

ELEMENTOS FUNDAMENTALES PARA UNA POLÍTICA DE COBERTURA PLENA DE TELECOMUNICACIONES EN MÉXICO

Foto: María Álvarez Malvido



TELECOMUNICACIONES INDÍGENAS COMUNITARIAS A.C.
REDES POR LA DIVERSIDAD, EQUIDAD Y SUSTENTABILIDAD A.C.
RHIZOMÁTICA COMUNICACIONES

México aún presenta retos importantes en materia de conectividad. De acuerdo con la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH) 2017, alrededor del 40% de las personas que habitan en México carece de acceso a Internet, siendo el área rural la que cuenta con niveles más bajos de conectividad.

Telecomunicaciones Indígenas Comunitarias A.C., Redes por la Diversidad, Equidad y Sustentabilidad A.C. y Rhizomática Comunicaciones, preocupadas por esta situación, con base en la experiencia construida durante los últimos años y en el estudio del desarrollo de redes de comunicación operadas por los pueblos y comunidades indígenas, queremos presentar 9 recomendaciones para la comunicación de zonas no atendidas.

El inicio de un nuevo gobierno significa una oportunidad de generar nuevas políticas para el desarrollo de las comunicaciones que, aprovechando los avances alcanzados, genere un nuevo ambiente que facilite el desarrollo de las comunicaciones en zonas hasta ahora olvidadas. Para esto es necesario eliminar las barreras existentes con el fin de que las iniciativas que han mostrado capacidad de atender de manera sostenible estas regiones puedan continuar y extenderse.

Las propuestas que se presentan no sólo atienden las necesidades de las y los operadores indígenas y comunitarios con quienes trabajamos, sino en general a toda la cadena de operadores con quienes nos articulamos, sean pequeños, comerciales, grandes y redes estatales; es decir, las propuestas atienden a todo el entorno de telecomunicaciones que tiene presencia o puede tener presencia de diversas maneras en estas regiones del país.

De manera breve, este documento señala las causas más importantes que han impedido la existencia de redes de comunicación en estas zonas o limitado su expansión; las alternativas que han funcionado y 9 puntos fundamentales que una política de telecomunicaciones debiera contener para lograr una cobertura plena en el próximo sexenio.

No queremos otra oportunidad desperdiciada con recursos asignados a proyectos insostenibles. Deseamos que se genere un entorno habilitante que permita que la primera milla, es decir las redes de las comunidades, puedan crecer y articularse hasta lograr una plena cobertura nacional. Frecuentemente hemos visto a estas redes como la última milla, cuando han demostrado que, a partir de las comunidades, se construyen y articulan redes que van de lo local a lo regional y se conectan a la red nacional y mundial.

Es bajo una mirada local que podremos atender las zonas no atendidas, la experiencia así lo muestra. Junto con los pueblos, nos atrevimos a soñar otra red, con otros valores y modelos basados en las realidades locales, con la firme determinación de cumplir con los acuerdos de San Andrés Larráinzar, de generar condiciones para que los pueblos indígenas puedan adquirir, administrar y operar sus propios medios de comunicación. Los proyectos están ahí, son viables en donde nos decían que no había viabilidad, pero para lograrlo hemos tenido que sortear con ayuda de muchos un entorno que, cuando menos, ha resultado adverso.

Estamos convencidos de que, si cambiamos ese entorno, muchos proyectos como los nuestros, o como aquellos con los que los nuestros se articulan, podrán florecer y cambiar. No buscamos sólo cambiar la estadística de cobertura sino la lógica de esta, una red más parecida a quienes se encuentran del lado de la primera milla.



¿POR QUÉ A PESAR DE LOS ESFUERZOS NO SE HA LOGRADO ATENDER A TODO EL PAÍS?

Durante muchos años se ha dicho que las zonas no atendidas se deben a una falla de mercado, en realidad no hay ninguna falla de mercado, sino una falla para entender la diversidad de los mercados.

Pensar la realidad desde un solo sector, el de mayores ingresos, el que vive en las ciudades, nos ha impedido ver que existen otras realidades que operan bajo otras lógicas, con otras necesidades y, por lo mismo, requieren otras soluciones.

Las políticas de conectividad operadas con diferentes nombres, llámese e-México, México Conectado, Fondo de Cobertura Social, Habilidades Digitales, entre otras, se han desarrollado bajo la premisa de que instalar infraestructura y capacitar al usuario son los únicos elementos necesarios para lograr la conectividad.

