

LA BANDA ANCHA COMO FACTOR DE DESARROLLO:
UN DESAFÍO PARA LA AGENDA DIGITAL MEXICANA
*Broadband as a factor of development: a challenge for Mexican
digital agenda*

Delia CROVI DRUETTA
Universidad Nacional Autónoma de México
✉ crovidelia@gmail.com

BIBLID [1130-2887 (2011) 59, 17-31]
Fecha de recepción: 3 de mayo del 2011
Fecha de aceptación y versión final: 17 de noviembre del 2011

RESUMEN: Este artículo tiene como propósito analizar la importancia de la banda ancha como factor de desarrollo, tema que ha sido puesto de manifiesto en reuniones regionales e internacionales. Producto de estas preocupaciones en 2010 UNESCO y UIT crearon la Comisión de Banda Ancha para el Desarrollo Digital, cuyo objetivo es promover el uso de este recurso vinculándolo con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), propuestos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se aportan también datos referidos a la banda ancha en México, su disponibilidad, los factores que permiten sostener que existe una brecha digital en esta materia y la ausencia de políticas públicas que la consideren un factor de desarrollo. El trabajo en conjunto explica la banda ancha más allá del acceso y la sitúa como actor fundamental de procesos de apropiación tecnológica que propician cambios sociales y culturales.

Palabras clave: banda ancha, desarrollo, políticas públicas, apropiación tecnológica, cambio social.

ABSTRACT: This article aims to analyze the importance of broadband as a development issue that has been highlighted at regional and international meetings. As a result of these concerns, in 2010 UNESCO and ITU set up the Broadband Digital Development Commission aimed at promoting the use of this resource related to the objectives of development Goals, MGs, as proposed by the United Nations Development Programme, UNDP. Data is also provided regarding the broadband in Mexico, availability of factors support the view that there exists a digital division in this area and the absence of public policies consider it a factor of development. Working together explains beyond broadband access and positioned as a key player in processes of technological appropriation that encourage social and cultural changes.

Key words: broadband, development, public policies, appropriation, social change.

I. INTRODUCCIÓN¹

La percepción de la banda ancha como una plataforma técnica neutra sobre la cual se distribuyen contenidos ha ido modificándose hasta reposicionarse en las agendas digitales latinoamericanas como un importante factor de desarrollo.

El aprovechamiento de la banda ancha requiere de elementos complementarios entre sí: acceso al servicio, contenidos y aplicaciones avanzadas y dispositivos y capacidades adecuados para su utilización. No es una tecnología o un servicio más de telecomunicaciones. Es un elemento central y decisivo de un nuevo sistema caracterizado por complementariedades estructurales claves para el desarrollo económico y social. Es el eje central de una dinámica que impacta al conjunto de la economía y la sociedad en un círculo virtuoso basado en principios de dinamismo, eficiencia, inclusión y colaboración (Jordán, Galperín y Peres 2010: 11).

Para las corporaciones beneficiarias de los recursos de la convergencia estas características no son nuevas, no obstante, tal como ocurrió con otras innovaciones, la tendencia fue repetir una vieja estrategia: opacar el impacto social de la banda ancha poniendo por delante su condición de aparato técnico. Al minimizar su dimensión simbólica y cultural tanto como su importancia en el desarrollo económico de los países, esta tecnología fue despojada de toda lectura ideológica, enmascarando con ello sus profundas repercusiones sociales. Como resultado de esta interpretación, para el usuario común, en lugar de ser uno de los ejes de la inclusión digital, la banda ancha es percibida sólo como un recurso difícil de comprender cuyas ventajas efectivas no son del todo transparentes y, por lo tanto, tampoco los argumentos para reclamar la socialización de sus beneficios.

Cabe aclarar que no existe una definición compartida sobre lo que debe considerarse como «banda ancha» en términos de velocidades mínimas para transmitir, ya que los países difieren en estos valores. Se la suele reconocer como un conjunto de tecnologías capaz de ofrecer una infraestructura de red fiable que vehiculiza servicios convergentes.

En sentido contrario a estas interpretaciones, en este artículo se considera que la banda ancha posee dos dimensiones que se interrelacionan: constituye un factor de inclusión social y es un vehículo para el desarrollo. Esta premisa se apoya en las afirmaciones hechas hace más de una década por Bernard Miège (Becerra 1998), quien diferencia los procesos de industrialización de la cultura y de info-comunicacionalización de la sociedad. En el primero ubica al vasto y creciente sector de la producción informativa, cultural, de intercambios sociales y profesionales, en tanto que en el segundo destaca

1. El contenido de este artículo es producto de las reflexiones generadas en la investigación «Industrias culturales en México», que se desarrolla en el marco del Programa de Apoyo a Proyectos para la Innovación y Mejoramiento de la Enseñanza (PAPIME), de la Dirección General de Asuntos del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). La autora agradece los comentarios de los evaluadores anónimos de *América Latina Hoy, Revista de Ciencias Sociales*.

el papel que juegan las tecnologías de la comunicación como «acompañantes» de los dos procesos que no deberían ser confundidos:

Los actores del primer proceso son ante todo las empresas, grandes o menos grandes, que intervienen en las industrias de las redes y los materiales, tanto como en la producción de contenidos; ellas son sostenidas por los Estados y deben dirigirse a los consumidores. Los actores del segundo proceso son más numerosos y diversos: en principio, todas las instituciones de la sociedad e incluso los usuarios individuales, pero es conveniente, en este nivel, tener en cuenta las desigualdades de acceso a las tecnologías y los sistemas de comunicación, e incluso lo que ya aparece como una distribución socialmente diferenciada de los bienes comunicacionales, en la medida en que la disposición de estos bienes contribuye a reforzar las posibilidades de acción sobre la sociedad de aquellas personas que disponen de ellos (Becerra 1998: 154).

