

Telecomunicaciones y Banda Ancha en perspectiva comparada: Uruguay y Chile¹.

Jaén Motta

jaenmotta@gmail.com

Resumen

Las Telecomunicaciones en sus nuevas aplicaciones configuran un fenómeno singular del presente siglo que ha modificado la concepción clásica de bienes y servicios necesarios para el desarrollo humano y ha llevado a una revisión de los propios indicadores para medir la calidad de la democracia.

El impacto de las Telecomunicaciones en el desarrollo ha sido demostrado por recientes investigaciones cuyos enfoques las relacionan con la dimensión de la ciudadanía y fundamentan su importancia para las democracias contemporáneas.

Los modernos valores de bienestar, de democracia y de desarrollo, como el caso paradigmático de Finlandia, han integrado a las Telecomunicaciones dentro de los derechos esenciales del ciudadano y han asegurado a cada uno el acceso a la Banda Ancha como un derecho esencial.

El acceso a una Banda Ancha de buena calidad se torna significativo cuando están en juego estos derechos y la dimensión ciudadana, ya que no es lo mismo que los servicios lleguen solamente a quienes puedan pagarlos.

Es por esto que debemos estar atentos a la calidad de los servicios y a la forma de acceso a los mismos para evaluar si estos se otorgan de forma heterogénea u homogénea, circunstancia que revelará los criterios políticos aplicados a los ciudadanos.

Para determinar cómo las Telecomunicaciones impactan sobre la calidad de la democracia, la ciudadanía y el desarrollo, debemos examinar quiénes son los actores relevantes, quién domina las infraestructuras y a qué intereses responden.

Telecomunicaciones, Desarrollo, Banda Ancha.

¹ Trabajo presentado en las XIV Jornadas de Investigación de la Facultad de Ciencias Sociales-UdelaR. Montevideo, 15, 16 y 17 de setiembre de 2015)

En este trabajo marcamos la diferencia entre un modelo en el que la infraestructura fundamental del sector de las Telecomunicaciones está en poder de una empresa pública, y por tanto las instituciones públicas tienen amplios márgenes para tomar decisiones en función de los intereses nacionales (Uruguay); y otro en que el modelo de negocios, la infraestructura y el mercado permanecen a actores con intereses específicamente privados (Chile). En el segundo caso la dimensión política queda reducida a un rol de regulación frente a un mercado conformado por actores nacionales y transnacionales.

La comparación entre estos dos modelos resulta significativa para observar cómo las distintas trayectorias y estrategias en el sector de las Telecomunicaciones impactan sobre el desarrollo, la calidad de las democracias, los derechos, entre otros aspectos.

Además de las potencialidades en el desarrollo y las mejoras para la calidad de la democracia, las Telecomunicaciones y en especial la Banda Ancha han adquirido una importancia estratégica en el campo de la seguridad nacional de los Estados. Los recientes sucesos sobre escuchas de conversaciones de figuras políticas y primeros mandatarios por parte de quienes tienen el control mundial de la infraestructura de las Telecomunicaciones, destacaron como nunca antes la importancia de los medios físicos de las mismas. Estos episodios, sumados a las consideraciones generales ya señaladas, han puesto en evidencia que la Banda Ancha ocupa un sitio estratégico en el desarrollo de los países y adquiere un rango político trascendente.

Cuando referimos a la red física de la Banda Ancha consideramos fundamentalmente la fibra óptica, que es el soporte material más importante de las Telecomunicaciones. Quien tiene el control de esta red tiene poder, ya que por aquí circula todo el flujo de información y conocimiento del mundo contemporáneo. Un ejemplo reciente nos muestra este punto.

Desde los países de la UNASUR se determinó la importancia estratégica de desplegar fibra óptica independiente del circuito norteamericano. Es por esto que se decidió realizar un tendido de 10.000 kilómetros que será gestionado por las empresas estatales de cada país. La actual infraestructura mundial de las Telecomunicaciones impone que un e-mail, enviado desde una computadora a otra que estén en la misma habitación, viaje miles de kilómetros y pase, antes de ser recibido, por las centrales de Miami y California. Este mecanismo pone en evidencia lo vulnerable que son los procesos de circulación de la información, incluida la información confidencial de los Estados. En la actualidad, el control de la Fibra Óptica se ha transformado en una clave estratégica para los países.

II

Al examinar los procesos de Uruguay y Chile, consideramos importante establecer como marco histórico que las diferentes trayectorias dictatoriales y las reaperturas de las democracias marcaron de manera definitiva la configuración de ambos modelos.

En el caso chileno la presencia de un gobierno militar de base prusiana que practicó de manera radical la ideología neoliberal en lo económico y con un accionar militar que rozaba con los totalitarismos europeos, debilitó profundamente a la izquierda política y a los sindicatos.

En Uruguay, el actor militar no operó reformas neoliberales excepto en el sector financiero. A la misma vez hubo una izquierda política y un sindicalismo que realizó un proceso de fortalecimiento significativo para enfrentar las reformas neoliberales posteriores a la salida de la dictadura. El accionar de estos dos actores, encontró apoyo en una ciudadanía que mantenía viva la impronta batllista que se caracterizó por defender las empresas públicas y los intereses nacionales.

Fue en estas décadas de dictaduras, reaperturas democráticas donde se tomaron las decisiones más importantes para el sector de las Telecomunicaciones.

III

La configuración del sector de las Telecomunicaciones en ambos países tiene raíces profundas en procesos históricos de largo plazo. Allí encontramos elementos para comprender cómo llegamos hasta la actualidad con modelos tan marcadamente diferentes.