Se olvida que en esas zonas no sólo es importante el acceso, sino la sostenibilidad. Si no es la comunidad la que sostiene la red, personal especializado ubicado en una ciudad no irá a repararla; y si esa infraestructura no funciona, o funciona un día sí y 30 no, es como si no existiera.

En materia de comunicaciones, el tamaño importa. Como diría Alfonso Gumucio Dagrón, no se puede tener un tráiler para ir a comprar pan a la tienda de la esquina; una bicicleta funciona mejor y es sostenible a largo plazo.

Por más de 20 años, la política ha sido esa: usar tráileres para ir a la tienda de la esquina. Hemos considerado solo un tipo de operadores, toda la política y regulación de las telecomunicaciones ha estado basada en los grandes operadores, para los cuales no existe caso de negocio en zonas no atendidas que no respondan a su lógica de mercado.



Foto: Mirzomajida

La política de telecomunicaciones, en pocas palabras, ha consistido en subsidiar la ineficiencia de los grandes operadores en estas zonas u obligarlos a que ellos mismos las subsidien, esto último en el menor de los casos.

Pero mientras esas políticas mostraban su fracaso, la necesidad de comunicarse fue generando iniciativas comunitarias y locales que proveen de Internet o telefonía a un buen número de localidades. Muchas de estas iniciativas operan sin ningún apoyo gubernamental, otras más afortunadas cuentan con cierto apoyo, y otras han sido incluso perseguidas por el Estado.

Son proveedores de Internet que se conectan a fibra en una ciudad y llevan acceso a zonas apartadas, comunidades que optimizan una conexión satelital, comunidades que llevan a través de enlaces Wifi, Internet a su localidad, crecen y se desenvuelven bajo una regulación y política que, en el mejor de los casos, los considera marginalmente.



Foto: María Álvarez Malvido

Sin duda, la reforma en materia de telecomunicaciones ha facilitado la incorporación de nuevos actores en el mercado de las telecomunicaciones en México, como los concesionarios sociales y comunitarios, o aumentado, en cierta medida, la oferta de fibra. Sin embargo, aún persisten barreras que impiden el desarrollo de modelos distintos a los de los operadores tradicionales. Un ejemplo de esto es que, desde la reforma, sólo se han otorgado cinco concesiones de uso social indígena.

Si realmente buscamos una cobertura plena de servicios para todas las y los mexicanos, requerimos contar un entorno habilitante, eliminar las barreras que impiden a las iniciativas comunitarias crecer y sostenerse en las áreas en que son más eficientes, además de brindarles los elementos necesarios para su crecimiento.

¿QUÉ DEBE CONTENER UN ENTORNO HABILITANTE PARA UNA COBERTURA PLENA DE TELECOMUNICACIONES?

Consideramos que una política pública, en lugar de orientarse a la provisión de servicios, debe generar un entorno habilitante para los operadores que atienden aquellas zonas de poco o nulo interés para los operadores comerciales, llámense pequeños operadores, operadores comunitarios, municipales, etc. A continuación, presentamos 9 puntos que una política pública enfocada a esta tarea debiera contener.

1. Información

Una información estadística clara sobre la cobertura por localidad es indispensable para poder enfocar esfuerzos y medir los alcances de las acciones. Por otra parte, contar con información sobre la ubicación de infraestructura pasiva y activa de los operadores y sus precios, permite una mejor planeación y despliegue de redes, así como el mejor aprovechamiento y capilaridad de la infraestructura instalada.

Información clara e inmediata sobre la asignación y disponibilidad de espectro constituye una herramienta esencial para el uso eficiente de este. El Sistema de Información Nacional de Infraestructura ha de ser una prioridad, lo mismo que la creación de un sistema de información ágil sobre disponibilidad de espectro.

Por último, consideramos que es importante generar estadísticas desagregadas sobre quiénes y cómo se está utilizando y aprovechando la conectividad en los lugares donde sí hay acceso. Esto permitirá que se generen políticas o se apoyen iniciativas que permitan desarrollar la sostenibilidad de las tecnologías y apropiación de las mismas.

2. Sistema ágil y simple de licenciamiento

Dado el tamaño de estos operadores y su capacidad económica, es indispensables facilitarles la obtención de licencias. España y Brasil contemplan para este tipo de operadores un simple registro para que puedan prestar servicios de telecomunicaciones.

Una licencia simplificada y flexible (tiempos, tipos de uso, finalización) para operadores que atienden poblaciones menores a 5 mil habitantes, facilitará mucho que estos trabajen bajo la protección de un marco legal.

Facilitar los procesos de licencia para los ISP permitiría que más de estos operen legalmente y se cuente con un registro actualizado que facilite la gobernanza y la prestación de los servicios.