En materia de banda ancha esta diferenciación ha llegado a un punto de fusión, debido a que los actores que intervienen en el primer proceso están determinando al segundo. Muchos Estados han tomado una posición modesta en materia de defensa de los consumidores y de los contenidos que reciben, dejando un amplio espacio de decisión a los grandes consorcios de las telecomunicaciones. El retiro del aparato estatal repercute directamente en el acceso que deberían tener los demás actores a los beneficios de la digitalización, acentuando la brecha que existe entre quienes tienen disponibilidad de bienes tecnológicos y quienes no acceden a ellos.

A partir del contexto planteado en estas reflexiones se examinan algunas de las acciones que se están llevando a cabo tanto en América Latina como a nivel global, las cuales reivindican la importancia de la banda ancha como factor de desarrollo, tema que quedó de manifiesto en reuniones regionales (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL, Santiago de Chile y Lima, Perú, 2010), y en la creación en 2010 de la Comisión de la Banda Ancha para el Desarrollo Digital (UNESCO-UIT). Tales iniciativas reivindican este recurso tecnológico como la base a partir de la cual se pueden llevar a cabo proyectos capaces de apuntalar el desarrollo social y económico de los países menos favorecidos, beneficiando con ello la inclusión digital. Con la intención de ejemplificar la situación en que se encuentran algunos países latinoamericanos, más adelante se hacen algunas referencias directas al caso mexicano, país que aún no cuenta con políticas públicas claras sobre banda ancha y cuya disponibilidad en esta materia permite afirmar que existe una importante brecha digital.

II. COMISIÓN DE BANDA ANCHA PARA EL DESARROLLO DIGITAL

La primera Declaración que consideró el acceso a la banda ancha como un derecho ciudadano tuvo lugar en Finlandia en octubre del 2009. A partir de entonces numerosos países de diferentes niveles de desarrollo han emprendido planes nacionales, estrategias o programas para fomentar la inclusión digital a través de este recurso. Entre ellos

pueden mencionarse el Reino Unido, Estados Unidos, Singapur, Perú, Chile, Brasil, algunos países africanos, Corea, Australia, así como iniciativas regionales en Europa y América Latina.

La importancia actual de la banda ancha deriva, entre otras, de dos poderosas razones:

- a. Ver más allá de la infraestructura de acceso, a fin de fijar metas relacionadas con áreas sociales específicas como son la salud, la educación, la transmisión de datos, entre otras.
- b. Una estimación del Banco Mundial que considera que por cada 10% de aumento en la penetración de banda ancha, en países en vías de desarrollo se produce un incremento del 1,34% en su tasa anual de crecimiento.

Respecto al primer punto, es meritorio que los países estén pasando a una etapa ulterior al acceso universal, cuya lectura tecnodeterminista dio como resultado una excesiva preocupación por dotar a los países de infraestructura, sin que esa preocupación se extendiera a otras metas igualmente importantes, como es el desarrollo de habilidades cognitivas que propician un pleno aprovechamiento de los recursos digitales. En cuanto a la segunda razón, para saber si la tasa de crecimiento anunciada es efectiva, deberá antes confrontarse y medirse con la realidad, considerando además otros factores locales como son la concentración monopólica u oligopólica, los operadores dominantes, el marco legal, las políticas públicas, etcétera, que inciden en la determinación de los programas y acciones capaces de generar desarrollo². Ambos puntos, no obstante, abren el interés de las naciones por potenciar el crecimiento de la banda ancha.

La UNESCO, junto con la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), conscientes de la importancia que tiene la banda ancha como recurso para cambiar actividades sociales sustantivas, dieron a conocer en Ginebra, durante el Foro 2010 de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, la creación de la Comisión de la Banda Ancha para el Desarrollo Digital. Su integración responde a un objetivo fundamental: promover el uso de este recurso mediante políticas públicas que favorezcan su desarrollo.

La creación de esta Comisión tuvo lugar a cinco años de la primera Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, y a diez del lanzamiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), propuestos por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y cuyos resultados se esperan para 2015. Su integración responde a un necesario diálogo entre los sectores público y privado y concibe la banda ancha como el sistema nervioso de la actual civilización, así como un puente entre países con diferentes grados de desarrollo. Considera que tiene el mismo nivel de importancia que las carreteras o el tendido eléctrico, al tiempo que desde sus primeros pronunciamientos la vislumbran como indispensable para lograr los Objetivos de Desarrollo del

2. Para reflexionar sobre los múltiples aspectos de la incidencia económica de la banda ancha en el desarrollo, se sugiere revisar el trabajo de H. GALPERIN y C. RUZZIER (2010).

Milenio (ODM)³, sobre todo en las naciones en desarrollo, donde constituye una inversión rentable que puede apoyar tanto a los sectores industriales como a servicios públicos⁴. Articular la Comisión con los ODM representa un nuevo modo de encarar el uso de la base tecnológica, al tiempo que por parte de UNESCO implica insistir en la valoración de la brecha cognitiva y su correlato social, en la que identifica el verdadero reto a superar, un desafío que va más allá que dotar sólo de infraestructura tecnológica.

