

| | |
|---|----------|
| El diseño de las políticas de telecomunicaciones en un contexto de cambios. Una valoración | 1 |
| Antecedentes | 2 |
| Nueva Ley de Leyes | 3 |
| Políticas integrales para el sector de las telecomunicaciones | 3 |
| Calidad de la regulación. El Decreto-Ley no. 370..... | 4 |
| Acceso a Internet y la tecnología móvil..... | 6 |
| Notas | 8 |

El diseño de las políticas de telecomunicaciones en un contexto de cambios. Una valoración

(primera de dos partes)

*Armando Camacho Costales
Supervisor Nacional
Oficina Nacional de Administración Tributaria
Ministerio de Finanzas y Precios, Cuba*

Examinar el más reciente marco legal y su impacto en las estadísticas de acceso entre economías similares nos puede facilitar entender lo que se ha hecho y lo que queda por hacer en Cuba.

En 2005 Ignacio González Planas, ministro de Telecomunicaciones e Informática, al responder preguntas en un [foro debate](#) titulado “Cuba y la Sociedad de la Información”, expresaba: “El desarrollo de Internet conlleva costos y en Cuba se tratan de utilizar de forma óptima las inversiones para un servicio social, y no de tipo doméstico. Las inversiones en salas de navegación y conectividad en universidades, escuelas, Joven

Clubs, instituciones culturales y otras de este tipo facilitan el acceso de muchas más personas. Cuba es un ejemplo de que Internet puede desarrollarse sin ser un negocio".¹

Siete años después Maimir Mesa, el entonces ministro del ramo, alegaba: "Es firme la intención del país de seguir extendiendo los servicios de conectividad a las redes de datos, según las condiciones económicas lo vayan permitiendo, en lo cual se priorizará a los sectores vitales del país, así como los puntos de acceso a Internet sociales y comunitarios".

El objetivo de este artículo es contrastar y valorar esa narrativa oficial de políticas de acceso y uso social con la realidad económica de las comunicaciones como el sector más dinámico y uno de los negocios más rentables y retribuirles de la actual economía nacional.

Para ello examinamos el más reciente marco constitucional-jurídico mediante la comparación con otras economías similares a la cubana (Costa Rica y República Dominicana, u otras jurisdicciones como las de Chile o España) y su impacto en las estadísticas de uso y la calidad del marco regulador en un contexto de cambios.

Antecedentes

No se pueden entender las actuales políticas o el marco regulatorio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en Cuba sin advertir primero que el Partido Comunista traza toda política a partir de la que se controla y evalúa esa comunicación, y en la que se establece ese compromiso estatal sobre la sociedad de la información, encargada de "garantizar una correcta implementación de la política de comunicación" y "desarrollar y sostener la infraestructura de las telecomunicaciones para lograr acceso universal y uso productivo de las tecnologías de la información y las comunicaciones".²

Tampoco sin el contexto de enfrentamiento histórico con los Estados Unidos y los desajustes macro y microeconómicos de la economía cubana. Circunstancias todas

agravadas por la pandemia del COVID-19 y por la actual depresión global y su influencia en la geopolítica.

La falta de atención sobre estos “sesgos de resultados” puede provocar conclusiones extremadamente simplificadoras.

Nueva Ley de Leyes

La nueva Carta Magna reconoce el derecho universal a las telecomunicaciones a través de una sociedad del conocimiento. Este derecho implica, a su vez, el reconocimiento de las telecomunicaciones como un proceso integrador y multidisciplinario que comprende a toda la sociedad, desde sus políticas públicas hasta consideraciones técnicas y económicas, además de temas relacionado con infraestructura, inversiones, costos/beneficios, tarifas/precios y considerando las crecientes demandas de usuarios individuales, comunitarios y sociales para acceder y utilizarlas en la mejora de sus vidas.

Políticas integrales para el sector de las telecomunicaciones

Con el objetivo de implementar la “Política Integral para el Perfeccionamiento de la Informatización de la Sociedad en Cuba”,³ en 2019 entró en vigor un paquete de normas jurídicas encaminadas a ordenar y regular ese proceso de informatización de la sociedad,⁴ una actualización legislativa que [se esperaba](#) fuera promulgada desde hace al menos una década; además que se integraran en un solo *corpus* mediante una “Ley General de Telecomunicaciones” con el objetivo de minimizar la dispersión legislativa, tan característica del ordenamiento jurídico cubano.

