

DESAFÍOS QUE TIENEN ANTE SÍ LOS ORGANISMOS NACIONALES DE REGLAMENTACIÓN EN EL PERIODO DE TRANSICIÓN

por Gábor FRISCHMANN

Presidente de la Autoridad de Comunicaciones de Hungría (HIF)

En esta exposición se abordan los principales desafíos que plantea el periodo de transición desde un contexto de desarrollo tradicional caracterizado por un régimen monopolista intensivo hacia la liberalización completa del mercado de telecomunicaciones. Durante este periodo de transición los principales problemas tienen su origen en el hecho de que el marco jurídico tradicional es demasiado estricto como para propiciar la evolución del mercado. Por lo tanto, tanto el mercado como los consumidores son partidarios de la adopción de decisiones reglamentarias favorables a la competencia. Pero por otro lado aún siguen en vigor los contratos concertados entre el Gobierno y los operadores establecidos, a tenor de los cuales se le confieren a estos últimos ciertos derechos especiales y se garantiza el rendimiento de sus inversiones. Otro aspecto importante es el establecimiento progresivo de una estructura de precios para un nuevo régimen basado en los costos. El tercer gran desafío es la adopción de una nueva postura por el propio reglamentador.

Los diez años de existencia del organismo de reglamentación de Hungría, la Autoridad de Comunicaciones (HIF), han sido muy ricos en acontecimientos y han conducido al desarrollo verdaderamente satisfactorio de las telecomunicaciones húngaras registrado en el decenio de 1990. El primer periodo (entre 1990 y 1998) puede caracterizarse por una actividad muy intensa de todos los interesados (con inclusión de los operadores que funcionan al amparo de concesiones y del propio reglamentador) en la consecución de un objetivo común: desarrollar la infraestructura básica y atender todo el volumen de demanda residencial y empresarial. Para ello el organismo de reglamentación tuvo que desplegar actividades muy intensas pero de alguna manera rutinarias; bastaba con aplicar todos los instrumentos jurídicos para promover el desarrollo equilibrado y evitar que alguno de los agentes actuara de manera ilegal desde el punto de vista técnico o en lo que respecta a los precios. Evidentemente, una vez transcurrido ese periodo es fácil decir que fue un periodo sencillo, pues ahora que nos adentramos en la segunda fase (1999-2001) debemos hacer frente a retos mucho más complejos. Nos encontramos en una transición entre el primer periodo, que apuntaba fundamentalmente al logro de un solo objetivo y el tercer periodo, que podría caracterizarse por un mercado liberal cada vez más desarrollado y realmente competitivo.

Esta fase de transición podría describirse como una situación en la cual la legislación ha sido heredada del primer periodo (con algunas modificaciones) pero las características del mercado y la demanda son más similares a las de la tercera fase.

En mi breve exposición quisiera enumerar los principales problemas que plantea este periodo de transición y tratar de describir sucintamente cuál es la mejor respuesta que podríamos darle a esos problemas. Naturalmente, somos conscientes de que esos desafíos, pero aun más las respuestas óptimas, dependen en gran medida de la situación reinante en cada país.

1 Aspectos relacionados con el rendimiento garantizado de enormes inversiones en infraestructura básica

En numerosos países en desarrollo y países con mercados incipientes la falta de suficientes medios de telecomunicación supone una gran barrera para el desarrollo de la economía nacional y una fuente de tensiones políticas y sociales. Por lo tanto, para resolver este problema lo antes posible, los gobiernos suelen firmar contratos por un valor de miles de millones USD con las empresas de telecomunicaciones y los inversores para construir la infraestructura básica. Por otro lado, con miras a limitar el riesgo al que están expuestos los inversores, en los contratos se suele garantizar cierto periodo de exclusividad, por lo menos en lo que respecta a los servicios de telefonía básica. En Hungría ese periodo de exclusividad garantizada es de ocho años y expirará a fines de 2001 en el caso de MATÁV (el principal operador nacional totalmente privatizado) y hacia mediados de 2002 en el caso de los más de 10 operadores locales más pequeños, que gozan de monopolios locales sobre el 20% aproximadamente del territorio del país. Gracias a este periodo de exclusividad y al nivel relativamente elevado de los precios, los inversores tienen la seguridad de que recuperarán la mayor parte de sus inversiones.