Debido a la dificultad de contar con un concepto común de banda ancha, la Comisión propone el suyo: una infraestructura de red fiable, capaz de ofrecer diversos servicios convergentes a través de un acceso de alta capacidad con una combinación de tecnologías. La define así destacando tres de sus características: conexión permanente, alta capacidad, y suministro combinado y simultáneo de datos, voz y video. De este modo sus propuestas se centrarán tanto en un conjunto de conceptos como en un servicio siempre disponible que evita al usuario establecer una nueva conexión a un servidor cada vez que la utilice. Considera también su alta capacidad o, lo que es lo mismo, más que medir una velocidad determinada valora su condición para transportar un gran volumen de datos por segundo.

El primer informe sobre los resultados de la Comisión fue dado a conocer el 19 de septiembre del 2010. El eje de su Declaración de Alto Nivel es instar a la integración de la banda ancha para todos, presentando además un marco detallado para lograr su despliegue mediante acciones destinadas a movilizar a todos los interesados y convencer a los dirigentes gubernamentales para que den prioridad al desarrollo de redes de banda ancha que beneficien a sus ciudadanos. La Comisión visualiza la repercusión de la banda ancha anclada en áreas fundamentales de la sociedad que se interrelacionan e interactúan: tecnología, infraestructura, política, innovación, personas, e-gobierno y contenidos.

El Documento refiere que los países líderes en materia de banda ancha son aquellos que han logrado establecer una dinámica en la que los factores que se vinculan en la nube de la banda ancha (política, infraestructura, tecnología, contenidos y aplicaciones, personas y gobiernos) interactúan en un ciclo virtuoso de oferta y demanda. De allí que las políticas no deben centrarse sólo en el suministro de infraestructura como ha sido la tendencia hasta ahora, sino que deben tomar en cuenta la demanda de contenidos y servicios proveniente de toda la gama de usuarios. Diferentes ámbitos de la política deben entonces darle prioridad a este recurso.

Según el Informe de esta Comisión el reto es acortar las importantes distancias que existen en el acceso que, como es sabido, depende directamente del número de líneas instaladas. En este sentido informan que mientras en países con amplia infraestructura

3. Los ODM marcan ocho metas: erradicar la pobreza extrema y el hambre; alcanzar la enseñanza primaria universal; promover la igualdad de géneros y la autonomía de la mujer; disminuir la mortalidad infantil; mejorar la salud materna; luchar contra enfermedades (tales como el paludismo y el VIH/SIDA); garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, y, finalmente, fomentar una asociación mundial que se ocupe del desarrollo.

4. Un resumen de las resoluciones de esta Comisión dadas a conocer en octubre del 2010 puede consultarse en: <http://www.broadbandcommission.org/report2.pdf>.

(Europa Occidental, Oceanía y Norteamérica) la penetración a la banda ancha fija es de aproximadamente el 30%, los que forman parte del grupo BRIC (Brasil, Rusia, India y China) llegan al 10%, en tanto que los más pobres apenas alcanzan el 1%.

El informe exhorta también a los gobiernos a evitar gravámenes pesados para la banda ancha móvil y sus servicios conexos que vulneren su desarrollo, así como abrir los mercados con el propósito de duplicar la disponibilidad de este recurso alcanzada en el primer decenio del siglo XXI. La UIT advierte que en 2010 había en total 900 millones de abonos a la banda ancha, y que en un futuro cercano la banda ancha móvil será la tecnología de acceso preferida por millones de personas en el mundo en desarrollo, donde la infraestructura de enlace fijo es dispersa y con costos elevados, por lo tanto, es necesario fortalecer estrategias para su expansión.

Una de las preocupaciones del informe, relacionada con las ODM, se refiere al tema de la salud, expresando que una de sus muchas aplicaciones es la atención a estos problemas mediante recursos electrónicos. Refiere datos de la Organización Mundial de la Salud que revelan la existencia de un déficit estimado de casi 4,3 millones de personal médico en todo el mundo, registrándose la mayor escasez en los países más pobres. Para la Comisión de Banda Ancha, este recurso puede ser vehículo de asesoramiento médico, seguimiento, diagnóstico y formación. Puede asimismo ofrecer otro tipo de servicios como la búsqueda e intercambio de información médica básica a través del correo electrónico y la navegación por Internet; facilitar procedimientos médicos con fines de diagnóstico y capacitación mediante la transmisión de videos en tiempo real y alta definición.

En el ámbito de la educación, el Informe de la Comisión destaca el ejemplo del plan CEIBAL de Uruguay, mediante el cual se ha proporcionado a todos los niños una computadora portátil y acceso a Internet en la escuela. Este proyecto, concluido en octubre del 2009, supuso menos del 5% del presupuesto de educación del país, un costo alto para algunos, pero adecuado si se valora que proporcionar conexión a los niños puede proporcionarles a ellos y a su país enormes beneficios educativos.

Respecto a los contenidos, subraya la importancia de fomentar la diversidad cultural y el plurilingüismo en el mundo en línea, como un recurso para ampliar el acceso a más grupos sociales. Un aspecto importante abordado por esta Comisión es la gestión de la infraestructura de banda ancha, que ubica en un modelo de gobernanza las industrias, los sectores sociales y de servicio, como los gobiernos nacionales. La propia Comisión refleja esa sinergia de intereses al estar integrada por representantes de sectores diversos, lo que garantiza una pluralidad de argumentos en la discusión y elaboración de sus recomendaciones.

