



UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

**Políticas de telecomunicaciones y sus
repercusiones a nivel institucional,
reglamentario y de explotación de los servicios**

BDT

OFICINA DE
DESARROLLO DE LAS
TELECOMUNICACIONES

UIT-D Comisiones de Estudio

Primer Periodo de Estudios (1995-1998)

Informe sobre la Cuestión 2/1

PUBLICACIONES DE LAS COMISIONES DE ESTUDIO DEL UIT-D

Periodo de estudios 1995-1998

Comisión de estudio 1

Informe sobre la Cuestión 1/1	Papel de las telecomunicaciones en el desarrollo económico, social y cultural
Informe sobre la Cuestión 2/1	Políticas de telecomunicaciones y sus repercusiones a nivel institucional, reglamentario y de explotación de los servicios
Informe sobre la Cuestión 3/1	Repercusiones de la introducción y utilización de nuevas tecnologías sobre el entorno comercial y reglamentario de las telecomunicaciones
Informe sobre la Cuestión 4/1	Políticas y modalidades de financiación de las infraestructuras de telecomunicación en los países en desarrollo
Informe sobre la Cuestión 5/1	Industrialización y transferencia de tecnología

Comisión de estudio 2

Informe sobre la Cuestión 1/2	Intereses especiales de los países en desarrollo en lo que se refiere a los trabajos de los Sectores de Radiocomunicaciones y de Normalización de las Telecomunicaciones
Informe sobre la Cuestión 2/2	Preparación de manuales destinados a los países en desarrollo
Manual sobre los	« <i>Nuevos desarrollos para las telecomunicaciones rurales</i> »
Manual sobre las	« <i>Nuevas tecnologías y nuevos servicios</i> »
Manual sobre el	« <i>Sistema nacional de gestión y control del espectro radioeléctrico – Aspectos económicos, de organización y reglamentarios</i> »
Informe sobre la Cuestión 3/2	Planificación, gestión, explotación y mantenimiento de redes de telecomunicaciones
Informe sobre la Cuestión 4/2	Comunicaciones en las zonas rurales y remotas
Informe sobre la Cuestión 5/2	Desarrollo y gestión de los recursos humanos
Informe sobre la Cuestión 6/2	Consecuencias de las telecomunicaciones en la asistencia sanitaria y en otros servicios sociales
Informe sobre la Cuestión 7/2	Contribución de las telecomunicaciones a la protección del medio ambiente
Informe sobre la Cuestión 8/2	La infraestructura de la radiodifusión como servicio público en los países en desarrollo

Políticas de telecomunicaciones y sus repercusiones a nivel institucional, reglamentario y de explotación de los servicios

Índice

		<i>Página</i>
Siglas y abreviaturas		1
1	Examen de la Cuestión	3
	1.1 Cuestiones planteadas	3
	1.2 Referencias y fuentes	4
	1.3 Resultados de la encuesta.....	4
2	Antecedentes de las políticas y los modelos actuales de reglamentación.....	4
	2.1 Proveedor de servicios de telecomunicaciones	4
	2.2 Estructura de mercado para los servicios y la infraestructura	6
	2.3 Características y marcos reglamentarios	7
3	Análisis comparado	9
	3.1 Modelo A – Monopolio tradicional.....	10
	3.2 Modelo B – Modernización del monopolio	10
	3.3 Modelo C – Competencia limitada.....	14
	3.4 Modelo D – Plena competencia	18
	3.5 Modelo E – Competencia mundial.....	19
4	Prestación de un servicio universal	20
	4.1 Una definición dinámica y en constante cambio.....	20
	4.2 Beneficios del servicio universal	21
	4.3 Una prioridad política	22
	4.4 ¿Quién tendría derecho al servicio universal?	22
	4.5 Financiación del servicio universal	23
	4.6 Ejemplos de políticas nacionales sobre acceso/servicio universal	24
5	Aplicación de las reformas	26
	5.1 Fuerzas impulsoras de la reforma de las telecomunicaciones y desarrollo económico.....	26
	5.2 Reformas legislativas	31
	5.3 Reformas estructurales	34
	5.4 Reformas de reglamentación.....	37
6	Conclusiones.....	51
Anexo 1 – Bibliografía		52
Anexo 2 – Resultados escogidos de la Encuesta sobre la reglamentación de las telecomunicaciones		53
Anexo 3 – Contribuciones recibidas para el Informe sobre la Cuestión 2/1		57

INFORME SOBRE LA CUESTIÓN 2/1

Políticas de telecomunicaciones y sus repercusiones a nivel institucional, reglamentario y de explotación de los servicios**Siglas y abreviaturas**

AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
BDT	Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones (UIT)
BLT	Construcción-arrendamiento-cesión (<i>Build-Lease-Transfer</i>)
BOT	Construcción-explotación-transferencia (<i>Build-Operate-Transfer</i>)
BT	Construcción-transferencia, o British Telecom (Capítulo 3, sección 4)
BTO	Construcción-transferencia-explotación
CMDT	Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones
COFETEL	Comisión Federal de Telecomunicaciones (México)
CONATEL	Comisión Nacional de Telecomunicaciones (Venezuela)
DRH	Desarrollo de los recursos humanos
FCC	Comisión Federal de Comunicaciones (Estados Unidos)
FMI	Fondo Monetario Internacional
FMPT	Foro Mundial de Política de las Telecomunicaciones
GBT	Grupo sobre Telecomunicaciones Básicas
GII	Infraestructura Mundial de la Información
GMPCS	Sistema mundial de comunicaciones móviles personales por satélite
GRH	Gestión de los recursos humanos
INMARSAT	Organización Internacional de Telecomunicaciones Móviles por Satélite
INTELSAT	Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite
INTUG	Asociación Internacional de Usuarios de Telecomunicaciones
IPO	Oferta Pública Inicial (<i>Initial Public Offering</i>)
LEO	Satélites en órbita baja de la Tierra
NTT	Nippon Telegraph and Telephone
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OFTEL	Office of Telecommunications (Reino Unido)
OGE	Organización de gestión del espectro
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONP	Provisión de red abierta (<i>Open Network Provision</i>)
OSIPTEL	Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (Perú)
OSU	Obligaciones de servicio universal (<i>Universal Service Obligations</i>)
PCS	Servicios de comunicaciones personales (<i>Personal Communications Services</i>)
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Países menos adelantados
PNB	Producto Nacional Bruto

PTO	Operador de telecomunicaciones públicas (<i>Public Telecommunications Operator</i>)
PTT	Correos y Telecomunicaciones (<i>Posts, Telephone and Telegraph</i>)
ROA	Entidad de explotación reconocida (<i>Recognized Operating Agency</i>)
RPTC	Red pública de telecomunicaciones conmutadas
SITA	Sociedad Internacional de Telecomunicaciones Aeronáuticas
UE	Unión Europea
UIT	Unión Internacional de Telecomunicaciones
UIT-D	Sector de Desarrollo de las Telecomunicaciones
UIT-R	Sector de Radiocomunicaciones (ex-CCIR)
UIT-T	Sector de Normalización de las Telecomunicaciones (ex-CCITT)
VSAT	Terminal de apertura muy pequeña (<i>Very Small Aperture Terminal</i>)

1 Examen de la Cuestión

La Resolución 2 de la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones de 1994 (CMDT-94) estableció el marco para las Comisiones de Estudio sobre Desarrollo de las Telecomunicaciones y propuso cuestiones específicas que se someterían a consideración de las Comisiones de Estudio. En primer lugar, en marzo de 1995, la Comisión de Estudio 1 comenzó a examinar y analizar la Cuestión 2/1. El presente Informe es el resultado de las contribuciones, los debates y las aportaciones recibidas con relación a esa Cuestión.

La Resolución 2 establece el marco de la labor para el estudio de la Cuestión 2/1, al indicar que:

La actual evolución tecnológica y reglamentaria en el sector de las telecomunicaciones ofrece posibilidades pero plantea también nuevos problemas para los países en desarrollo. Estos problemas se intensifican con la mundialización progresiva del comercio de productos y servicios que ha empezado a hacerse sentir recientemente en el sector de las telecomunicaciones.

Del mismo modo que la evolución tecnológica, este nuevo fenómeno debería obligar a un gran número de países en desarrollo a efectuar reformas o reajustes de cierta importancia en la organización y reglamentación de su sector de telecomunicaciones, sobre la base de la experiencia adquirida por otros países a este respecto.

Por otro lado las políticas del sector de telecomunicaciones evolucionan hacia la separación de las funciones de reglamentación y de explotación, la liberalización de los servicios y la entrada de la competencia, lo que está favoreciendo la reducción de la participación de los Estados en el capital de las empresas de explotación. La gestión de las empresas en este entorno debe evolucionar hacia estructuras empresariales adaptando sus planes contables a sistemas de economía de mercado. Se habrán de variar las dotaciones de inversiones, obtener nuevas fuentes de financiación, rentabilizar inversiones, cambiar su concepto de operador del servicio telefónico a una empresa de negocios capaz de ofertar todo tipo de servicios. En paralelo deben acelerar el desarrollo de las telecomunicaciones a nivel nacional lo que requiere esfuerzos adicionales de inversión, de formación técnica, de gestión de recursos humanos, etc. Esta situación conlleva nuevas fórmulas de gestión tanto en el entorno interno de las empresas como en el establecimiento de relaciones con empresas operadoras de otros países.

En el marco de este enfoque de liberalización y cambio, en el estudio de la Cuestión 2/1 se reconoce que el mundo está evolucionando hacia un sector de telecomunicaciones más liberalizado. El presente Informe ha de centrarse en determinar las cuestiones que deben considerar los países, en particular los países en desarrollo, para implantar un sector de telecomunicaciones más liberalizado. En efecto, la Cuestión 2/1 estipula específicamente que:

Los Miembros de la Unión están aplicando políticas de telecomunicaciones y modelos reglamentarios que varían apreciablemente de un país a otro.

Basándose en una muestra suficientemente representativa de las políticas vigentes y teniendo debidamente en cuenta los trabajos ya realizados a nivel regional, cabría proceder a realizar un análisis comparado de los diferentes modelos reglamentarios aplicados, con objeto de preparar, en favor de los países en desarrollo, Recomendaciones o directrices en relación con:

1. Los métodos y criterios que deberían utilizarse para poder evaluar la utilidad y el alcance de las reformas que hayan de introducirse a nivel legislativo, estructural y reglamentario en el sector de las telecomunicaciones, dentro del marco de la aplicación en el plan nacional de una política global de desarrollo económico, social y cultural.
2. El papel y las funciones de los diferentes componentes del sector de telecomunicaciones, la estructura y los recursos necesarios en el plano reglamentario, en función de las reformas que deban efectuarse, teniendo en cuenta la Resolución 4 sobre políticas y estrategias de telecomunicaciones adoptada por la CMDT-94.
3. Las formas de adaptación de las empresas de explotación a los nuevos modelos reglamentarios y las actividades ligadas con el servicio universal en paralelo con la gestión de negocios, así como modelos de gestión aplicables y criterios para orientar la nueva gestión empresarial.