Sin embargo, hace seis o siete años, las partes contratantes no podían prever el enorme desarrollo técnico y funcional que ha dado lugar a una intensa competencia en la esfera de redes y servicios. En aquel momento no era tan obvio que el grado de penetración de los servicios móviles se acercaría tanto al de los servicios fijos y que los servicios de transmisión vocal basados en IP (con algunos compromisos en cuanto a la calidad) llegarían a absorber casi totalmente el tráfico de los operadores de larga distancia.

Tampoco podía preverse que la liberalización estaría relacionada con la individualización del bucle local y que además la individualización parcial de las aplicaciones ADSL no estaría en contradicción alguna con los derechos de exclusividad, definidos exclusivamente para los servicios telefónicos locales y de larga distancia de calidad garantizada.

Asimismo, no podía preverse que habría tantos proveedores de servicios relativamente sólidos, que tratan de aprovechar todas las posibilidades que ofrece la competencia y están bien preparados para competir desde el primer día en que ingresan en el mercado con miras a atraer a los grandes consumidores telefónicos. Esto supone otro riesgo cada vez mayor para los operadores establecidos.

En este contexto, el organismo de reglamentación debe formularse las siguientes interrogantes:

- ¿Cómo puede fomentarse la competencia incipiente en beneficio de los consumidores y asegurar al mismo tiempo que la situación imprevista del mercado no conduzca a una devaluación de las enormes inversiones efectuadas recientemente por los operadores establecidos, que siguen gozando de exclusividad pero con un valor muy inferior?
- ¿Cómo se pueden mantener en pie los compromisos del gobierno y la estabilidad de la reglamentación a medida que aumentan los nichos en el marco jurídico y le ofrecen a la competencia imprevista un gran margen para absorber una parte de los mercados garantizados, en beneficio del mercado y de los clientes, pero en detrimento de las ganancias planificadas originalmente de los inversores con los cuales se firmaron contratos?

En Hungría sólo es posible hacer frente a esta situación asumiendo **una postura reglamentaria muy abierta y transparente, en el marco de la cual se mantengan permanentemente contactos con todas las partes**. Hoy en día el Gobierno y el público en general son totalmente favorables a la competencia, a condición de que ni nosotros ni los agentes de mercado violemos las disposiciones consignadas en la ley. Sin duda esto redundará en beneficio del público y de los llamados operadores alternativos, pero también resulta aceptable para los operadores establecidos, ya que así éstos pueden apreciar claramente los límites de su propio terreno de juego y también tienen la opción de entrar en nuevos campos.

2 Reglamentación de los precios y la interconexión

Durante el periodo de régimen monopolista (primera fase), la reglamentación de los precios apunta a armonizar objetivos contradictorios: mantener los precios al menor nivel posible a causa de razones sociales y mantener o aumentar el nivel de ganancias generadas por esos precios, con miras a atraer más inversiones. En la consecución de esos dos objetivos a menudo se recurre a una combinación de tarifas locales por debajo del costo y tarifas internacionales y de larga distancia muy por encima del costo, puesto que la primera medida tiene carácter más social y la última es de naturaleza más comercial. Si además del operador de larga distancia existen varios operadores móviles y locales, las tasas de interconexión se utilizan no sólo para compartir los ingresos sobre la base del costo real, sino también para compensar las pérdidas registradas en ámbitos menos atractivos. Esto significa que el régimen de interconexión se utilizó para financiar indirectamente las obligaciones del servicio universal.

La experiencia general indica que, sin competencia, es muy difícil potenciar la eficacia de los operadores a través de medidas reglamentarias. Por lo tanto, la reglamentación de los precios puede no ser realmente efectiva desde el punto de vista del cliente.

En la tercera fase la reglamentación de los precios apunta a un objetivo totalmente distinto: asegurar que los precios de un mercado que aún no es totalmente competitivo estén muy cerca de los precios teóricos de un mercado en régimen de plena competencia.