Al cobijar la Comisión de la Banda Ancha para el Desarrollo Digital, UNESCO y UIT ponen su mirada más allá de las metas originales planteadas para una sociedad de la información, vinculadas al acceso universal en materia de digitalización, una meta no sólo inalcanzable en términos natos, sino también multifactorial. El interés de esta Comisión superó las metas de sólo dotar infraestructura, importante pero incapaz por sí misma de producir cambios significativos, situándose en la gestión social de los recursos. Al estar ahora el acento puesto en la gestión, emerge el potencial de la gobernanza como

estrategia y camino para concertar intereses diversos y esperar, por lo tanto, soluciones también diversas y más equitativas.

En la actualidad la Comisión de la Banda Ancha Digital está trabajando en un segundo Informe que llevará por título *Broadband: a Platform for Progress* (la banda ancha: una plataforma para el progreso), en el que se busca ofrecer ejemplos más detallados, así como pruebas, decisiones técnicas y estrategias para extender las redes llevándolas al alcance de todos, trabajo que ayudará a definir modalidades prácticas que orienten el desarrollo inmediato de este recurso. En el marco de la modalidad de trabajo adoptada por esta Comisión, cabe esperar que los resultados que presente sean reflejo de un diálogo plural entre comisionados que representan a gobiernos de todo el mundo, industrias, organismos internacionales y organizaciones interesadas en el desarrollo, lo que permite vislumbrar un futuro más equitativo para este recurso digital.

Sobre el trabajo de esta Comisión destaca finalmente que en septiembre del 2010 abrió un archivo central de información en línea denominado *Sharehouse*. Este sitio provee informes de investigación, estudios de caso de países en desarrollo y países desarrollados, así como otros materiales vinculados con el tema, y tiene como propósito informar a los gobiernos, a la industria y a las propias comunidades, sobre el papel nodal que ocupa hoy en día la banda ancha.

III. INICIATIVAS REGIONALES

En atención al interés generalizado que posiciona a la banda ancha como vehículo de desarrollo, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) convocó a la «Primera reunión regional sobre los costos de enlaces internacionales y su impacto en los precios de la banda ancha», la cual tuvo lugar en agosto del 2010 en la ciudad de Santiago. El tema de este primer diálogo respondió al siguiente supuesto: se considera que la relación de los altos costos de los servicios y los bajos salarios de los usuarios son factor desencadenante del rezago en la región. Fue por ello que, a los ojos de la CEPAL, resultaba oportuna la discusión sobre los costos de los enlaces internacionales y su impacto en los servicios que se ofrecen.

Como dato inicial, los países que participaron en la reunión (Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay) consideraron que América Latina constituye un mercado de banda ancha con gran potencial de desarrollo: se espera un crecimiento anual del 50% en el tráfico de conexiones, apreciación que la ratifica como un servicio estratégico para el desarrollo económico y social de la región, pero que, al mismo tiempo, exige impulsar un mercado latinoamericano. En este contexto cabe recordar que en 2008 Argentina, Chile y Uruguay eran los tres países que contaban con mayor número de suscriptores de banda ancha en América Latina por cada 100 habitantes: 9%, en tanto que en los países más avanzados del mundo la teledensidad era del orden de 20 a 30 suscriptores por cada 100 habitantes, cifras que indican que aún queda un largo camino por recorrer.

Contra el lugar privilegiado en el que se coloca a la banda ancha conspiran sus costos: en la reunión se recordó que mientras en naciones desarrolladas la tarifa mensual

de acceso a Internet de banda ancha representa el 1% del ingreso medio mensual de los usuarios, en muchos países latinoamericanos ese precio representa el 10% de los ingresos. Los precios altos ponen en riesgo la función de acompañamiento que desempeñan las innovaciones digitales en los procesos industriales, productivos y de servicios.

Las discusiones del primer diálogo tuvieron como meta lograr acuerdos para avanzar en un desarrollo sostenible, ampliando la infraestructura de banda ancha, desplegando políticas públicas y buscando lineamientos que permitan lograr mejores prácticas en su empleo. Entre los acuerdos tomados destacan la necesidad de contar con proyecciones que reflejen las necesidades nacionales de banda ancha, así como aumentar la infraestructura de fibra óptica en la región. Se acordó también ampliar la difusión de acuerdos bilaterales referidos a la banda ancha que puedan tener repercusiones a nivel regional y establecer un convenio marco referido a interconexión e intercambio de tráfico para hacer más eficientes las conexiones. Se comisionó a la CEPAL como Secretaría Técnica del diálogo regional, para que se responsabilice de llevar a cabo un amplio trabajo informativo y de análisis sobre el tema, trabajo que comprende un diagnóstico y una proyección de la demanda regional y de los países en materia de banda ancha. Este diagnóstico debe reunir información sobre los puntos de interconexión en cada país para analizar alternativas eficientes de intercambio de tráfico a nivel regional, debe además recopilar y difundir las mejores prácticas de los países sobre políticas y regulación de banda ancha, evaluar las condiciones técnicas y económicas en la región que limitan el alojamiento de sitios *web* y contenidos, y realizar una evaluación económica de los costos internacionales.