1.1 Cuestiones planteadas

Durante la serie de reuniones (marzo, noviembre de 1995 y septiembre de 1996) en que se examinó la Cuestión 2/1, se plantearon varios problemas especialmente pertinentes para los países en desarrollo.

- La falta de recursos humanos, capacitación y conocimientos técnicos
- La vasta demanda de servicios no atendida
- La congestión del tráfico de llamadas
- La calidad mediocre del servicio
- La limitación de la cobertura territorial
- La falta de capital para inversiones

- El temor del predominio de entidades extranjeras
- Las preocupaciones del personal de perder su empleo
- El servicio universal, en particular, cómo financiarlo y mantenerlo
- Las tasas de interconexión y de acceso
- La manera de establecer un órgano de reglamentación
- La financiación del órgano de reglamentación

1.2 Referencias y fuentes

Habida cuenta del amplio mandato indicado, en este Informe se tratará de aprovechar los Informes y estudios ya realizados, a fin de reducir al mínimo la duplicación de esfuerzos y obtener la máxima eficiencia. En el Anexo 1 figura una bibliografía de referencias. Se ha hecho especial hincapié en los Informes regionales, tales como el Libro Azul para las Américas, el Libro Árabe, el Libro Verde Africano, y los documentos de la UIT sobre Asia, elaborados en colaboración con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Para el estudio de la Cuestión 2/1 se recibieron Contribuciones de los siguientes Estados Miembros: Alemania, Benin, Bhután, Brasil, Camboya, Chad, Estados Unidos, Francia, Guinea, Hungría, Japón, Kenya, Malí, Mozambique, Níger, Pakistán, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Centroafricana, República Eslovaca y Zambia. Aportaron además contribuciones los siguientes Miembros de los Sectores: Organización Internacional de Telecomunicaciones Móviles por Satélite (Inmarsat), Asociación Internacional de Usuarios de Telecomunicaciones (INTUG) y Thomson-CSF.

1.3 Resultados de la encuesta

En la primera reunión de la Comisión de Estudio 1 (marzo de 1995) se decidió llevar a cabo una encuesta del sector que abarcara, en particular, las Cuestiones 2/1, 4/1 y 5/1 de la Comisión de Estudio 1. La encuesta se repitió en 1996/97, pero específicamente en relación con el tema de la reglamentación. En el Anexo 2 se destacan algunos de los resultados de dicha encuesta.

2 Antecedentes de las políticas y los modelos actuales de reglamentación

En esta sección se describe brevemente la gama de políticas y modelos en vigor para el sector de las telecomunicaciones. Al situar en un contexto las políticas vigentes en materia de telecomunicaciones, este examen ofrecerá los antecedentes necesarios para comprender mejor la sección del Informe dedicada al análisis comparado.

2.1 Proveedor de servicios de telecomunicaciones

El proveedor de servicios de telecomunicaciones es uno de los componentes más importantes del sector de las telecomunicaciones. Al ser responsable de la prestación de servicios de telecomunicaciones, el operador representa la espina dorsal del desarrollo del país. Los operadores de telecomunicaciones pueden ser de diversos tipos, desde monopolios de propiedad del gobierno hasta empresas del sector privado que deben hacer frente a múltiples competidores. En la presente sección se describe la gama de proveedores de servicios que existen actualmente en los diferentes mercados de todo el mundo.

2.1.1 Operador que ejerce un monopolio de propiedad del gobierno

En muchas zonas del mundo el proveedor de servicios de telecomunicaciones ha sido tradicionalmente un monopolio de propiedad del gobierno, basado en el concepto de las telecomunicaciones como actividad estatal institucionalizada con carácter de servicio público. En esta hipótesis la iniciativa privada no interviene, como no sea en segmentos limitados, como las líneas privadas. En el monopolio tradicional existe una gestión de los servicios directa y centralizada que se refleja en la ausencia de una autonomía de la gestión presupuestaria o financiera para los servicios de telecomunicaciones. Es el modelo conocido como de los «Correos y telecomunicaciones», que se funda en una administración por parte del Estado, sin diferenciación orgánica entre el órgano de reglamentación y el operador.

NOTA – *Telecommunications Policies for the Arab Region* («The Arab Book»), Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT (BDT), (enero de 1997), p. 32 – párrafo 134.

En teoría, una empresa de explotación de telecomunicaciones de propiedad estatal puede funcionar con la misma eficacia que una empresa privada. El gobierno podría comprometerse a no intervenir en la gestión de la empresa, no imponer tarifas poco realistas, establecer tarifas basadas en mayor medida en el coste, no distorsionar la asignación de recursos, realizar la inversión necesaria para modernizar la infraestructura e introducir nuevos servicios, fijar límites razonables a la función de la burocracia estatal de recursos humanos y no desviar indebidamente a otros sectores los ingresos generados por la empresa estatal, que son fundamentales para mantener y mejorar su capacidad de prestación de

servicios adecuados al público. Sin embargo, la historia parece indicar que esto con frecuencia no ha sido así. El modelo típico de los correos y telecomunicaciones muestra que los gobiernos no disponen de dinero para invertir, y desvían al tesoro nacional los ingresos de esas empresas de explotación, que acabarán siendo usados para otros programas más urgentes, imponen topes al presupuesto de la empresa, se inmiscuyen en la gestión, intervienen políticamente para designar a los Presidentes Directores Generales y otros empleados, distorsionan las tarifas, etc. Al final de cuentas, es el público quien paga con frecuencia por la ineficacia que resulta de tal situación.

NOTA – *Políticas de Telecomunicaciones para las Américas* («El Libro Azul»), Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT (BDT), (marzo de 1996) p. 4 – párrafo 13.

2.1.2 Asociaciones del gobierno y el sector privado y empresas mixtas

Habida cuenta del proceso en curso de transformación en sociedades, la participación del sector privado en la entidad de propiedad estatal también puede aumentar. Las empresas estatales pueden recurrir a la contratación externa («out source») con el sector privado, para que éste asuma funciones que aquéllas desempeñaban con anterioridad, como la construcción, el mantenimiento, el transporte, la facturación y cobro, la asistencia de guía y la asistencia de operador. A medida que se intensifica la función del sector privado, los beneficios de las nuevas fuentes de inversión, la mayor eficacia y el mejoramiento de los servicios se vuelven manifiestos.

NOTA – *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector*, Editores: Bjorn Wellenius y Peter A. Stern, (El Banco Mundial, 1994), (en adelante «Banco Mundial – *Implementing Reforms*»), p. 4.

Cuando un país decide privatizar una empresa, en general considera una serie de elementos, entre ellos, el grado de control nacional que será necesario imponer al final del proceso. El propio Estado puede llegar a la conclusión de que desea mantener cierto grado de control sobre la empresa a fin de establecer determinadas condiciones relativas a su participación. Es también necesario tomar en cuenta de qué manera el gobierno o el órgano reglamentador ha de tratar con la empresa privatizada y hacer cumplir, si es necesario, los compromisos asumidos antes de la privatización.

NOTA – El Libro Azul, p. 4 – párrafo 16.

Algunos países han optado por establecer una empresa mixta del gobierno y el sector privado para la liberalización de su sector de telecomunicaciones. Con frecuencia estas empresas se organizan como empresas mixtas por acciones, que venden su participación en el capital a inversionistas institucionales y públicos y en las que el gobierno mantiene un derecho de supervisión. Tales empresas mixtas muchas veces representan el primer paso hacia la privatización y pueden tener una duración limitada.

Las asociaciones del sector público y el sector privado creadas en forma de acuerdos cooperativos entre varias entidades de ambos sectores, en virtud de los cuales los representantes planifican y colaboran durante un periodo determinado para la consecución de metas comunes preestablecidas, pueden también constituir etapas intermedias del proceso de liberalización. Los acuerdos de explotación-transferencia (*Build-Transfer (BT) arrangements*) son una modalidad de asociación entre el sector público y el sector privado, en virtud de la cual el socio privado construye o posee una instalación pública por un periodo limitado, y está autorizado a recuperar su inversión explotando o arrendando dicha instalación. Al final del periodo preestablecido, la instalación se transfiere al socio público. Se indican a continuación algunos ejemplos de acuerdos BT.

NOTA – UIT, Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones 1996-1997: El comercio en el sector de las telecomunicaciones, p. 59.

Construcción-Explotación-Transferencia (Build-Operate-Transfer, BOT) – Se trata de un acuerdo BT entre dos socios, en virtud del cual el socio privado está autorizado a explotar la instalación por un periodo preestablecido, recuperar su inversión y recibir un margen de rentabilidad convenido. A continuación el socio privado cede la propiedad al socio público (esta modalidad se ha utilizado en el Líbano).

Construcción-Transferencia-Explotación (Build-Transfer-Operate, BTO) – Esta modalidad, muy similar a los acuerdos BOT antes mencionados, consiste en un acuerdo BT entre dos o más asociados, en virtud del cual el socio privado construye una instalación, bajo la dirección del socio público. Tras la construcción, el primero debe transferir inmediatamente la propiedad al segundo. A continuación el socio privado está autorizado a explotar la instalación, en nombre del socio público. Los acuerdos BTO se utilizan con frecuencia para eludir las legislaciones que no permiten a las empresas privadas ser propietarias de instalaciones públicas (esta modalidad se ha utilizado en Tailandia).

Construcción-Arriendo-Cesión (Build-Lease-Transfer, BLT) – Se trata de un acuerdo BT entre dos o más asociados, en virtud del cual el socio privado construye una instalación, bajo la dirección del socio público. Tras la construcción, el segundo puede arrendar la instalación al primero, que sigue siendo el propietario, y explotarla por un periodo preestablecido. De esta manera el socio privado puede recuperar la inversión. Tras el periodo preestablecido, se transfiere la propiedad de la construcción al socio público (esta modalidad se ha utilizado en Lituania).

Construcción-Mantenimiento-Transferencia (Build-Maintain-Transfer) – Se trata de un acuerdo BT entre dos o más asociados, en virtud del cual el socio privado construye una instalación bajo la dirección del socio público. Tras la construcción, el socio privado debe ocuparse del mantenimiento de la instalación por un periodo establecido. Durante este periodo, el socio público arrienda al socio privado la instalación, y una vez finalizado ese periodo, se transfiere la propiedad de la construcción al socio público.

