciones, incluyendo el acceso a Internet, pasa a tener una relevancia histórica que determina la impronta de hacia dónde transita la sociedad uruguaya. Debemos evitar que la brecha digital contribuya a generar una brecha social que se tornaría crecientemente insalvable con el tiempo. Toda la política que incluye infraestructuras, aplicaciones y contenidos debe enfocarse desde una perspectiva global de desarrollo humano.

El diálogo y la acción mancomunada de parte de todos los actores políticos y sociales es crucial para lograr la efectiva construcción de un Uruguay integrante de la sociedad de la información. Las telecomunicaciones, la información y la educación son protagonistas privilegiados de ese diálogo y de esa acción, que sólo las sociedades democráticas que ubican el desarrollo humano de sus ciudadanos en el centro de sus preocupaciones pueden llevar a cabo.

III - POLÍTICAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Tal como fue discutido en el Grupo de Trabajo sobre Democracia, Sociedad de la Información y Participación Ciudadana en el ámbito de FESUR, Uruguay debiera optar por un sistema equilibrado de los diversos modelos de comunicación: la estatal o pública, la privada comercial y la privada comunitaria, las cuales, a través de su programación brindan un

servicio esencial para mantener y aumentar la identidad nacional y la soberanía cultural. Este enfoque debería otorgar estímulos para los tres tipos de medios de radiodifusión, tomados no como elementos contradictorios, sino como servicios y “lógicas” complementarias entre sí.

El objetivo general no puede ser otro que el de la más amplia democratización y participación ciudadana plural y abierta en la información, lo cual conlleva un profundo debate cultural y político permanente sobre el tema. Este debate debería apuntar a tomar definiciones de una política integrada y consistente que abarque una serie de aspectos que deben enmarcar un sistema de radiodifusión en el país.

En primer lugar, deben existir políticas públicas elaboradas con la más amplia participación ciudadana y de todos los actores involucrados (Sociedad Civil, periodistas, empresarios, investigadores y sistema político). En tal sentido, la práctica de consultas públicas debe profundizarse y extenderse su uso, dadas las bondades que la misma acarrea en materia de transparencia, participación y eficiencia en el proceso de elaboración e implementación de políticas. Las mismas deben definirse con una lógica de diseño integral y, de más está decir, de consistencia técnica. Obviamente, la transparencia no debe sólo aplicarse a los procesos de toma de decisiones, sino también a los contenidos y a toda información que, por su naturaleza, revistan el carácter de abierta y pública para toda la población.

En segundo lugar, debe promoverse un marco de libre competencia entre los diversos modelos comunicacionales y a la interna de cada uno de ellos. Esto conllevaría el reconocimiento y el estímulo adecuados para que una pluralidad de medios asegure la diversidad cultural y el pleno ejercicio del derecho a la información y comunicación, incluyendo la posibilidad de que la sociedad civil tenga directa participación en la gestión de los mismos. La promoción de la competencia debe incluir normas que eviten tanto conductas como estructuras monopólicas u oligopólicas, tanto en la propiedad como en el control de los medios de comunicación y sus contenidos.

En el caso uruguayo se hace imprescindible el fortalecimiento del sistema estatal de comunicación, a la vez de llevar a la práctica la intención de consolidar una mayor competencia en el sector privado comercial y de generar un marco reglamentario para la radiodifusión comunitaria. En este último sentido ha habido avances, aunque parezca insólito, más en los hechos que en la normativa explícita, si bien existe una intención clara de reglamentar este modelo comunicacional que aún no se ha transformado en legislación.

Este esquema de fortalecimiento tripartito sólo puede ser fructífero en la medida en que se garantice la plena vigencia de las mayores libertades en materia de prensa y expresión, así como la toma de conciencia generalizada de que la ciudadanía en su conjunto tiene derecho a la información en términos generales. Asimismo, la pluralidad y la transparencia en la información tiene frutos si se basa en el respeto y la capacitación permanente de los profesionales de la información y en la promoción de la calidad de los medios y los servicios.

Un punto neurálgico sobre el que se debe trabajar con firmeza y objetividad refiere a las políticas y los mecanismos concretos de adjudicación de frecuencias radioeléctricas para servicios de radiodifusión. Los mismos deben ser claros y transparentes y garantizar la igualdad de oportunidades para el acceso. Este aspecto involucra una redefinición amplia de criterios que incluyen la fijación de plazos de asignación, así como la necesaria contrapartida por la utilización del espectro radioeléctrico, que es un patrimonio de todos.