En Uruguay, a partir del batllismo de principio del siglo XX, existe una impronta que ha jerarquizado a la empresa pública y que tiene su origen en el Humanismo Estadista que caracterizó las reformas de José Batlle y Ordoñez. En Chile, por el contrario, no existe en la ciudadanía un apego histórico a las empresas públicas, porque recién en la década del 70 rastreamos ideas estatistas llevadas a la práctica.

Yendo a la historia más reciente, en el momento en que intentan aplicarse las ideas centrales del consenso de Washington en América Latina, en Chile y Uruguay ya se habían consolidado las dictaduras enmarcadas en la estrategia global para el cono sur por parte de EEUU. A pesar de ser gobiernos militares impulsados por objetivos generales comunes, existieron diferencias importantes en la estrategia para el sector de las Telecomunicaciones.

En Uruguay se realizaron reformas significativas de la infraestructura que permitieron a ANTEL avanzar tecnológicamente. Esto ocurrió en el marco de una concepción del gobierno militar de preservar la infraestructura de las Telecomunicaciones.

Por el contrario en Chile, el gobierno militar desmanteló el proyecto de nacionalización de las

Telecomunicaciones iniciado por Allende y abrió las puertas a los capitales transnacionales que se apoderaron del mercado local, para luego extender sus negocios en la región.

Los procesos intrínsecos de cada dictadura, su profundidad y prolongación (la chilena se extendió hasta 1990, seis años más que la uruguaya) generaron trayectorias divergentes para el sector de las Telecomunicaciones en el período democrático. Reformas neoliberales que prosperaron en Chile no fueron posibles en Uruguay, donde la estrategia desarrollada por los partidos de izquierda y los sindicatos de trabajadores impidieron que se concretara el plan privatizador impulsado en 1990 por el presidente Dr. Luis Lacalle y que tenía a las Telecomunicaciones como base de las reformas estructurales. En Chile, tanto los partidos políticos de izquierda como los sindicatos de trabajadores salieron seriamente dañados por la represión de la dictadura y no lograron recomponerse para enfrentar las reformas neoliberales. A esto debe sumarse la existencia de una derecha ideológica con fuerza electoral que lograba impulsar políticas de privatización y desregulación. La interacción de estos factores llevó a la configuración de instituciones públicas y mercados diferentes en ambos países.

En el caso de Chile, asistimos a un Estado cuyo rol es regulador de un mercado privado en el que compiten grupos económicos locales y grandes transnacionales. En el caso de Uruguay, el Estado cuenta con una fuerte presencia de instituciones que le permiten establecer las líneas de políticas públicas en materia de Telecomunicaciones aún existiendo competencia de ANTEL con agentes privados.

Con el triunfo de la izquierda en Uruguay en 2005, no se operaron grandes transformaciones en el sector, más bien se resistió el embate de los actores privados transnacionales y nacionales que pretendían liberalizar el mercado. Se buscó defender y potenciar a ANTEL.

En Chile, el ascenso de fuerzas progresistas en 2000 con el triunfo de Dr Ricardo Lagos y en 2006 con la victoria de la Dra Michelle Bachelet, no ha alterado la dinámica del sector afianzándose el modelo de competencia e incluso ampliándose con la llegada de nuevos operadores.

Las diferencias entre ambos modelos implican un elemento sustantivo para nuestro enfoque. La red física, la fibra óptica y otros componentes por donde circulan las Telecomunicaciones, están en el caso chileno en poder de agentes privados y en el caso uruguayo en poder mayoritariamente de ANTEL. El control de la infraestructura de las Telecomunicaciones permite generar grandes utilidades para quien explote el sector, sea este público o privado; pero el asunto más importante es que el control de la infraestructura significa el control de la información. Este es un elemento definitorio ya que como señalamos al comienzo de este trabajo, la infraestructura de las Telecomunicaciones afecta directamente la soberanía de los países. Toda la información confidencial de los Estados circula por la red física y por tanto el control de las mismas representa un valor esencial. Además, quien controla la infraestructura tiene el poder de bloquear todos los

procesos de comunicaciones dejando al Estado sin capacidad de acción.

Al mismo tiempo, debemos considerar que en el caso de Chile las Telecomunicaciones son concebidas como un producto o servicio de mercado, no como un derecho, por tanto el acceso a estos está determinado por la capacidad de pago. Al estar mercantilizadas las Telecomunicaciones, quienes acceden a ellas son consumidores y no ciudadanos. Esta concepción limita al Estado para cualquier plan que pretenda elevar como derecho humano el acceso a las Telecomunicaciones.

Uruguay en cambio, puede por vía institucional y por su presencia en el mercado, generar efectos desmercantilizadores sobre determinados productos y servicios que se consideren desde la esfera política un derecho.

Lo anterior no deja de lado la dimensión del desarrollo tecnológico. La prueba es que ANTEL ha impulsado el tendido de fibra óptica en todo el territorio nacional y ha realizado inversiones en 4G que la han colocado como una empresa pública de punta con acceso a las últimas tecnologías de Telecomunicaciones, ofreciendo servicios y equipamiento de alta gama.

En síntesis, Uruguay ha mantenido dentro de la esfera del Estado la capacidad de tomar decisiones políticas para el sector teniendo amplios márgenes para realizar reformas. Chile por su parte, no cuenta con una institucionalidad para hacer frente a los actores empresariales lo que lo lleva a depender de las decisiones de estos, generándose un efecto de subordinación de los intereses nacionales a los intereses privados.