2.1.3 Operadores del sector privado

Cuando la participación del gobierno en la propiedad y gestión de un proveedor de servicio de telecomunicaciones llega a su término, se considera que esa entidad es un operador del sector privado. Conviene distinguir entre privatización y competencia, pues ambos conceptos no son necesariamente lo mismo. En muchos casos, una vez que se privatiza un proveedor de servicios de telecomunicaciones de propiedad estatal, éste sigue explotando todos los servicios de telecomunicaciones como proveedor exclusivo. En algunos países hay varios proveedores privados de servicios en régimen de monopolio, a los que se confiere una exclusividad para determinadas zonas geográficas o segmentos de mercado, por ejemplo, los servicios locales y de larga distancia y/o los servicios nacionales e internacionales. Otros países han adoptado la política de autorizar múltiples proveedores privados en determinados ámbitos de servicio (por ejemplo, las comunicaciones móviles celulares), pero limitando los demás, por ejemplo, la telefonía básica, a proveedores monopolísticos. Se puede decir que se ha llegado a un régimen de plena competencia una vez que hay muchos proveedores privados que prestan servicios en todos los sectores de las telecomunicaciones.

2.2 Estructura de mercado para los servicios y la infraestructura

El mercado de servicios de telecomunicaciones se caracterizaba tradicionalmente por un régimen de monopolio, y en general esos servicios eran prestados por departamentos del gobierno o empresas estatales. Sin embargo, resulta claro que una sola empresa que funcione en régimen de monopolio, ya sea estatal o privada, tiene cada vez menos posibilidades de atender a la demanda considerable, variada y en rápida evolución de todos los tipos de usuarios. Se observan actualmente importantes cambios en el sector de las telecomunicaciones, impulsados por la innovación tecnológica y la creciente demanda de los usuarios.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, pp. 3 a 5.

2.2.1 Ausencia de competencia

Se han esgrimido diversos argumentos para mantener los sistemas de monopolio estatal en el sector de las telecomunicaciones. El más común es que los servicios de telecomunicaciones deben estar naturalmente sujetos a monopolio, debido a las economías de escala y de diversificación. Teóricamente, sólo en un régimen de monopolio se pueden aprovechar plenamente esas economías. Incluso los servicios de televisión por cable, cuyos costos en infraestructuras son inferiores a los de las telecomunicaciones, están en general a cargo de un operador único en muchas ciudades. Sin embargo, como ha indicado el Banco Mundial, las economías de escala son mucho menos obvias de lo que se pensaba. En cambio, hay pruebas abrumadoras de que en un régimen de competencia la eficiencia es mayor, debido al mejoramiento de los incentivos en el plano de la organización y una mejor asignación de los recursos.

NOTA – El Libro Azul, p. 9 – párrafo 32.

Otro motivo que se ha alegado para justificar el monopolio radica en que los recursos destinados a los servicios de telecomunicaciones son escasos. En particular en algunos países pobres, las comunicaciones redundan en provecho de clientes especializados tales como los ministerios gubernamentales, las fuerzas armadas, las empresas estatales y, a veces, las empresas extranjeras. El servicio casi siempre es prestado por un monopolio de propiedad del gobierno y explotado por éste. En la mayoría de estos países en que el servicio de telecomunicaciones está en manos de un monopolio, el servicio local suele recibir importantes subvenciones y resulta poco oneroso, lo que obliga a las empresas de comunicaciones a prestar un servicio a pérdida. Los recursos para la inversión son escasos, ya que la recuperación inmediata de la inversión es poco importante o inexistente. El mejoramiento de la infraestructura de comunicaciones es considerado relativamente poco prioritario por los planificadores del gobierno central, si bien el mejoramiento de los servicios de larga distancia e internacionales son relativamente más fáciles de financiar.

Sin embargo, los últimos cambios tecnológicos posibilitan la instauración de la competencia en una gama creciente de segmentos del mercado, y es cada vez más evidente que ese régimen permite producir productos más atractivos a menor precio. Para reestructurar el sector pueden adoptarse diferentes iniciativas, como las siguientes:

- dividir el monopolio existente a nivel nacional en entidades separadas con regiones de servicio geográficamente delimitadas o que ofrezcan servicios diferentes;
- excluir por ley a los nuevos servicios (o nuevas tecnologías) del monopolio existente, permitiendo a los nuevos operadores prestar esos servicios en régimen de competencia;
- autorizar al operador de red existente a subcontratar ciertas áreas o servicios a terceros;
- establecer acuerdos de construcción-explotación-transferencia (BOT) (o una variante de éstos) con operadores experimentados, asegurando la disponibilidad de apoyo técnico para formar al personal y supervisar las operaciones de puesta en marcha.

NOTA – El Libro Azul, p. 45 – párrafo 219. Véase asimismo *Telecommunication Policies for Africa* («The African Green Paper»), Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT (BDT), (Mayo de 1996), p. 12 – párrafo 14.

2.2.2 Competencia parcial

Con frecuencia se produce una progresión hacia la competencia, en virtud de la cual los países comienzan el proceso de liberalización abriendo a la competencia el mercado de equipo terminal. Muchos países en desarrollo, así como países desarrollados, abren ese mercado a cualquier empresa que desee vender su producto. El siguiente paso muchas veces consiste en permitir la competencia en las redes de valor añadido o servicios mejorados, a menudo al mismo tiempo que se abren los mercados de telecomunicaciones inalámbricas. En las primeras etapas de esta progresión también se liberalizan los servicios de radiobúsqueda y terminales de muy pequeña apertura VSAT. Por ejemplo, en Brasil, la Ley Específica de 1996 comenzó la liberalización del sector de las telecomunicaciones permitiendo la competencia en el mercado de servicios de datos, y abriendo a la participación del sector privado los servicios por satélite y celulares en banda B.

Cuando existe la necesidad apremiante de una nueva infraestructura para atender a las necesidades de los usuarios, aparece una amplia gama de opciones para alentar las nuevas inversiones. Los usuarios de telecomunicaciones y proveedores de nuevos servicios que tengan acceso a recursos en divisas podrían invertir en instalaciones que puedan utilizarse en conexión con los servicios de correos y telecomunicaciones. Además, las redes por satélite VSAT podrían representar una manera de prestar servicios rápidamente en caso de escasez de instalaciones. La liberalización del suministro de redes de valor añadido e instalaciones de transmisión auxiliares, como las de VSAT, tendrían como principal efecto práctico atraer nuevas fuentes de inversión y permitir que los correos y telecomunicaciones adopten una posición más orientada a las necesidades de sus clientes.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, p. 102.

En los mercados liberalizados, los servicios de larga distancia con frecuencia se abren a un vigoroso régimen de competencia antes que los servicios locales, que tienden a ser el último sector incorporado a la competencia.

2.2.3 Plena competencia

El principio básico del modelo de plena competencia en el ámbito de las telecomunicaciones consiste en permitir una competencia generalizada entre muchos proveedores de instalaciones de red y en toda la gama de los servicios de redes. En virtud del modelo puro de plena competencia, los proveedores tienen un acceso sin restricciones al mercado de todas las instalaciones y servicios de comunicaciones, entre ellos los servicios básicos y mejorados. Sin embargo, los países que están adoptando un modelo de competencia generalizada como, Australia, Chile, Japón, Nueva Zelanda, el Reino Unido y los Estados Unidos, se encuentran aún en una etapa de aproximación al ideal de la competencia plena.

Otra solución, que combina la reglamentación y la competencia, consiste en limitar el número de competidores. Por ejemplo, algunos países han alentado la competencia, tanto en las instalaciones como en los servicios de telecomunicaciones, en la prestación de servicios de comunicaciones de larga distancia y locales, limitando explícitamente al mismo tiempo el número total de competidores que suministran servicios telefónicos en el mercado. Algunos países han limitado a dos el número de competidores que prestan servicios de larga distancia. En otro caso, se permite la competencia en los servicios telefónicos locales y se autorizan múltiples redes para servicios de larga distancia, pero el gobierno supervisa cuidadosamente el número total de los nuevos competidores que ingresan en el mercado, para administrar la capacidad total de red; ello a su vez reduce la presión descendente sobre los precios y permite a los gobiernos manejar la extensión de los servicios, a través de sus decisiones en materia de concesión de licencias. Además, muchos países permiten un número limitado (en general, dos) de sistemas de telefonía celular, pero conceden al mismo tiempo licencias a numerosas empresas de radiobúsqueda.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, p. 550.

Mediante la limitación del número de empresas que prestan servicios telefónicos básicos y proveedores de instalaciones, los países han tratado de mantener los precios y beneficios a un nivel que permita cierto grado de subvención para los usuarios residenciales y rurales, así como otorgar subsidios limitados a los fabricantes de equipo. Al mismo tiempo, estos países han alentado una competencia ilimitada en los servicios de valor añadidos y, por lo menos, cierto grado de competencia en la prestación de servicios básicos. Muchos países ya han introducido la competencia en los servicios de valor añadido, los servicios telefónicos móviles, y los servicios telefónicos especializados complementarios y de mensajería. Hay asimismo muchos otros que prevén liberalizar todos los sectores del mercado de las telecomunicaciones en un futuro próximo; por ejemplo, los Estados Unidos ya están aplicando su nueva legislación, y Europa tiene previsto hacerlo para 1998.

2.3 Características y marcos reglamentarios

Los motivos para adoptar alguna forma de reglamentación suelen ser complejos y numerosos. En parte, un proceso de reglamentación se inicia por motivos económicos, cuando se considera que un mercado concreto es un mecanismo inadecuado para la fijación de precios eficientes. En parte, ese proceso se inicia por motivos políticos y sociales. Estos pueden ser los motivos generales para emprender algún tipo de reglamentación pública, pero es necesario también

examinar la misión específica de la autoridad reglamentadora de que se trata, y definir las expectativas del Estado respecto de un tribunal administrativo debidamente constituido. Cuanto más clara y concisa sea esa definición, mayores serán las probabilidades de desarrollar un proceso reglamentario eficaz y eficiente.

NOTA – Handbook on Sector Reform, *Guidelines on Regulation*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UIT, Bangkok (Agosto de 1995), p. 10.

La decisión de constituir un órgano reglamentador indica una transformación en la función del Estado en el ámbito de las telecomunicaciones, ya que el Estado reglamenta, pero deja de explotar ese sector. Una consecuencia de la separación de las funciones de reglamentación de las de explotación y gestión, condición indispensable para el nuevo marco jurídico, es la necesidad de establecer específicamente una administración independiente para las telecomunicaciones, sobre todo si se descarta la noción de autorreglamentación. Habida cuenta de la gran diversidad de agentes que intervienen en el sector, por ejemplo, el Estado, los operadores públicos, los proveedores de servicios, los usuarios, los fabricantes, los proveedores de bienes de capital, etc., y de la multiplicidad de relaciones jurídicas que se establecen entre ellos, y como consecuencia directa de una política que favorece la competencia y la participación privada en el sector, la autoridad reglamentadora debe ser neutral y estar investida de suficientes atribuciones para hacer cumplir las normas y resolver los conflictos, siempre en interés del público.