La primera reunión cerró con la promesa de llevar a cabo un segundo diálogo regional acerca de la banda ancha, esta vez centrado en el tema del costo de los enlaces internacionales y su impacto en los precios. El encuentro fue programado para concretarse en el marco de la tercera Conferencia Ministerial sobre Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe. De acuerdo a lo previsto, este segundo diálogo tuvo lugar en Lima, Perú, entre el 21 y 23 de noviembre del 2010. Estuvieron presentes representantes de los gobiernos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Uruguay, quienes se reunieron con los más importantes operadores y proveedores de banda ancha de la región. El trabajo conjunto constituyó uno de los rasgos más destacados del encuentro, ya que se produjo un acercamiento a la práctica de la gobernanza, entendiendo este concepto como la capacidad de concitar esfuerzos de los diferentes sectores sociales: gubernamental, privado y sociedad civil en materia de tecnologías digitales.

Entre las empresas que estuvieron representadas en el segundo diálogo, destacan *Oi Brasil*, *Telebras*, *Telefónica* y *Telefónica International Wholesale Service*, *Global Crossing*, *América Móvil*, *Internexa*, *Google*, *Cisco Systems*, *Antel* e *Itochu Corporation*. Participaron también representantes del Registro de Direcciones de Internet para América Latina (LACNIC), de la Asociación Iberoamericana y del Caribe de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCJET) y Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas (REDCLARA).

Las exposiciones versaron sobre las repercusiones que los costos de la banda ancha tienen en el usuario final y en los problemas de infraestructura digital de la región,

especialmente en lo referido al acceso a Internet. Los actores del diálogo se pronunciaron para desarrollar políticas públicas que favorezcan el crecimiento de la infraestructura mediante una competencia abierta entre las empresas que proveen banda ancha, un aspecto que posee múltiples matices si tomamos en cuenta la alta concentración que registra América Latina en materia de telecomunicaciones, sector caracterizado por el predominio de proveedores privados.

Entre los acuerdos tomados cabe destacar que se comisionó a la CEPAL para que integrara un observatorio acerca de la banda ancha, cuyo objeto es proveer información a quienes deben tomar decisiones a nivel nacional con el fin de reducir los costos de este servicio. Además del observatorio, la CEPAL fue comisionada para organizar y gestionar grupos de trabajo que den seguimiento a los puntos acordados en la reunión, lo que implica coordinar políticas regulatorias de estaciones de aterrizaje (*landing points*) de los cables submarinos de telecomunicaciones, así como promover políticas que incentiven la instalación de centros y redes de distribución de contenidos. En la reunión se mostró interés por homogeneizar los conceptos asociados a la banda ancha, al tiempo de atender un problema nodal que ha dificultado la lectura comparativa del estado en que se encuentran las naciones latinoamericanas en materia de tecnologías digitales: la armonización de indicadores.

Las tareas asignadas a la CEPAL constituyen una continuidad del primer diagnóstico regional sobre el tema encargado a ese organismo, pero también indican su reposicionamiento en la generación de la información básica para la toma de decisiones, algo que en el futuro deberá también matizarse con la participación de otros actores.

Como ya se mencionó, el segundo diálogo tuvo lugar en el contexto de la Tercera Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe, una reunión de gran interés para la región ya que, mediante la llamada «Declaración de Lima», aprobó el plan ELAC2015. Este plan reviste importancia debido a que plantea ocho áreas de acción: acceso, gobierno electrónico, medio ambiente, seguridad social, desarrollo productivo e innovación, entorno habilitador, educación e institucionalidad para una política de Estado⁵. El primer punto, referido al acceso, prioriza la necesidad de avanzar en la universalización de la banda ancha mediante un aumento de la inversión directa en conectividad, con el fin de que esté disponible en todas las instituciones públicas y tenga costos asequibles para hogares, empresas y centros de acceso público. El plan promueve además el gobierno electrónico como obligación de las autoridades hacia sus ciudadanos, con el fin de garantizar el acceso a la máxima cantidad de datos, información, trámites y servicios en línea, entre los que es de esperar que estén también los referidos al propio sector de telecomunicaciones, poco transparente en materia informativa.

Un tercer diálogo regional sobre banda ancha está previsto para el mes de mayo del 2011, teniendo como sede la CEPAL, en Santiago de Chile. En esa oportunidad se retomarán preocupaciones plasmadas desde el primer encuentro, referidas a los mecanismos de intercambio de información a partir de un enfoque de eficiencia económica y de equidad entre los usuarios.

5. Para ampliar el tema ver: CEPAL (2010).

IV. ALGUNAS REFERENCIAS AL CASO DE MÉXICO

El 13 de marzo del 2006, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) dio a conocer el «Acuerdo por el que se establece la política para servicios de banda ancha y otras aplicaciones en las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico 902 a 928 MHz; 2.400 a 2.483,5 MHz; 3.600 a 3.700 MHz; 5.150 a 5.250 MHz; 5.250 a 5.350 MHz; 5.470 a 5.725 MHz y 5.725 a 5.850 MHz». Sin embargo, se trata de un acuerdo técnico, necesario pero insuficiente para enfrentar el reto que representa una banda ancha concebida como factor de desarrollo. Este acuerdo adopta la misma postura de otras disposiciones que sobre las telecomunicaciones y específicamente la convergencia digital ha emitido el país en los últimos años: normar aspectos técnicos, pero soslayar lo relacionado con su aplicación y lo referido a una regulación explícita que contenga la voracidad de los operadores.