Sin embargo, no se promulgó una Ley General similar a las vigentes en otras naciones como [España](#), [Costa Rica](#) o [Dominicana](#),⁵ sino a través de una serie de decretos-leyes, decretos y resoluciones ministeriales. No obstante --y sin excepción--, tanto el marco regulador de Cuba como los de [España](#), [Costa Rica](#) y Dominicana establecen que el Estado debe: “fomentar el desarrollo de las telecomunicaciones para contribuir a la

expansión socioeconómica. Garantizar los servicios de telecomunicaciones conforme a principios de acceso universal”. ¿Cómo lograr ese desarrollo y expansión conforme a los principios de acceso universal? ⁶

El sector de las telecomunicaciones se percibió internacionalmente durante casi todo el siglo XIX y XX como un bien público y, por lo tanto, siempre controlado por el Estado y sujeto a sus regulaciones, licencias y una variedad de controles de políticas públicas. Esta posición cambió a mediados de la década de los 80 con la convergencia e integración del sector con otros y las consecuentes privatizaciones.

Además, la reforma regulatoria fue influenciada por la explosión de Internet y las redes globales, que estandarizan protocolos, precios, tarifas y costos; pero sobre todo por una fuerte presión sobre legisladores, reguladores y operadores por parte de usuarios con aspiraciones globales.

Desde entonces, Internet y la industria de las telecomunicaciones móviles han estallado, sobre todo en el mundo en desarrollo. Todo esto ha cambiado la dinámica del sector dramáticamente. Estos cambios comienzan a percibirse ahora en Cuba.

Para determinarlos, es oportuno realizar un análisis comparativo entre el marco legal/regulatorio del sector cubano de las TIC y otras tres jurisdicciones⁷ mediante las estadísticas de uso y penetración de acuerdo con estándares e indicadores internacionales y su impacto en a) la calidad de la regulación, b) acceso a la Internet y la tecnología móvil, c) regulaciones para el trabajo privado en el sector tecnológico y redes comunitarias, d) vigilancia electrónica. ⁸

Calidad de la regulación. El Decreto-Ley no. 370

El polémico Decreto-Ley No. 370 “Sobre la informatización de la sociedad en Cuba” reconoce al Estado como promotor del desarrollo y de la utilización de las Tecnologías de la Información y la Comunicación con el objetivo de que constituyan una fuerza

política, científica y económica dirigida a propiciar la integración y conducción de los procesos asociados a la informatización de la sociedad mediante una aplicación ordenada y masiva de las TIC.

Este Decreto-Ley no establece para Cuba conceptos o metas como competencia leal o efectiva, mercado o libre competencia o neutralidad de la red. El resto de las jurisdicciones establecen la competencia leal y efectiva como mecanismo para aumentar la disponibilidad de los servicios, mejorar su calidad y asegurar precios asequibles, promover el desarrollo y el uso de los servicios de telecomunicaciones para la satisfacción de la demanda de servicios públicos de telecomunicaciones en condiciones de libre competencia efectiva y asegurar la continuidad, generalidad, igualdad y neutralidad de estos servicios.

Entre los indicadores internacionales más reconocidos para medir y evaluar la calidad del sector de las TIC se encuentran los desarrollados por la Organización Internacional de las Comunicaciones (OIT) mediante dos índices que cuantifican y valoran la calidad del marco jurídico e indicadores de acceso y uso a la red global.

El primero es el informe *Global ICT Outlook 2019*. De acuerdo con su metodología “ICT Regulatory Tracker Identifies Five Generations of Regulation” el índice lo constituyen cuatro grupos (G1, G2, G3 y G4):

- El G1 (con una puntuación entre 0 y 40) se establece para las jurisdicciones donde no existe una clara diferencia entre reguladores y proveedores con un comportamiento monopolístico relativo o absoluto.
- El G4 (entre 85 y 100 puntos) para los procesos regulatorios inclusivos y armonizados entre todos los sectores involucrados, bien delimitadas diferencias entre reguladores, usuarios y operadores y con instituciones que favorecen la libre competencia.

Cuba se encuentra en el G1, dentro de la categoría más baja entre 189 naciones con una puntuación de 33. España (86 puntos), Costa Rica (85) y República Dominicana (94.5, lugar trece) clasifican todos en el G4⁹.

Acceso a Internet y la tecnología móvil

El estado de la sociedad de la información (OIT 2018) se confecciona mediante tres indicadores de desarrollo de las TIC. Aquí se distinguen tres subíndices: *acceso, uso y habilidad*. Entre 176 naciones, Cuba se ubicaba en el lugar 137: acceso 166, uso 151 y habilidad 62. Es significativa la diferencia entre los indicadores de uso y acceso, con el de la calidad de la demanda de una población bien educada mediante acceso universal y gratuito a la educación general, técnica y universitaria y posuniversitaria.

Al evaluar estas cifras, es a partir del acceso de la población individual, no con el uso social o selectivo, cuando el sector de las comunicaciones obtiene crecimientos comparables a las otras jurisdicciones, ya sea en la conectividad a Internet o el uso de la telefonía móvil; aunque aún por debajo del resto de las economías comparadas.