NOTA – *The Arab Book*, p. 42 – párrafo 156. Véase asimismo *The African Green Paper*, pp. 30-31. *Handbook on Sector Reform, Guidelines on Regulatory Organizations*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UIT, Bangkok (Septiembre de 1966), pp. 16-21.

2.3.1 Autorreglamentación por un monopolio de propiedad del Estado

En el modelo tradicional de correos y telecomunicaciones no se hace distinción alguna entre las actividades de reglamentación y las vinculadas más específicamente a la explotación. Los operadores de telecomunicaciones forman parte de la organización del Estado, y por ende, las administraciones estatales administran los servicios públicos en régimen de monopolio. Este tipo de enfoque de la gestión de los servicios públicos, bajo el control del Estado, no prevé un órgano de reglamentación separado, y por consiguiente, ningún tipo de autonomía. En algunos casos, se reconoce a la entidad de propiedad del Estado un carácter comercial, con un estatuto jurídico y autonomía financiera, pero siempre dependiente de un ministerio.

NOTA – *The Arab Book*, p. 42 – párrafo 156. Véase asimismo *The African Green Paper*, pp. 30-31. *Handbook on Sector Reform, Guidelines on Regulatory Organizations*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UIT, Bangkok (Septiembre de 1966), p. 42 – párrafo 156.

2.3.2 Departamento reglamentador dentro del ministerio

Con arreglo a este modelo, el ministerio cumple la función de autoridad reglamentadora, pero separado del operador en lo que respecta a la funciones de formulación de políticas y reglamentación, aún cuando sigue siendo parte integrante del mecanismo general del Estado. En este caso, la administración de las telecomunicaciones no ha de diferir de otras administraciones estatales, ya sea desde el punto de vista orgánico o funcional. Las funciones de reglamentación, en sentido amplio, correrán por cuenta de los ministerios o departamentos administrativos generales. Por consiguiente, las medidas y decisiones de la autoridad reglamentadora estarán sujetas a los mismos controles jerárquicos y jurídicos que las actividades de cualquier otra administración.

NOTA – *The Arab Book*, p. 42 – párrafo 156. Véase asimismo *The African Green Paper*, pp. 30-31. *Handbook on Sector Reform, Guidelines on Regulatory Organizations*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, UIT, Bangkok (Septiembre de 1966), p. 42 – párrafo 156.

2.3.3 Órgano reglamentador separado, dependiente del ministerio

En esta opción, existe una separación institucional entre las funciones de formulación de políticas y de reglamentación. El objetivo de la autoridad será asistir al Gobierno en la supervisión y reglamentación del sector de las telecomunicaciones, siguiendo las directrices de política generales establecidas por el ministerio encargado del sector. Deberán definirse claramente los límites entre el ministerio y la autoridad, así como los de las atribuciones reglamentarias de dicha autoridad.

NOTA – *The African Green Paper*, p. 32 – párrafo 95.

Órgano reglamentador dependiente del ministerio – Se trata de un órgano reglamentador que desde el punto de vista administrativo y financiero es independiente, pero está sujeto a determinados controles por parte del ministerio competente (por ejemplo el OFTEL en el Reino Unido, CONATEL en Venezuela, y el nuevo COFETEL en México).

Órgano reglamentador indirectamente dependiente del poder ejecutivo – Se trata de un órgano reglamentador que depende indirectamente del poder ejecutivo del gobierno, pero disfruta de un grado considerable de independencia en la práctica.

2.3.4 Comisión u órgano regulador independiente

El órgano regulador independiente abarca una amplia gama de posibilidades. La característica común radica en que se trata de departamentos especializados separados de la administración central, a quienes se garantiza su independencia con respecto a las autoridades políticas y administraciones tradicionales, así como a los diversos operadores públicos o privados que participan en el sector de telecomunicaciones. Sus funciones, procedimientos y estructuras varían de un país a otro, pero el rasgo común es que representan un nuevo tipo de administración, más especializada, funcional e independiente, y más próxima a los problemas específicos del público, al mismo tiempo que favorecen políticas de integración, participación y cooperación.

Los órganos reguladores independientes pueden adoptar distintas formas, según el grado de independencia necesario con respecto a las responsabilidades que se les asignen efectivamente y su relación con las demás autoridades y administraciones, y en especial, la manera en que están sujetos a supervisión administrativa, política y judicial. Sin embargo, las características fundamentales son la independencia política y administrativa y la autofinanciación.

Órgano regulador plenamente independiente – Se trata de un órgano regulador independiente desde el punto de vista político y administrativo, aunque sujeto directamente a supervisión judicial (por ejemplo, FCC en los Estados Unidos).

2.3.5 Ausencia de órgano regulador de las telecomunicaciones; sujeción de las comunicaciones a una regulación general

Cuando no existe un órgano regulador de las telecomunicaciones, el enfoque adoptado ha sido basarse en las leyes generales sobre competencia, las leyes comerciales y la legislación de protección del consumidor, así como las leyes sobre telecomunicaciones. Es la opción que se aplica en Nueva Zelanda, país en que una comisión de comercio hace cumplir la legislación comercial y de protección al consumidor. Un importante componente de este enfoque consiste en que las acciones judiciales privadas actúan como mecanismo de control.

3 Análisis comparado

En este capítulo se han seleccionado algunas contribuciones que se utilizarán como ejemplo del modelo a que corresponden. Durante las reuniones de la Comisión de Estudio, el Grupo de Trabajo, y el Grupo de Relator se distribuyeron y examinaron muchas otras contribuciones acerca del sector de telecomunicaciones de países específicos.

Los modelos que se describen en el presente capítulo son muy diversos y abarcan desde el Modelo A, de monopolio tradicional, al Modelo E, de competencia mundial, y las dos posiciones extremas contaron con una representación efectiva mínima de participantes en las reuniones del Grupo de Relator y del Grupo de Trabajo. La mayor parte de los países se identificaron con el Modelo B (modernización del monopolio) y el Modelo C (competencia limitada), y un número creciente de países se encuentran en la transición de una competencia limitada a un régimen de plena competencia (Modelo D). La progresión del Modelo A al Modelo E puede considerarse un proceso evolutivo en la liberalización del sector de las telecomunicaciones, pero no es necesariamente una condición indispensable para la aplicación de las reformas. Algunos países pueden decidir desplazarse de un modelo al próximo de la secuencia, pero otros pueden actuar diferentemente.

En un momento determinado, cada modelo puede mejorar el rendimiento del sector, si bien las dos contribuciones recibidas para el Modelo A no indican buenos resultados en ese sentido. Con todo, hay países (por ejemplo, en la región Árabe) que alcanzaron sus metas siguiendo este modelo tradicional. En términos generales, los operadores de telecomunicaciones de los países árabes aplican un modelo que, con unas pocas variaciones, forma parte de la organización del Estado. En ninguno de los países de esta región, existe un modelo de gestión indirecta y basado en licencias con excepción de algunos casos aislados de actividades o servicios específicos.

NOTA – *The Arab Book*, p. 71.

Salvo unas pocas excepciones, las estructuras de gestión de las telecomunicaciones en África siguen sujetas al control administrativo y político del Estado, y en algunos países, el Estado sigue suministrando instrucciones para la gestión diaria de la red. La opinión generalizada entre los políticos se orienta a mantener el monopolio del Estado, que puede o no conceder licencias exclusivas para la red y los servicios básicos, confirmando una mayor independencia de gestión a uno o varios operadores públicos (véase la Nota 1). La mayor parte de los países europeos se ciñeron a este modelo para desarrollar su sector de las telecomunicaciones durante el decenio de 1980 (véase la Nota 2).

NOTA 1 – *The African Green Paper*, p. 24 – párrafo 68.

NOTA 2 – «*The priority role of investments in telecommunications for social and economic development*», J.-C. Deniaud, EU-RDC (Praga, noviembre de 1991), pp. 73-87.

Sin embargo, en la actualidad los progresos más significativos se han obtenido en los países que han introducido un régimen de telecomunicaciones liberalizado. Ello se aplica en particular a la región de América y a las economías incipientes de la región de Asia y el Pacífico.

Se indican a continuación algunos ejemplos correspondientes a cada modelo, en que se describen las ventajas e inconvenientes y se evalúa el modelo, a los efectos de su comparación.

3.1 Modelo A – Monopolio tradicional

Ejemplo general

3.1.1 Proveedor de servicios de telecomunicaciones

El Estado ejerce un monopolio sobre las telecomunicaciones en todo el territorio nacional y el espacio submarino y espectral. Este monopolio corre por cuenta de una dirección general o departamento nacional de telecomunicaciones, que presta servicio a los usuarios mediante una gestión del tipo de una administración clásica y cuyas operaciones contables y de personal forman parte del presupuesto nacional y la administración pública.

3.1.2 Estructura del mercado

Existe un solo proveedor de servicios de telecomunicaciones para todo el país, y no hay competencia.

3.1.3 Marco reglamentario

Las funciones reglamentarias y operacionales no están separadas e incumben al Ministerio de Correos y Telecomunicaciones.

3.1.4 Ventajas e inconvenientes del Modelo A

3.1.4.1 Ventajas del Modelo A

Este sistema de gestión da fácilmente cabida a la planificación estratégica nacional y brinda ciertas garantías con respecto a la utilización de los recursos humanos. No hay desempleo en el sector de las telecomunicaciones.

3.1.4.2 Inconvenientes del Modelo A

- dotación de personal excesiva y poca eficiencia;
- baja remuneración de la fuerza de trabajo;
- no se dispone de suficientes fondos del sector público para ejecutar adecuadamente los diferentes programas.

3.1.5 Evaluación del Modelo A

- El desarrollo de la red nacional es lento;
- la densidad telefónica es baja;
- no se logran los objetivos de acceso/servicio universal;
- es difícil introducir y desarrollar nuevos servicios;
- la financiación para el desarrollo de la red es insuficiente;
- la viabilidad financiera es mediocre, como resultado del sistema de gestión;
- el sistema de gestión se refleja en un bajo nivel de ingresos para el Estado.

NOTA – Texto extraído de la Contribución de Guinea sobre la situación antes de la reforma del sector. Bhután hizo asimismo una contribución sobre el Modelo A.

3.2 Modelo B – Modernización del monopolio

Malí: Ejemplo de país

El Modelo B describe una estructura de gestión de las telecomunicaciones en virtud de la cual el operador de la red de telecomunicaciones pública es responsable de la explotación y reglamentación de los servicios de telecomunicaciones. Puede delegar algunos de estos privilegios en favor de los operadores o instaladores del sector privado a los que haya autorizado a esos efectos. Así pues, con arreglo a este modelo el operador funciona como un servicio público, pero tiene la obligación de ser rentable desde el punto de vista financiero y económico.