México no es boyante en materia de banda ancha. Diversas fuentes coinciden en afirmar que sus conexiones están entre las más caras y lentas de la región (las ofertas comerciales del país no van más allá de 1 Mbps.). A mediados del 2011 la OCDE informó que el promedio de suscripciones de banda ancha inalámbrica en los 34 países que la integran era de 41,6%, ocupando Corea del Sur el primer lugar con 89,9% y México el último con sólo 0,5%. La Organización atribuye el crecimiento de este recurso al notable incremento en el uso de teléfonos inteligentes (*smartphones*) y de las tabletas (*tablets* PC). En lo relativo a las suscripciones de banda ancha fija el promedio entre los países del organismo era de 24,9%, siendo Holanda el país con mayor penetración (38,1%) y Turquía el de menor acceso (9,8%), en tanto que México se ubica entre las naciones con menos suscripciones: apenas el 10,4%. Si se compara el acceso a este recurso en América Latina con otras regiones del mundo, Europa por ejemplo, las cifras no son más alentadoras: 4% frente a 23%, situación que para México representa un reto aún mayor.

En lo relativo a su costo, cabe destacar el reporte *Measuring the Information Society 2010*, de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), que estudió 161 economías, según el cual México está entre los 10 países que registraron las mayores reducciones en los precios de servicios de banda ancha en el mundo. El estudio indica que estos servicios bajaron un 63% de 2008 a 2009, convirtiéndose en la novena tasa de reducción más importante del mundo y la primera si se comparan únicamente con los países de América Latina. Para la UIT, el precio promedio del acceso a Internet de banda ancha en México fue de 16,24 dólares por mes. También la telefonía fija tuvo una reducción destacada: 35%. Esas depreciaciones repercuten en el costo de la canasta mexicana de servicios de Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) que según el reporte registró una reducción del 53%, lo que sitúa al país entre los más baratos de los que forman parte de la UIT, una afirmación que confronta argumentos locales según los cuales los servicios digitales, en especial los de telefonía, se encuentran entre los más caros del mundo.

Como consecuencia de la retirada del Estado y de las acciones de privatización neoliberal iniciadas en 1982, los ciudadanos mexicanos han quedado a merced de un sector

altamente concentrado en materia de industrias de la cultura y procesos de info-comunicacionalización de la sociedad. Han transcurrido casi tres décadas desde entonces y es ahora cuando se están haciendo cada vez más evidentes las consecuencias negativas de esa concentración y de la escasa intervención estatal, puesta de manifiesto en una inapropiada regulación del sector⁶. En este contexto, propiciar el desarrollo de infraestructura para el acceso a la banda ancha requiere de una posición mucho más activa del Estado con el fin de concertar políticas públicas capaces de enfrentar su desarrollo y con ello, un nuevo rostro de la brecha digital y la inclusión social. La salud, la educación, la prestación de servicios así como actividades productivas y sociales pueden canalizarse por medio de estos recursos tecnológicos, favoreciendo la inclusión y aportando soluciones a algunos problemas estructurales que limitan el desarrollo de América Latina en general y de México en particular. No obstante, esto no implica que la sola provisión tecnológica será capaz de resolver demandas sociales de viejo cuño: la infraestructura de acceso debe responder a esas demandas sociales de los mexicanos.

Una de las causas de mayor incidencia en el desarrollo de la banda ancha y los demás recursos de la convergencia es la ausencia de un marco regulatorio claro, apropiado y articulado, cuya aprobación se ha ido postergando como consecuencia de negociaciones político-económicas que responden a intereses de grupos y empresas. En este contexto los consorcios mediáticos y de las telecomunicaciones están aprovechando ciertos vacíos legales y, lejos de proteger al ciudadano, buscan conseguir sólo sus fines económicos.

La falta de discusión pública del tema con una participación amplia de actores que representen diferentes intereses sociales es otra de las grandes ausencias en el caso mexicano. El despliegue de infraestructura no ha sido hasta ahora producto de un plan global de desarrollo promovido por el Estado, sino resultado de la búsqueda de ganancias de las empresas que la ofrecen, reproduciéndose así en el ámbito de lo digital viejos problemas estructurales caracterizados por la desigualdad social y cultural.

Por otro lado, cualquier camino que emprenda el país para lograr el crecimiento de la banda ancha exige mantener una estrecha vigilancia sobre los actores de las negociaciones que se lleven a cabo, garantizando además la independencia de criterio y arbitraje de los organismos reguladores nacionales. Entre las decisiones pendientes está, por ejemplo, disponer de una manera justa y democrática la asignación de la banda de

6. A finales de marzo del 2011 fuentes periodísticas indicaban que en años recientes operadores de telecomunicaciones han interpuesto ante la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) alrededor de 2.000 litigios, producto de inconformidades diversas por decisiones e iniciativas tomadas en esas dependencias del gobierno mexicano. Así, en el ámbito de los servicios de triple y cuádruple *play*, se desarrolla actualmente una auténtica batalla entre los operadores dominantes de la televisión y la telefonía por alcanzar una hegemonía sin competidores en el sector, encontrando en los litigios un camino para invalidar decisiones o, al menos, dejar correr el tiempo antes de que sean efectivas. En esta batalla los consumidores tienden a comportarse como simples espectadores de un proceso que no les concierne, no porque esto sea así, sino porque no alcanzan a comprenderlo y dimensionarlo.

700 MHz⁷ que debe ser liberada como parte del proceso de transición de la televisión digital terrestre, un recurso cuyo destino aún no está claro. Debido a que se trata de un patrimonio nacional, estas asignaciones deben generar beneficios económicos a invertirse en el desarrollo de programas que atiendan problemas sociales pendientes (salud, medio ambiente, seguridad nacional, educación, etcétera). El gobierno mexicano debe también argumentar ante los organismos reguladores y en las discusiones que se llevan a cabo sobre el tema, en favor de hacer resguardos para el manejo de la banda ancha por parte del Estado, impidiendo con ello que se transforme sólo en patrimonio privado.