Ya sea mediante esa reglamentación de los precios, o a través de una verdadera competencia, el resultado será un sistema de precios basados en el costo real. En cambio, si el nuevo sistema de reglamentación de los precios se llevara a la práctica de una sola vez, podría causar grandes problemas, a saber:

- aumento espectacular de los precios locales (en ciertos casos en porcentajes de varios cientos);
- quiebra del operador establecido, pues los nuevos operadores absorben el mercado de comunicaciones internacionales y de larga distancia al ofrecer precios un poco más bajos pero que siguen siendo rentables;
- el servicio universal carecería de suficientes recursos financieros.

Así pues, durante el segundo periodo de transición, una de las tareas más importantes del reglamentador es controlar y gestionar el reequilibrio de las tarifas y realizar estudios sobre los costos de interconexión, con miras a iniciar un proceso paulatino tendiente al establecimiento de una estructura de precios basada en el costo, en vez de introducir abruptamente un sistema orientado a los costos. Esta medida es fácil de recomendar pero difícil de aplicar. En la práctica es necesario proceder a minuciosos preparativos, así como a actividades PR eficaces a nivel de los encargados de elaborar políticas, el público y los operadores. El calendario de ejecución de esas medidas también es muy importante, pues cuando se aplican políticas antiinflacionarias estrictas y/o cuando las circunstancias sociales son críticas, al gobierno le resulta difícil aceptar el aumento inevitable de la cesta de precios del consumidor. Sin embargo, es importante observar que sin esas medidas preparatorias la apertura del mercado traerá consigo una serie de efectos secundarios perjudiciales, como la búsqueda de beneficios fáciles, las quiebras imprevistas, las guerras de precios sin beneficios para el cliente, la ausencia de servicios en ciertas zonas, etc.

3 Cambio de postura del propio organismo de reglamentación

Según se indicó anteriormente, la primera fase es relativamente simple para el reglamentador, pues está caracterizada por el fomento del desarrollo de la infraestructura, la limitación de las libertades del mercado, la promoción de los derechos de exclusividad del operador establecido, y la supervisión básica del mercado, sobre todo desde el punto de vista técnico.

Durante la tercera fase se necesitará un reglamentador totalmente distinto; éste deberá cambiar su enfoque restrictivo y permisivo por un enfoque basado en la tolerancia, la supervisión y la intervención en caso necesario. En esta fase se trata de promover el rápido establecimiento de unas condiciones de mercado realmente competitivas, siguiendo la evolución de esa situación y actuando únicamente cuando un agente viola las normas, y especialmente cuando un agente de mercado importante o dominante trata de ejercer su influencia para limitar la competencia. Este nuevo organismo de reglamentación necesitará un personal que piense y reaccione de una manera totalmente distinta a la anterior.

A juzgar por la experiencia de los países más industrializados, sólo un reglamentador competente y sólido puede controlar realmente la liberalización del mercado. Se deberán modificar o abandonar las rutinas administrativas tradicionales. La nueva situación exige una gran flexibilidad y una orientación comercial con un enfoque analítico. Para ello se necesitan expertos económicos y jurídicos muy competentes, además de los expertos técnicos ya disponibles. Los sueldos de ese personal deberán estar cerca del nivel del mercado de los operadores. Ahora bien, estos cambios no se pueden introducir en un breve periodo. La segunda fase de transición ofrece una notable oportunidad al organismo de reglamentación para adquirir todas las competencias y establecer todos los procedimientos necesarios.

Los desafíos descritos anteriormente constituyen la parte orgánica de un mercado de telecomunicaciones en rápido crecimiento, en el cual la liberalización no es únicamente un objetivo de política sino un paso evolutivo natural del desarrollo. A medida que pasa el tiempo nos convencemos de que el antiguo marco jurídico de cinco a ocho años es muy estricto para el mercado y limita su desarrollo. Por lo tanto, es muy importante que la nueva legislación que se está elaborando nos permita ingresar dentro de un año aproximadamente en la tercera fase de nuestra historia de las telecomunicaciones. No obstante, cabe esperar que esa tercera fase no sea menos problemática que la actual. Debemos, pues, prepararnos para hacer frente a los nuevos desafíos.