NOTA – Los siguientes países presentaron también contribuciones sobre este modelo: Benin, Camboya, Chad, Guinea, Mozambique, Níger, Pakistán y República Centroafricana.

3.2.1 Proveedor de servicios de telecomunicaciones

La expresión «Proveedor de servicio» abarca al operador (operador de telecomunicaciones públicas, PTO) que disfruta de derechos exclusivos o especiales para la prestación de servicios de telecomunicaciones públicas (la persona jurídica está sujeta al control público), así como a otros proveedores de servicios (empresas de explotación reconocidas).

Los departamentos del gobierno intervienen en la prestación de los servicios de telecomunicaciones en lo que respecta a la concesión de los permisos de explotación de frecuencias a servicios de radiodifusión sonora por radioenlaces terrenales FM, los servicios radiofónicos privados, la fijación de las tasas telefónicas y la negociación de los préstamos que superen 250 millones de francos CFA (como en el caso de Malí). Los servicios de telecomunicaciones públicas o privadas se prestan de conformidad con las reglamentaciones en vigor.

3.2.1.1 Operador de telecomunicaciones públicas (PTO)

En un monopolio modernizado, el operador de la red de telecomunicaciones públicas sigue siendo el único proveedor de los servicios básicos. La ley establece las funciones, el marco legislativo y reglamentario para el ejercicio del monopolio, y el mandato del operador. A fin de atender a su objetivo social, el operador asume las siguientes funciones:

- explotación y reglamentación del servicio de telecomunicaciones públicas;
- estudio, instalación y mantenimiento de la infraestructura y equipo de telecomunicaciones;
- establecimiento de comunicaciones telefónicas, por télex y telégrafo, y transmisión de datos;
- instalación y mantenimiento de sistemas de abonados, introducción y mantenimiento de nuevos servicios y equipo de telecomunicaciones;
- promoción y venta de productos y servicios de telecomunicaciones;
- establecimiento, extensión y automatización de las redes y servicios de telecomunicaciones;
- introducción y mantenimiento de nuevos servicios y equipo de telecomunicaciones, etc.;
- instalación y mantenimiento de sistemas de abonados.

Se encarga asimismo de:

- investigación;
- participación en los sistemas mundiales, internacionales, regionales o nacionales de comunicaciones por satélite, cable, radioenlaces u otros medios;
- adquisición, obtención y ejercicio de todas las licencias, derechos y privilegios para el establecimiento de centros y todos los demás sistemas de telecomunicaciones;
- ejecución de las operaciones financieras necesarias para la consecución del objetivo social;
- obtención de las licencias o arriendos y participación en todas las operaciones vinculadas directa o indirectamente a la explotación del servicio de telecomunicaciones públicas.

3.2.1.2 Otros proveedores de servicios

Operadores estatales de redes cerradas

Estos grupos de operadores son titulares de una licencia para explotar instalaciones de telecomunicaciones a fin de atender sus necesidades específicas. Se trata de los servicios de defensa y seguridad nacional, aviación civil, ferrocarriles del Estado, autoridades estatales de radiodifusión y la Sociedad Internacional de Telecomunicaciones Aeronáuticas (SITA).

Instaladores privados autorizados

Algunos operadores de telecomunicaciones del sector privado suministran e instalan terminales inteligentes o de lujo, tales como equipos de intercomunicaciones y conjuntos especiales, PABX, etc. Las normas y condiciones técnicas generales que rigen las instalaciones de abonado conectadas a la red telefónica general e instaladas y mantenidas por la industria privada se establecen en virtud de una ordenanza del ministro encargado.

Otros instaladores, en particular los jóvenes graduados desempleados que han constituido grupos de interés económico, explotan telecentros privados (cabines telefónicas y de telefax), hacen instalaciones internas y ayudan a establecer pequeñas redes locales en las zonas rurales o en las provincias.

3.2.2 Estructura del mercado

En el modelo de modernización del monopolio, la estructura del mercado sigue dominada por un operador único que explota los servicios básicos. Sin embargo, en el caso de los servicios reglamentados antes citados, el número de solicitudes de permiso crece considerablemente, y se puede observar una competencia sólidamente implantada en este segmento del mercado. Por último, conviene indicar que la comercialización de los productos de telecomunicaciones está sujeta a las condiciones generales aplicables a las importaciones y exportaciones de bienes de consumo y a las reglamentaciones de telecomunicaciones en vigor en la República de Malí.

3.2.3 Marco reglamentario

La función de autoridad reglamentadora del servicio de telecomunicaciones corre por cuenta del operador de telecomunicaciones públicas. En ese sentido, este operador tiene la tarea de:

- participar en la negociación y concertación de acuerdo con otros órganos, con miras a promover el desarrollo de las telecomunicaciones;
- supervisar los sistemas de radiofonía privada;
- certificar las instalaciones que instale el sector privado;
- aplicar la legislación y los convenios y reglamentaciones internacionales;
- administrar y supervisar las frecuencias;
- formular los elementos de la política oficial.

En virtud del sistema actual de autorreglamentación el operador público se encarga de conceder permisos a los operadores privados y certificar el material y equipo de comunicaciones.

En el ámbito de la asignación de frecuencias, se exige el dictamen de los departamentos mencionados en la sección 3.2.1.2.

3.2.4 Ventajas e inconvenientes del Modelo B

3.2.4.1 Ventajas del Modelo B

Las ventajas del Modelo B pueden estimarse a partir de un análisis de los resultados del operador de telecomunicaciones públicas. Este análisis se vincula con los indicadores definidos por el ex-CCITT (actualmente, UIT-T), que reflejan la situación exacta de la red en todos sus aspectos.

Calidad de servicio

La calidad de los servicios ofrecidos al consumidor mejora constantemente, gracias a las medidas adoptadas respecto de los cuatro indicadores siguientes:

- velocidad de reparación de una avería;
- velocidad de señalización;
- tiempo de espera de conexión; y
- velocidad de compleción en el tráfico local, nacional e internacional.

Productividad del personal

El número de técnicos por cada 100 líneas, que era uno de los más elevados de Africa, está disminuyendo constantemente debido al aumento total del número total de teléfonos.

Situación financiera

Del análisis de indicadores tales como el capital y las reservas, la relación de la deuda total (a corto y largo plazo), el capital fijo (proporción del capital de explotación en activos fijos) y créditos pendientes y fondos disponibles (situación de liquidez) se desprende que la empresa goza de una buena situación financiera y está en un proceso de vigorosa expansión.

Progreso del programa de inversión

El plan de inversión se lleva a cabo eficazmente, de conformidad con los objetivos establecidos en el contrato de plan firmado por el operador público y el Estado, a saber:

- modernización de la infraestructura;
- extensión de la red;

- prestación de servicios a las zonas rurales;
- introducción de nuevas tecnologías y nuevos servicios.

El sistema ha alentado la introducción de nuevos servicios y el surgimiento de toda una gama de nuevas tecnologías. Como ejemplo de nuevos servicios pueden mencionarse los teléfonos celulares y la utilización de Internet. Entre las nuevas tecnologías figuran VSAT, Inmarsat, las fibras ópticas, etc. A juicio de Malí, una de las ventajas del modelo ha sido que el operador tiene libertad para elegir la tecnología que ha de utilizarse en la infraestructura que se propone instalar.

Puede estimarse que se ha ejecutado más del 80% del programa.

Objetivos comerciales

En lo que respecta a los objetivos comerciales en relación con el tiempo de facturación, despacho y cobro, se hacen verificaciones periódicas, que muestran un mejoramiento significativo de la situación.

Financiación de proyectos

En el Modelo B, el índice de autofinanciación puede alcanzar el 70%.

Aspectos institucionales

- modificación de las modalidades de gestión, de un sistema estatal a un sistema privado;
- existencia de un contrato de plan entre el operador y el Estado y de un plan de inversión de tres años;
- existencia de un marco jurídico para el pago de las facturas telefónicas oficiales.

3.2.4.2 Inconvenientes del Modelo B

- se teme que el Estado, que controla 100% del capital, pueda hacer uso de su poder de obstrucción, e incluso que pague con atraso sus facturas telefónicas;
- las necesidades de financiación externas son aún muy importantes, y cuando se tramitan préstamos es necesario recabar la aprobación de las autoridades;
- en el plano interno, los derechos de aduana e impuestos son excesivos, lo que se refleja en un aumento relativamente elevado de las tasas telefónicas;
- en virtud del sistema reglamentario, el Estado fija las tasas y tarifas. Cuando se concertan contratos, es necesario seguir los procedimientos para los contratos públicos.

Habida cuenta del ritmo del cambio tecnológico, se debería instaurar un examen periódico de los textos que rigen las relaciones entre el operador y los instaladores homologados del sector privado.

En la práctica, varios instaladores privados trabajan activamente en el ámbito de la ofimática y la informatización y participan en la instalación de servidores utilizando la red pública de transmisión de datos.

Teniendo presente estas conclusiones y la experiencia práctica, será necesario llevar a cabo un examen periódico de los textos legislativos y reglamentarios, para adaptarlos a las nuevas situaciones. A largo plazo, este proceso debería desembocar en la separación de las funciones de reglamentación y explotación.

Dado que se está examinando la liberalización en determinados ámbitos de actividad, resultaría conveniente establecer un mecanismo independiente de todos los organismos que participan en el sector. Este mecanismo dispondría de las atribuciones necesarias para establecer políticas oficiales, fijar las normas aplicables a la competencia, supervisar a los nuevos protagonistas en el terreno, incluido el operador público, y cumplir una función de árbitro entre ellos.

La forma que adoptaría el nuevo órgano reglamentador y sus funciones esenciales figuran en el primer informe de la UIT sobre «La nueva función del Estado en una era de liberalización de las telecomunicaciones» y en el Libro Verde Africano.

La siguiente etapa después del monopolio modernizado del tipo B será inevitablemente el modelo C, que será acogido favorablemente, una vez que se hayan alcanzado los objetivos de prestación de servicios básicos en las zonas urbanas y rurales.

3.2.5 Evaluación del Modelo B

La evolución del entorno mundial de las telecomunicaciones ha incitado a la mayor parte de los países al sur del Sáhara a poner en tela de juicio el modo tradicional de organización de las telecomunicaciones, que se ha reflejado en todo tipo de deficiencias y dificultades en el plano institucional y de la gestión. La situación puede resumirse del siguiente modo:

- la red de telecomunicaciones es obsoleta;
- los países dedican menos del 0,4% de su PIB a las comunicaciones;

- el coeficiente de cobro de los ingresos por servicios telefónicos es bajo;
- la calidad de los servicios es mediocre, debido a una falta casi total de mantenimiento;
- se carece de recursos humanos calificados;
- el servicio está sujeto a una supervisión administrativa excesiva;
- la densidad telefónica es baja;
- no se dispone de teléfonos en las zonas rurales.