Los pronunciamientos iniciales de la Comisión para la Banda Ancha Digital UNESCO-UIT y las reuniones regionales, en el caso de países como México, acentúan la necesidad de elaborar agendas explícitas que impulsen la incorporación plena de estos recursos vinculándolos con el desarrollo social. La concentración en el sector telecomunicaciones en pocas manos, todas del sector privado, colocan a diversos países de la región en la tesitura de haber promovido inequidades en el acceso a los beneficios de la digitalización, un tema que debe ser retomado para su discusión con el fin de recuperar la rectoría del Estado.

Los diagnósticos y trabajos que está llevando a cabo la CEPAL trazan un panorama actualizado de la banda ancha en América Latina, aportando datos sobre su disponibilidad y enunciando los factores que permiten sostener que existe una brecha digital en esta materia. Esa brecha representa uno de los desafíos para la agenda digital mexicana y de otros países latinoamericanos, ya que se trata de superar no sólo carencias en la infraestructura, sino de tomar acuerdos sociales y respetarlos, con el fin de lograr una mayor democratización de la banda ancha, evitando que una vez más los grandes consorcios mediáticos y de las telecomunicaciones decidan el destino de un recurso que debe ser socialmente compartido.

V. CONCLUSIÓN: DISCUSIONES Y DECISIONES COMPARTIDAS

En términos de agenda digital, el año 2010 ha sido el de la banda ancha, ya sea porque emerge como la nueva cara de la brecha digital, porque muchos han advertido que constituye un recurso fundamental para promover la construcción de una sociedad de la información y el conocimiento o porque al fin se la percibe como un insumo para el desarrollo, el caso es que se ha ido revelando su impacto más allá de lo tecnológico.

Aunque sin duda el acceso a la banda ancha de alta velocidad puede mejorar numerosos ámbitos de la vida social, es necesario ser cautelosos ante el reposicionamiento de este recurso, a fin de evitar que se lo promocióne como una nueva tabla de salvación para los muchos rezagos que presenta la región, los que en realidad son de carácter estructural y se están reflejando ahora en un tema reciente: la digitalización. En este

7. La banda de 700 MHz abarca el tramo 698-806 MHz, ocupado por *broadcasters* de TV, el que como resultado de la transición a la TV Digital debe ser puesto a disposición de nuevos servicios una vez que dicha transición se haya concretado.

reposicionamiento cabe llamar la atención sobre el papel desempeñado por algunos organismos internacionales que ahora promueven la banda ancha, los que en el pasado han tenido actitudes similares frente a otros problemas coyunturales, situaciones de las cuales sólo hemos heredado un conjunto de buenas intenciones interceptadas en su camino por intereses económicos o políticos que impiden su puesta en marcha (por ejemplo, el informe MacBride que buscó propiciar un nuevo orden informativo internacional).

En lo relativo al acceso a la banda ancha en América Latina, el diagnóstico realizado hasta ahora enfatiza la necesidad de bajar costos y aumentar infraestructura. Sin embargo, existen otros factores relacionados con esta brecha, como son la aún baja densidad en materia de computadoras por habitante, un mayor número de horas invertido en el trabajo y en los traslados, carencia de habilidades digitales, factores educativos y culturales, altos porcentajes de contrataciones de telefonía celular con sistemas de prepago sin acceso a Internet, entre otros, que repercuten negativamente en la apropiación de algunos de los recursos de la convergencia, impactando en el circuito de acceso, uso y apropiación de las tecnologías digitales. Por ello, para qué se utilizará tan importante infraestructura es la primera pregunta que se debe formular, indagando además como se logrará este desarrollo y quiénes serán los actores que intervengan tanto en el diseño de políticas como en su puesta en marcha. Si las desigualdades estructurales de los países latinoamericanos serán la gran barrera a superar para lograr la concreción de tan ambiciosos proyectos, también lo serán el cruce de esas desigualdades con procesos democráticos endebles, minados por acciones y decisiones sujetas a intereses económicos y de grupos.

Las políticas diseñadas para el crecimiento de la infraestructura de banda ancha así como un mejoramiento en su calidad y velocidad, deben ser planteadas a mediano plazo y en consonancia con las metas nacionales de desarrollo. Si bien el modelo de negocios y las principales tendencias tecnológicas la colocan en un lugar de privilegio en el corto tiempo, las estrategias encaminadas a lograr su crecimiento deben tomar en cuenta necesidades del conjunto social a largo plazo, involucrando tanto diferentes actividades como diversos grupos y actores sociales.

Mediante las propuestas de la Comisión de la Banda Ancha Digital y de las reuniones regionales, se busca estimular la inversión privada en este tipo de infraestructura y cuando ello no sea viable, buscar formas innovadoras de cooperación para lograr el acceso y uso generalizado a este recurso. Esta estrategia resulta particularmente sensible para algunos países, como México por ejemplo, donde las inversiones privadas históricamente han atendido aquellos polos de desarrollo que garantizan recuperación económica, dejando a la deriva las zonas marginadas por no representar un negocio. En este sentido, revitalizar el concepto de gobernanza, uno de los mayores aciertos del tratamiento global y regional del tema de la banda ancha, puede evitar que una vez más sea el Estado quien deba salir a la palestra para invertir en zonas de menor desarrollo y escasa recuperación de las inversiones.