3. Posibilidad de participar en los programas gubernamentales de cobertura

Por la forma en que se licitan los programas de conectividad como México Conectado, se impide la participación de operadores locales o comunitarios y se acaba pagando por la conectividad en zonas rurales el cuádruple de lo que costaría con un operador local. Un esquema de licitación por región de cada estado o un sistema de contratación local podría apoyar a estos pequeños emprendimientos y evitar duplicidad en cobertura.

Es frecuente encontrar en comunidades donde se presta servicio vía pequeños ISP, presencia de servicios satelitales del Sistema México Conectado, migrar esta red a operadores locales, permitiría trasladar la infraestructura satelital donde es verdaderamente necesaria y fortalecer las iniciativas locales de conectividad.

4. Acceso al espectro

La mayoría de estos operadores utiliza frecuencias libres, por lo que es necesario aumentar el número de éstas, pero también es necesario crear esquemas de espectro compartido que sean acordes a la naturaleza de las comunidades. Así mismo, deben seguir habilitándose segmentos de uso social para LTE como el que ya se tiene en la banda GSM.

La práctica de asignación y licenciamiento requiere adecuarse a las capacidades actuales de los equipos que facilitan la compartición de espectro, haciendo posible un uso más eficiente del mismo. Reglas claras para el uso compartido son indispensables.

5. Mejorar la gobernanza del espectro de uso libre

Es frecuente, entre los pequeños operadores, el uso de prácticas desleales en el aprovechamiento del recurso común que constituye el espectro de uso libre, provocando interferencia perjudicial a sus similares.

Se requiere que el Estado proporcione más información y que apoye modelos de capacitación a las comunidades destinatarias de estos servicios y en las que se ubican las redes de estos operadores. Es necesario que se construyan capacidades para regular y, en su caso, sancionar y denunciar prácticas desleales.

6. Acceso a fibra, interconexión y peering

El acceso a fibra debe ser sencillo, la red troncal presenta una gran oportunidad si es accesible y asequible a estos operadores. Por ejemplo, la presencia de hoteles establecidos estratégicamente y cercanos para el despliegue en las zonas poco atendidas, un mecanismo claro de gobernanza de derechos de vía y continuación de la política de disponibilidad de inmuebles del Estado, son esquemas que facilitarán la capilaridad de la red.

7. Acceso a recursos

Sin duda, el desarrollo de estas redes requiere acciones de fomento que permitan su despliegue, por lo que se requiere generar un fondo de fomento a operadores comunitarios e indígenas que otorgue recursos para:

- Inversión inicial
- Escalamiento
- Capacitación (desarrollo de programas apropiados de formación)
- Desarrollo tecnológico
- Gastos legales

Existe una gran cantidad de recursos que se obtienen a partir de multas y licitaciones que, en parte, podrían utilizarse para impulsar estas acciones con un impacto directo en la cobertura, focalizando los esfuerzos a apoyar los proyectos que ya existen y que provienen directamente de las comunidades.

8. Investigación y desarrollo

Es necesaria una política de fomento a la investigación y desarrollo tecnológico dirigida a la tecnología que utilizan este tipo de operadores en software y hardware libre. Políticas similares a las empleadas en Brasil en el Programa TI Mayor para el fomento de software y hardware libre, serán capaces de producir los elementos de este tipo, que requiera la demanda nacional. Incentivos a la investigación y desarrollo, capacitación y utilización del poder de compra del Estado para impulsar desarrollos de software libre, podrán generar una realidad distinta en esta materia.

Resulta igualmente esencial que se fomente la investigación sobre los impactos negativos que tiene el uso de Internet y las posibles soluciones o los mecanismos a implementar para reducir tales consecuencias.



Foto: María Álvarez Malvido

9. Contenidos

Las redes locales tienen, por su estructura, una cercanía a las necesidades y aspiraciones de las poblaciones a las que atienden. Por lo tanto, es esencial generar los estímulos para que las mismas den lugar a aplicaciones y transmitan contenidos locales o contenidos pertinentes.

Un sistema de fomento a la creación de aplicaciones y generación de contenido local que incluya estímulos a la producción indígena es fundamental para la apropiación plena de los esfuerzos de conectividad. Esta acción permitirá difundir el vasto acervo cultural del país y contar con una producción más representativa de la pluralidad cultural y lingüística de la Nación Mexicana.



Consideramos que estas 9 líneas de trabajo debieran estar presentes en cualquier estrategia de conectividad que pretenda hacer realidad una cobertura plena en el país en un marco de autonomía y respeto a los derechos fundamentales consagrados en nuestra Constitución.