La transición de un sistema de monopolio tradicional a un monopolio modernizado ha dado como resultado:

- un aumento de la densidad telefónica; en efecto, el número de líneas principales acusa un notable incremento, que varía entre los distintos países del África al sur del Sáhara;
- un acceso y servicio universal; ello consiste en: disponibilidad de red, mejor calidad de servicio, modernización de la infraestructura actual e introducción de nuevas tecnologías, telefonía celular, redes de comunicaciones nacionales por satélite y VSAT, sistema de telefonía rural, instalación de una vasta red de cabinas telefónicas, etc.;
- la apertura hacia las zonas rurales;
- el mejoramiento de las finanzas y la contabilidad de la empresa;
- una mayor contribución al presupuesto del Estado, a través de los impuestos y derechos;
- el mejoramiento de las capacidades de gestión y explotación;
- la autofinanciación de proyectos de desarrollo, en función de las metas fijadas por el operador (40% en promedio).

Aunque el modelo presente, seguramente muchas ventajas, no puede decirse que constituya un remedio universal. Como argumento importante, puede destacarse que actúa como un incentivo eficaz al crecimiento regular y el desarrollo sostenible de la infraestructura de telecomunicaciones.

De ello se desprende que si con el Modelo B se logran alcanzar los objetivos de atender a la demanda de servicios telefónicos básicos, comunicar a las zonas rurales o aisladas, introducir nuevas tecnologías y servicios, desarrollar estructuras institucionales, etc., se contribuirá a garantizar que la transición al Modelo C se produzca sin consecuencias negativas.

Queda por determinar el nivel de los indicadores mencionados. Cada país deberá decidir, habida cuenta de su propia situación, si el nivel les permite un cambio de orientación.

3.3 Modelo C – Competencia limitada

Alemania: Ejemplo de país

El sector de correos y telecomunicaciones en Alemania y muchos otros países del mundo ha estado sujeto a un proceso de cambio en forma de una reorientación de la reglamentación.

Los principales aspectos de las dos reformas de los correos y telecomunicaciones fueron la reforma de la constitución y la legislación relativa a la reorganización de correos y telecomunicaciones, en virtud de la cual las empresas de Deutsche Bundespost, que antes habían sido entidades de derecho público, se transformaron en empresas mixtas por acciones.

NOTA 1 – Han presentado contribuciones sobre este modelo los siguientes países: Alemania, Francia, Guinea, Hungría, Países Bajos, Portugal, República Eslovaca.

NOTA 2 – El ejemplo de país de Alemania que se describe como parte de este modelo se basa en la situación anterior a enero de 1998.

3.3.1 Servicios de telecomunicaciones

Cualquiera tiene derecho a prestar los servicios de telecomunicaciones que antes ofrecía Deutsche TELEKOM AG, con excepción de la conmutación pública de señales vocales por conducto de conexiones fijas o conmutadas. Estos proveedores no están sujetos a ninguna restricción en cuanto al acceso al mercado, y sólo están obligados a registrarse. El objeto de este requisito es obtener un estudio del desarrollo del mercado de servicios de telecomunicaciones que pueda ponerse a disposición del público.

El número de proveedores de servicio de telecomunicaciones registrados se elevó de 66, a principios de 1991, a 1 063 en julio de 1996. Sin contar los concesionarios de licencia en el ámbito de las comunicaciones móviles y por satélite hay, en la actualidad, 970 proveedores de servicios de telecomunicaciones registrados.

Los mercados de equipo terminal de telecomunicaciones están completamente abiertos a la competencia desde 1989. La decisión se basó en la hipótesis de que la liberalización del mercado de equipo terminal en su conjunto constituye la mejor solución posible desde un punto de vista económico global.

3.3.2 Estructura del mercado

Las reformas se reflejaron en cambios orgánicos, pues las empresas dejaron de cumplir tareas soberanas, pero también en el hecho de que se adoptaron medidas orientadas a liberalizar determinados segmentos del mercado de las telecomunicaciones.

3.3.2.1 Ámbito sujeto al monopolio

En el ámbito sujeto al monopolio (conmutación de señales vocales para terceros, establecimiento y explotación de trayectos de transmisión), Deutsche TELEKOM ejercía los derechos de monopolio del gobierno federal definidos por la ley. En principio, los proveedores privados no tenían acceso a este mercado.

En los ámbitos periféricos del monopolio, el Gobierno Federal concede licencias a proveedores privados que pueden ofrecer servicios específicos, definidos en sus respectivas licencias, en competencia con Deutsche TELEKOM. Estos servicios se referían en particular a las comunicaciones móviles y por satélite.

Los demás servicios no formaban parte del sistema de monopolio, y cualquiera era libre para ingresar en el mercado.

3.3.2.2 Competencia limitada o abierta

En virtud del «Concepto del Gobierno Federal para la reestructuración del mercado de telecomunicaciones», publicado en 1989, se estipuló la apertura de los mercados en los ámbitos periféricos del monopolio. Al mismo tiempo, ese concepto tenía el objeto de promover la innovación técnica y la competencia, especialmente en la esfera de las comunicaciones móviles.

Comunicaciones móviles

El primer paso hacia la liberalización se dio en febrero de 1990, cuando se concedió a Mannesmann Mobilfunk GmbH una licencia para la explotación de comunicaciones digitales móviles celulares. La apertura de este mercado a través de la admisión de un competidor de Deutsche TELEKOM, se reflejó en un rápido aumento del número de abonados. A mediados de 1996 más de 2,5 millones de abonados ya estaban conectados a las redes alemanas de comunicaciones móviles celulares. Otros 800 000 abonados siguen utilizando la red analógica.

La concesión de la licencia E 1 (otra licencia nacional para la explotación de comunicaciones digitales móviles celulares) a E-Plus Mobilfunk GmbH, en la primavera de 1993, constituyó otro paso hacia la apertura de los mercados de comunicaciones y la intensificación de la competencia.

Desde abril de 1991, se han otorgado más de 90 licencias regionales de radiocomunicaciones móviles con concentración de enlaces; en mayo de 1994, se concedió una licencia nacional de radiocomunicaciones de datos móviles, y en julio de 1994, se otorgaron dos nuevas licencias nacionales de radiobúsqueda.

Comunicaciones por satélite

La concesión de licencias para comunicaciones por satélite en la República Federal de Alemania trajo consigo la difusión de la competencia a otro promisorio ámbito de crecimiento. Debido a sus características técnicas, las comunicaciones por satélite se adaptan particularmente al desarrollo a corto plazo de una infraestructura de telecomunicaciones diversificada y transfronteriza. Además de la concesión de licencias, se adoptaron otras medidas con miras a la liberalización.

Desde el 1 de mayo de 1992, la República Federal de Alemania autoriza la denominada «competencia entre signatarios», en virtud de la cual los operadores de redes de satélites pueden adquirir capacidad de segmento espacial de todos los signatarios que son miembros de organizaciones internacionales de satélite.

Además, un importante requisito previo para el establecimiento de redes paneuropeas de satélite fue la introducción de un procedimiento de reconocimiento mutuo de las licencias para la explotación de comunicaciones por satélites entre Francia, Gran Bretaña, los Países Bajos y Alemania. Las empresas que deseen explotar redes por satélite en estos países pueden ponerse en contacto con el órgano reglamentador de su elección, quien a continuación se ocupará de la coordinación global entre los miembros, en lo que respecta a la aprobación.

A fines de 1996, más de 50 empresas nacionales e internacionales eran titulares de una licencia para la prestación de servicios por satélite en el República Federal de Alemania.

Concepto de redes comerciales

A principios de 1993 se entraron en vigor las reglamentaciones incluidas en el «Concepto para la aprobación de redes comerciales», en virtud del cual se conceden autorizaciones para la conmutación de señales vocales entre grupos cerrados de usuarios. Ello significa que no sólo Deutsche TELEKOM, sino también los proveedores privados, pueden prestar este tipo de servicios en un régimen de competencia.

El concepto mencionado permite la conmutación de señales vocales para terceros en todos los casos en que se ofrece un servicio al público, pero sin fines comerciales, en el sentido de la Directiva sobre servicios de la Comunidad Europea, a saber:

- mediante licencias generales, si el grupo de abonados a quienes se ofrece el servicio puede considerarse sin lugar a dudas, desde el principio, como un grupo cerrado de usuarios y no como parte del público en general, o
- mediante autorizaciones individuales, si es necesario establecer con antelación que el grupo de abonados de que se trata es un grupo cerrado de usuarios.

Las redes comerciales ofrecen la posibilidad de poner en práctica aplicaciones innovadoras de las telecomunicaciones (así como en el ámbito de la comunicación integrada de señales vocales y datos) y al mismo tiempo utilizar funciones que las redes de telecomunicaciones públicas no pueden ofrecer en absoluto, o por lo menos, no todavía.

Los demás servicios de telecomunicaciones de valor añadido, excluida la conmutación de señales vocales para el público y el equipo terminal, se han definido como mercados a los que todos tienen libre acceso.

3.3.3 Marco reglamentario

Como resultado de la Reforma I de Correos y Telecomunicaciones, en virtud de la cual se separaron las tareas soberanas de las tareas operacionales, el Ministerio Federal de Correos y Telecomunicaciones supervisa los intereses del titular y los asuntos reglamentarios. En su calidad de autoridad reglamentadora el Ministerio debe, por sobre todo, velar por una competencia basada en la igualdad de oportunidades, y en cierta manera actúa como un árbitro frente a todos los actores que participan en el mercado.

Las principales tareas reglamentarias ejecutadas por el Ministerio Federal de Correos y Telecomunicaciones hasta fines de 1997 se referían a los siguientes aspectos, estrechamente relacionados:

- la reglamentación mediante el establecimiento de normas jurídicas para proteger a los consumidores y competidores;
- la reglamentación a los fines de proteger la infraestructura;
- la reglamentación a los fines de delimitar los ámbitos sujetos a monopolio;
- la reglamentación con miras a la apertura de mercados;
- la reglamentación de conductas y la reglamentación a los fines de prevenir y abolir las restricciones a la competencia;
- la reglamentación de la calidad;
- la reglamentación de la tarificación;
- la reglamentación relativa al monopolio del Gobierno Federal en materia de red y telefonía.

Con respecto al monopolio que ejerce el Gobierno Federal sobre la red, las disposiciones reglamentarias se refieren a las funciones del monopolio de red, el suministro de trayectos de transmisión, la creación de la igualdad de oportunidades entre Deutsche TELEKOM y los usuarios privados, la determinación de los precios para el suministro de trayectos de transmisión, así como la utilización y la interconexión de los trayectos de transmisión.

En la esfera del monopolio del Gobierno Federal en materia de telefonía, la reglamentación incluye no sólo los principios generales relativos a la diferencia entre el servicio telefónico y otros servicios de telecomunicaciones, sino que abarca también los principios aplicables a la reglamentación del servicio telefónico y la red telefónica, los principios sobre la creación de la igualdad de oportunidades en la utilización del servicio telefónico y la red telefónica, así como otros principios.