O dicho de otro modo: es importante evitar que el mapa de la banda ancha se divida en regiones ricas, a cargo de consorcios privados, y zonas pobres, solventadas con los recursos del Estado. Sobre la necesidad de concebir planes nacionales que engloben

regiones y necesidades diferentes, el informe de la Comisión UNESCO-UIT expresa con razón que el desarrollo de proyectos aislados o de redes duplicadas o parciales es ineficaz y retrasa la instalación de una infraestructura crucial en el mundo moderno, como las carreteras o el suministro de electricidad.

Las acciones que América Latina está llevando a cabo necesitan, además, contar con una mayor participación de los países. Aunque entre el primer diálogo y el segundo se notó un incremento en las representaciones nacionales, para lograr conexiones a nivel internacional es necesario alcanzar un consenso regional negociado con la mayor cantidad de representantes. Si se trata de conseguir que el acceso a la información y a los recursos tecnológicos sea considerado un derecho ciudadano, será menester que la región se manifieste al respecto y alcance acuerdos para lograr tan importante anhelo.

Como parte de estas reflexiones finales cabe insistir en dos puntos: el protagonismo alcanzado por la CEPAL y la noción de gobernanza. La CEPAL ha venido realizando un trabajo profesional destacado que pone por fin a disposición de los países no sólo datos, sino también interpretaciones sobre un fenómeno fundamental como es la banda ancha concebida como factor de crecimiento social y económico. No obstante, en un futuro inmediato es vital que estas fuentes informativas e interpretativas se multipliquen a nivel de los países y también en el plano regional. Muchas miradas sobre el mismo fenómeno sin duda garantizarán una lectura más plural y, en algunos casos, más acotada a los problemas locales de los países latinoamericanos. En relación a la gobernanza, es importante considerar que para los desafíos presentes de América Latina en el tema de banda ancha (y también en muchos otros) este modo de gestionar los retos y desafíos se presenta como el único camino capaz de aportar soluciones efectivas por cuanto las propuestas deben ser resultado de la discusión pública de intereses sectoriales y particulares.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA, Martín. Entrevista a Bernard Miège. Las industrias culturales ante la revolución informacional. Voces y cultura. *Revista de Comunicación*, 1998, vol. 14: 143-160.
- COMISIÓN DE LA BANDA ANCHA PARA EL DESARROLLO DIGITAL. *El informe final de la Comisión sobre Banda Ancha para el Desarrollo Digital*, 2010. Disponible en: www.broadbandcommission.org/report1.pdf.
- COMISIÓN DE LA BANDA ANCHA PARA EL DESARROLLO DIGITAL. *Resumen ejecutivo del Primer Informe*, 2010. Disponible en: www.broadbandcommission.org/report2.pdf.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). *Monitoreo del Plan ELAC2010: Avances y desafíos de la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe*. Disponible en: http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/41729/Monitoreo_Parte1.pdf, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/41729/Monitoreo_Parte2.pdf.
- CROVI DRUETTA, Delia. Banda ancha: más allá de un soporte tecnológico. En Dossier *La banda ancha es para todos. Tecnología para el desarrollo*, 2010. Disponible en: www.mediatelecom.org.
- DE LEÓN, Omar. *Panorama de la banda ancha en América Latina, 2010*. CEPAL: Unión Europea, EuropeAid (Alianza para la Sociedad de la Información 2 [@LIS2]), 2010. Disponible en: <http://www.eclac.org/ddpe/publicaciones/xml/5/42165/W370.pdf>.

- GALPERIN, Hernán y RUZZIER, Christian. Las tarifas de banda ancha en América Latina y el Caribe: *Benchmarking* y análisis. En JORDÁN, Valeria; GALPERIN, Hernán y PERES, Wilson (coords.). *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe*. CEPAL-DIRSI Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información (DIRSI), UNIÓN EUROPEA, EuropeAid, 2010. Disponible en: <http://www.slideshare.net/dirsi/las-tarifas-de-banda-ancha-benchmarking-y-analisis>.
- JORDÁN, Valeria; GALPERIN, Hernán y PERES, Wilson. *Acelerando la revolución digital: banda ancha para América Latina y el Caribe*. CEPAL-DIRSI Diálogo Regional sobre Sociedad de la Información (DIRSI), UNIÓN EUROPEA, EuropeAid, 2010. Disponible en: www.eclac.cl/publicaciones/xml/7/41727/LCR.2167.pdf.
- SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, SCT (13 de marzo del 2006). *Acuerdo por el que se establece la política para servicios de banda ancha y otras aplicaciones en las bandas de frecuencias del espectro radioeléctrico 902 a 928 MHz; 2.400 a 2.483,5 MHz; 3.600 a 3.700 MHz; 5.150 a 5.250 MHz; 5.250 a 5.350 MHz; 5.470 a 5.725 MHz y 5.725 a 5.850 MHz*, 2006. Disponible en: http://www.cft.gob.mx/es/Cofetel_2008/Cofe_acuerdo_politica_servs_de_banda_ancha_y_otras.
- UIT. *La comisión sobre banda ancha digital entrega su informe*, octubre del 2010. Disponible en: <http://www.itu.int/net/itunews/issues/2010/08/11-es.aspx>.
- UIT. *Measuring the information society*. Disponible en: <http://www.itu.int/ITU-D/ict/publications/idi/2010/index.html>.

VII. HEMEROGRAFÍA

- EL ECONOMISTA. *Lenta, suscripción de banda ancha en México*. Disponible en: <http://economista.com.mx/industrias/2011/06/23/lenta-suscripcion-banda-ancha-mexico>.