La mayor barrera para un mayor crecimiento y la mejoría de la calidad en los servicios continúa siendo el precio. De un total de 291 usuarios encuestados, el [28% identifica al precio](#) como una barrera para acceder a Internet, superado solo por la calidad en relación con la velocidad del servicio (5.37 Mbps de acuerdo al informe Global Digital 2020 *We are Social* de la consultora Hootsuite). La propuesta de los reguladores a corto plazo y parece estar encaminada a mejorar la calidad en cuanto a velocidad y conectividad sin rebajas considerables en los precios.

En 2020 el mercado cubano de las TIC ha alcanzado ese *punto de inflexión* que fortalece un espacio para una *ciudadanía digital*, con una apreciable participación deliberativa descendente desde lo virtual hacia la esfera pública real. Un cambio de paradigma: conciliar aspiraciones individuales y metas de vida de ciudadanos *on-line* con los fines del Estado.

En 2020 se desarrolla una *transición abrupta*, pues en solo cinco años se pasó de un uso social (privilegiado a determinados sectores vitales promovidos por el Estado) a un uso privado, público y universal. En el actual marco regulatorio cubano se aprecia esa *abrupta dualidad transitiva*.

Por lo demás, hay una dualidad sobre la que siempre se ha delineado el sector de las telecomunicaciones en Cuba, dos visiones de opuestos. Por un lado, un enfoque individualista que le facilita acceso tecnológico a un usuario que lo utiliza a su discreción de acuerdo con sus intereses y regulado solo mediante relaciones de oferta y demanda. Por otro, una configuración estatista concebida centralmente como herramienta social controlada por el Estado y el Partido que la utiliza en función de sus metas, fines y objetivos.

Lo que demanda el actual mercado de las TIC es definir *políticas incluyentes y horizontales* que minimicen la actual *brecha digital* a través de integrar acceso público, privado o comunitario que permita rebajar precios, mejorar la infraestructura, la calidad del acceso y propiciar que las empresas, los desarrolladores y los usuarios generen servicios con mayor valor añadido como el gobierno, la salud pública, la cultura o el comercio (digital) mediante un mercado de competencia efectiva y leal.

Toda comunicación humana promueve otros derechos universales como la pluralidad de visiones del mundo, el derecho a la libre expresión o el de información, los que a su vez actúan como multiplicadores de percepción de ciudadanía, control sobre actores políticos, la lucha contra la corrupción y las buenas prácticas de la gobernabilidad y la promoción de la pluralidad.

En los próximos reguladores y gestores de políticas se deberá actualizar el modelo de gestión de las telecomunicaciones, adaptarlo a la nueva normalidad del distanciamiento social e inflexión económica, impulsar el teletrabajo, la telemedicina, el comercio

electrónico y la educación digital mediante la posibilidad de un marco legal inclusivo entre sector público y privado.

Ese es el reto del espacio de las comunicaciones en Cuba. Más allá de aspectos tecnológicos o financieros, continúa siendo “ese reflejo” donde se relacionan uso social e individual con fines y metas estatales y/o partidistas. Se trata de esa dinámica en la que se establece como fin constitucional el derecho al acceso universal y al mismo tiempo se conciben otros derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos desde la diversidad y complejidad de la realidad cubana actual.

Notas

1 Ver los temas discutidos en el FORO aquí (consultado enero 2020):
<http://foro.cubaminrex.cu/Start.aspx?p1=2&p2=2&p3=0&p4=1>

2 *Conceptualización del modelo económico y social cubano de desarrollo socialista. VII Congreso del PCC. Plan nacional de desarrollo económico y social hasta 2030: propuesta de visión de la nación, ejes y sectores estratégicos. VII Congreso del PCC.*,
<http://www.cubadebate.cu/especiales/2017/07/13/lea-los-textos-definitivos-de-la-conceptualizacion-del-modelo-cubano-y-la-actualizacion-de-los-lineamientos/>

3 “Política integral para el perfeccionamiento de la informatización de la sociedad en Cuba”,
<http://www.cubahora.cu/uploads/documento/2018/05/25/politica-integral-para-el-perfeccionamiento-de-la-informatizacion-de-la-sociedad-en-cuba-0-0.pdf>

4 *Gaceta Oficial* no. 45, Extraordinaria, fecha 10 de julio de 2018,
<https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-45-ordinaria-de-2019>

5 Ley General de Telecomunicaciones No. 9 del 2014 del Reino de España, Ley General de Telecomunicaciones No. 153-98, Republica Dominicana y Ley General de Telecomunicaciones N° 8642 de Costa Rica.

6 <https://www.itu.int/net4/itu-d/irt/-/tracker-by-country/regulatory-tracker/2018>

7 Estache, Antonio; Ana Goicoechea y Marco Manacorda (2006). “Telecommunications Performance, Reforms, and Governance,” World Bank Policy Research Working Paper. 3822, January 2006.

8 En un segundo artículo nos referiremos a las regulaciones para el trabajo privado en el sector tecnológico, redes comunitarias y la vigilancia electrónica.

9 <https://www.itu.int/net4/itu-d/irt/-/tracker-by-country/regulatory-tracker/2018>