Al mismo tiempo, la existencia de disposiciones reglamentarias que rigen el monopolio sobre la red y la telefonía se refleja en el hecho de que las principales legislaciones de la Unión Europea han sido incorporadas en la legislación nacional. En este marco, es necesario hacer particular hincapié en la reglamentación relativa a la provisión de red abierta.

La coexistencia del monopolio de Deutsche TELEKOM y de servicios en régimen de competencia dificultaron particularmente el establecimiento de una competencia basada en la igualdad de oportunidades. Fue necesario fijar reglamentaciones claras para evitar que las empresas dominantes afecten las actividades comerciales de sus competidores, ejerciendo indebidamente su poder monopolístico.

Es necesario reglamentar la calidad de los servicios ofrecidos por una empresa monopolística, como complemento de la reglamentación de la tarificación, pues sino la empresa reglamentada podría sustraerse a la reglamentación de los precios reduciendo las normas de calidad.

El Ministerio Federal de Correos y Telecomunicaciones debe aprobar las tarifas del monopolio de Deutsche TELEKOM, en consulta con el Ministerio Federal de Economía.

La tarificación del servicio telefónico es particularmente importante para la economía, pero también lo es la de las líneas arrendadas que Deutsche TELEKOM suministra a los usuarios, en ejercicio del monopolio sobre los trayectos de transmisión en vigor en la República Federal de Alemania desde fines de 1997; esta importancia reside en que las empresas privadas pueden utilizar estas líneas arrendadas para ofrecer servicios de telecomunicaciones.

La gestión de las frecuencias supone establecer los mecanismos de distribución transparentes que sirvan de base a la atribución del espectro radioeléctrico, teniendo en cuenta los aspectos económicos globales.

En lo que respecta a la competencia en el ámbito de las frecuencias para radiocomunicaciones móviles públicas que puedan utilizarse en toda la nación, se podían prestar servicios en las bandas de 900 MHz y de 1 800 MHz, lo que permitió emitir licencias para dos redes de radiocomunicaciones móviles terrestres explotadas con arreglo a la norma GSM (redes D1, D2) y otra red que funcionaba en la norma DCS 1800 (red E1). Las frecuencias necesarias se coordinaron y asignaron en el marco de las nuevas licencias de redes de comunicaciones móviles públicas terrestres y de datos concedidas a operadores de redes privadas. En cuanto a las redes de radiocomunicaciones móviles públicas de concentración de enlaces, se asignaron frecuencias de radiocomunicaciones móviles privadas a 90 operadores de red que explotan más de 200 lugares en todo el país.

3.3.4 Ventajas e inconvenientes

El modelo de 1989 era el mejor que podía obtenerse, desde el punto de vista político, en ese momento. Se trataba claramente de un modelo de transición hacia la plena competencia. Por primera vez en Alemania, el sector privado pudo establecer y financiar nuevos servicios. La experiencia adquirida en el ámbito de la competencia fue alentador e hizo posible seguir avanzando. La segunda reforma de 1994 introdujo una mayor liberalización y transformó al operador establecido en una empresa mixta por acciones, que en el ínterin lanzó con éxito la oferta pública inicial. El principal inconveniente al principio fue, en efecto, hacer la difícil distinción entre los sectores abiertos a la competencia y el sector sujeto al monopolio de Deutsche TELEKOM, a fin de evitar subvenciones cruzadas que pudieran reflejarse en una competencia desleal.

3.3.5 Criterios de evaluación

El modelo actual no permite la competencia en la telefonía básica y la red, pero los resultados en el ámbito abierto a la competencia son impresionantes. Alemania tiene el mayor número de usuarios de GSM del mundo. En apenas 5 años, el número de abonados a las radiocomunicaciones celulares digitales se ha multiplicado prácticamente por diez, de 265 000 en 1990, a 2,5 millones a principios de 1996. Ello explica claramente por que siempre se cita a la liberalización del mercado de radiocomunicaciones móviles como ejemplo de la importancia económica de la competencia en el sector de las telecomunicaciones. Las tarifas para este servicio se siguen acercando a las de la red fija. En 1997, los costos representaron cerca del doble de los costos de la red fija, lo que implica que aún hay cabida para seguir avanzando. Si el consumidor suscribe un contrato de un año con su proveedor de servicios, el precio del equipo con frecuencia es simbólico. Las tres redes (D1, D2 y E-Plus) han alcanzado una cobertura prácticamente nacional, y dos de ellas habían sido financiadas completamente por el sector privado.

Como se indicó en la sección 3.3.1, el número de proveedores registrados de servicios de telecomunicaciones ascendió de 66, a principios de 1991, a 1 063 en julio de 1996. Sin contar las comunicaciones móviles y por satélite, existen en la actualidad 970 proveedores registrados de servicios de telecomunicaciones (por ejemplo, videoconferencia, Internet, etc.). Por ejemplo, en 1997 la mayoría de los clientes europeos de America Online, es decir, cerca de 300 000, vivían en Alemania. En 1997, los 1,5 millones de clientes de T-ONLINE de Deutsche TELEKOM tenían acceso a la Internet. Se prevé que las tarifas para la utilización de Internet han de disminuir, en la medida en que pueden entrar en el mercado nuevos proveedores de servicios que ofrezcan condiciones muy favorables a los abonados.

La competencia en el mercado de equipo terminal ha redundado, por sobre todo, en beneficio del consumidor. El equipo es ahora mejor y menos oneroso, y los precios siguen descendiendo. La gama de equipo que se ofrece es más diversificada, tanto en lo que respecta al diseño como a la funcionalidad.

Durante varios años ha sido evidente que la penetración en el mercado de las máquinas de fax o teléfonos inalámbricos está en pleno crecimiento debido a la liberalización del mercado de equipo terminal.

En resumen, la liberalización del mercado en Alemania ha causado una disminución de los precios de las tarifas y el equipo, y por consiguiente, un crecimiento rápido de las estadísticas de abonados. Se han creado nuevas empresas y oportunidades de inversión, y se espera que ello ha de acentuarse en el futuro, con la plena liberalización del mercado de telecomunicaciones europeo a partir del 1 de enero de 1998.

3.4 Modelo D – Plena competencia

Reino Unido: Ejemplo de país

NOTA – Se recibieron las siguientes contribuciones adicionales acerca de este modelo: Alemania y Japón.

3.4.1 Proveedores de servicios de telecomunicaciones

Hasta principios del decenio de 1980 la Oficina de Correos era, con excepción de una municipalidad, el proveedor monopolístico de los servicios y sistemas de telecomunicaciones en el Reino Unido. En 1981, British Telecommunications plc (BT) asumió la función de proveedor en régimen de monopolio. En 1984, en virtud de la Ley de Telecomunicaciones de ese año, se concedieron licencias para la explotación de servicios de telecomunicaciones a BT y Mercury Telecommunications. De esta manera se estableció una política de duopolio, en virtud de la cual ningún otro operador que no fuera BT y Mercury estaban autorizados a prestar servicios de telecomunicaciones públicas por enlace fijo en el plano nacional e internacional antes de noviembre de 1990. En 1991, el Gobierno publicó un documento blanco titulado «Competencia y elección: Políticas de telecomunicaciones para el decenio de 1990», que marcó la conclusión del estudio sobre su duopolio y dio por terminada esa política. La industria de telecomunicaciones puede dividirse a grandes rasgos en tres mercados al servicio de los consumidores que son usuarios finales:

- servicios de redes (conexiones, llamadas);
- servicios de valor añadido, a los que se accede por la red;
- equipo terminal en los locales del cliente.

Existen en el Reino Unido 160 titulares de licencias de operadores de telecomunicaciones públicas, y un mayor número de proveedores de servicios de telecomunicaciones. La competencia se manifestará de diversas formas:

- en las comunicaciones de larga distancia, a través del acceso indirecto a operadores como Mercury, ACC, Energis;
- en el mercado de acceso local para usuarios residenciales y pequeñas empresas, a través de la competencia con las empresas de cable, así como una serie de nuevos operadores que utilizarán comunicaciones inalámbricas fijas;
- en el mercado comercial de las principales zonas metropolitanas, a través de los diversos operadores que están instalando infraestructuras para prestar servicios a grandes empresas y al sector financiero;
- en la telefonía móvil, a través de las licencias concedidas a cuatro operadores.

Existe asimismo una creciente competencia en el mercado internacional de telefonía, en que un número de operadores compiten para obtener los destinos en que se permite la reventa. El Gobierno ha anunciado asimismo su intención de conceder licencias para nuevos operadores que exploten instalaciones internacionales (en la actualidad, sólo BT y Mercury).

Se observa asimismo una vigorosa competencia en determinados servicios que varían de la prestación del servicio Internet a los servicios de información. El desarrollo de la competencia en los servicios está apoyado por una sana competencia en las redes.

3.4.2 Liberalización/competencia

El mercado de telecomunicaciones reviste una gran importancia estratégica para la economía nacional en el Reino Unido. En la Ley de Telecomunicaciones de 1984, los «servicios de telecomunicaciones» se definen de una manera muy general, lo cual no permite definir con exactitud el mercado propiamente dicho, si bien su giro de negocios se aproxima al 3% del PIB. La inversión se sitúa en torno a 5 000 millones de libras por año, de los cuales aproximadamente la mitad corresponden a BT y la otra mitad al resto de la industria. El 92% de los hogares disponen de un teléfono (84% en el momento de la privatización) y el 60% de los hogares sin teléfono utilizan un teléfono público por lo menos una vez por semana. En el mes de octubre de 1995 había en funcionamiento cerca de 124 000 teléfonos públicos de previo pago (en relación con cerca de 77 000 en el momento de la privatización).

El mercado de las telecomunicaciones en el Reino Unido no es un mercado único que ofrece un producto homogéneo, sino una serie de mercados separados y superpuestos para productos muy diferentes. Existen diversos conjuntos de actores en los distintos segmentos del mercado, lo que configura un mosaico de competencia. BT tiene competidores en prácticamente todos los segmentos del mercado, si bien en diversos grados, y en muchos segmentos este operador sigue ocupando la posición dominante. BT es todavía el único operador con presencia nacional que compite en todos los segmentos del mercado como una empresa de integración vertical.

El desarrollo de la competencia depende de la voluntad de los actores actuales y de los nuevos competidores en el mercado para aprovechar las oportunidades que ofrece un mercado imparcial, regulado, si es necesario, por la autoridad reglamentadora, es decir la Office of Telecommunications (OFTEL), y de su confianza en ese mercado.

Se ha concedido a los operadores de cable una licencia exclusiva para la prestación de servicios de televisión por cable en las zonas cubiertas por su concesión. De no haber sido así, es bastante poco probable que estos operadores hubieran

hecho las enormes inversiones que están efectuando en infraestructura local. La televisión por cable y la telefonía móvil son los únicos casos en que no hay restricciones al ingreso al mercado.

OFTEL y el Gobierno del Reino Unido adhieren a la política de promover la competencia en las redes y los servicios que se prestan a través de ellas. Se considera que la inversión en infraestructura alternativa es fundamental para una competencia efectiva.

Estas políticas han sido muy eficaces para garantizar al cliente la mejor transacción posible, al asegurarle que el operador dominante está sujeto a una competencia efectiva y creciente en una serie de ámbitos del mercado. Esto ha permitido que OFTEL reduzca el alcance de las disposiciones de control de precio propuestas para el periodo 1997 a 2001. El control de precios se ha centrado en proteger a los usuarios residenciales y de pequeñas empresas, ya que en los demás sectores del mercado la presión de la competencia contribuye a la calidad y economía del servicio. Se prevé asimismo que gracias a la expansión de la competencia, este control de precios sea el último, pues cuando se establezca una competencia eficaz en una parte suficientemente amplia del mercado, no ha de ser necesario seguir reglamentando.

3.4.3 Marco reglamentario

En virtud de la Ley de Telecomunicaciones de 1984 se privatizó BT y se estableció OFTEL. El Director General de Telecomunicaciones es designado por el Gobierno, pero actúa con independencia y rinde cuentas ante el Parlamento. El Director General tiene en virtud de esa Ley una serie de obligaciones, que incluyen, entre otras, el deber de promover los intereses del consumidor y el mantenimiento y promoción de una competencia efectiva.

La emisión de las licencias corre por cuenta del Secretario de Estado, pero el Director General de Telecomunicaciones es responsable de su observancia, y sólo él puede introducir modificaciones en las licencias.

OFTEL es plenamente independiente de BT.

Un aspecto principal de la labor de OFTEL ha sido la determinación de las tasas de interconexión. Esta Oficina está estableciendo a ese efecto un nuevo régimen en virtud del cual BT deberá tener cuentas separadas para sus actividades comerciales de red y de servicios al detalle, y cobrar a sus competidores por los servicios «a granel» el mismo precio que el que aplica en sus propias actividades.

Un segundo aspecto principal de la función de OFTEL consiste en garantizar una comercialización justa y tomar medidas contra los abusos de la posición dominante. La opinión de OFTEL es que, a medida que la competencia aumente, su función se convertirá gradualmente en la de una autoridad reglamentadora de la competencia, más que de intervención en la reglamentación detallada de los precios de interconexión.

OFTEL está trabajando asimismo sobre propuestas para la creación de un fondo de servicio universal, a fin de garantizar que esas obligaciones estén financiadas de forma transparente y competitiva.

3.4.4 Ventajas e inconvenientes

El objetivo de OFTEL es obtener el mejor negocio posible para el cliente en términos de calidad, opciones y economía. A juicio de la Oficina, la mejor manera de lograrlo es instaurando un mercado que funcione en régimen de plena competencia. Sin embargo, OFTEL no considera simplemente la competencia como un fin en sí mismo; una competencia eficaz es el medio para beneficiar a los consumidores, ya sea disminuyendo los precios, mejorando la calidad o innovando en el servicio. Así pues, la expresión «competencia eficaz» tiene una connotación que supera el hecho de una serie de diferentes empresas que explotan un mercado particular; entraña la noción de que esa competencia entre las empresas debe servir para promover la eficiencia económica en dicho mercado.

Para que la competencia pueda desarrollarse y prosperar en las etapas iniciales es necesario una autoridad reglamentadora independiente, con los recursos jurídicos, financieros y humanos suficientes para llevar a cabo su labor eficazmente. Ello significa que, para instaurar un régimen de plena competencia, se deberá incurrir en costos, pero los beneficios de ese resultado compensan con creces esos gastos.

3.5 Modelo E – Competencia mundial

Para atender a las exigencias de cobertura geográfica, opciones flexibles y servicios multimedios que plantea el consumidor, los principales actores de las telecomunicaciones deberán seguir concertando alianzas y fusiones para poder prestar servicios a nivel mundial. Por ejemplo, AT&T de los Estados Unidos, KDD de Japón y Singapur Telecom han fundado WorldPartners, a los que más tarde se sumó Unisource, un consorcio de grupos europeos de telecomunicaciones. Asimismo France Telecom y Deutsche Telekom han adquirido un 20% del capital social de Sprint, la tercera empresa en importancia de los Estados Unidos para las comunicaciones de larga distancia, y han formado así una empresa conjunta, Global One, destinada a la prestación de servicios de telecomunicaciones mundiales. En 1997, Concert, una empresa mixta formada por MCI y su empresa matriz BT, ofrece servicios de telecomunicaciones mundiales y un centro único de atención al cliente para los usuarios multinacionales de más de 50 países.

Pese a que los actores mundiales ya ofrecen sus servicios a clientes mundiales, por ejemplo, las empresas multinacionales, el modelo de la competencia mundial todavía no está plenamente desarrollado. Se ha previsto que, hacia principios de 1998, la mayor parte del mercado de las telecomunicaciones de la Unión Europea, incluida la telefonía vocal y la infraestructura básica, esté liberalizado. Sin embargo, las reglamentaciones europeas incorporadas en la legislación nacional permiten aún diversas alternativas (por ejemplo, en lo que respecta a la propiedad extranjera). Se está produciendo una evolución similar en otros mercados nacionales, por ejemplo, el establecido por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

En el plano mundial, cerca de 70 Miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) firmaron un acuerdo, con efectos a partir del 1 de enero de 1998, por el que asumen compromisos para una apertura sustancial del mercado que incluyen, entre otras cosas, trato nacional, un proceso no discriminatorio y transparente de concesión de licencias, separación de la autoridad reglamentaria del operador e interconexión entre empresas nacionales y extranjeras.

La manera en que los operadores de los sistemas móviles mundiales de comunicaciones personales por satélite (GMPCS) están organizando la distribución de esos servicios ofrece un buen ejemplo de la noción de asociaciones estratégicas. Los miembros de estas asociaciones, en que están representados los principales proveedores de servicios de telecomunicaciones y fabricantes de equipo, han adquirido una participación en estos sistemas. Los proveedores de servicios estratégicos prestarán sus servicios ya sea directamente o en forma de empresas mixtas locales, y tendrán el derecho a ofrecerlos con carácter exclusivo en sus zonas de explotación. En cambio, deberán obtener la aprobación reglamentaria necesaria. Los GMPCS presentan algunas características que, en su conjunto, los distinguen de los sistemas inalámbricos anteriores; se trata de sistemas mundiales o regionales, móviles, y cuya propiedad está predominantemente en manos del sector privado, en lugar de estar sujetos a la propiedad y control gubernamental o intergubernamental. Su desarrollo y puesta en práctica resultan onerosos y complejos, y en los hechos requieren la agrupación de grandes consorcios internacionales financieros y de explotación.

NOTA – Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones 1996/1997, p. 33, *Sistemas Mundiales de Comunicaciones Móviles Personales* (GMPCS), Informe del Tercer Coloquio (UIT, Ginebra, noviembre de 1994), p. 15.

Los servicios típicos que ofrecerían los futuros operadores de GMPCS son la telefonía vocal, el facsímil, la transmisión de datos a alta velocidad, la determinación de posición y la mensajería en dos sentidos («RDSS») y la radiobúsqueda mundial según los sistemas concretos. Aunque cada uno de los sistemas ha de diferir en cuanto a lo que ofrece a los consumidores, es bastante probable que se suscite una fuerte competencia, entre ellos y, si las tarifas son accesibles, quizás también con las actuales redes y servicios analógicos o celulares digitales, a las que por otra parte pueden completar.

4 Prestación de un servicio universal

Uno de los objetivos de la legislación de telecomunicaciones debe ser la posibilidad del público de acceder a los servicios de telecomunicaciones básicos con cargos razonables. Tradicionalmente, la definición de servicio universal hace referencia al acceso a las telecomunicaciones como parte del derecho a comunicarse, y a la necesidad de que la reglamentación asegure la disponibilidad geográfica universal, la igualdad de trato mediante un acceso no discriminatorio y un costo accesible. El órgano regulador debe centrar su atención en las maneras de satisfacer las exigencias del servicio universal desde una perspectiva jurídica, así como de los servicios que se prestan (por ejemplo, servicio telefónico básico).

NOTA – El Libro Azul, p. 14 – párrafo 62.

4.1 Una definición dinámica y en constante cambio

En el plano internacional, el servicio universal no tiene una definición fija o, más bien, ha sido definido de forma diferente en los distintos países. En efecto, esa noción ha dado lugar incluso a expresiones diferentes, como obligaciones de servicio público, servicio a la comunidad, etc. En general, la prestación del servicio universal ha conllevado la extensión de las telecomunicaciones a las zonas distantes y rurales de los países, para que todos tengan la opción de tener un teléfono o un acceso fácil a uno. En algunos países, las obligaciones de servicio universal incluyen la prestación de servicios a los discapacitados y personas de edad así como a las personas desfavorecidas de las zonas urbanas.

NOTA 1 – Las secciones 4.1 a 4.5 han sido extraídas de la contribución de Inmarsat a la Comisión de Estudio 1.

NOTA 2 – La Comisión Europea ha afirmado que la esencia del servicio universal es el acceso a un servicio mínimo preestablecido, de calidad especificada, a todos los usuarios y a un precio accesible, con independencia de su situación geográfica, y la prestación de ese servicio. Véase la propuesta a una Resolución del Consejo sobre los principios del servicio universal en el sector de las telecomunicaciones. COM(93) 543 final (Bruselas, 15 de noviembre de 1993), p. 15.

El Informe de la Comisión Independiente para el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones, publicado en 1984, establece un objetivo de servicio universal, un reto para los inicios del próximo siglo, de un fácil acceso al teléfono para

toda la humanidad. Si en este contexto, por «fácil acceso» se ha interpretado un día de caminata, no se ha tomado debidamente en cuenta la ubicuidad de los servicios móviles por satélite.

NOTA – *El Eslabón Perdido*, UIT (Ginebra, diciembre de 1984), p. 5.

Muchas personas ya consideran que la prestación del servicio telefónico como servicio básico no basta. Con la aparición de Internet, muchos responsables políticos estiman que el acceso a la red, el correo electrónico y las comunicaciones de datos debe formar parte del derecho a comunicarse (véase la Nota 1). El Consejo de la Unión Europea ha indicado que el concepto de servicio universal debe evolucionar, para mantenerse a la par de los avances de la tecnología, el desarrollo del mercado y los cambios en la demanda de los usuarios (véase la Nota 2). En su Directiva sobre Telefonía Vocal emitida en diciembre de 1995, la Comisión Europea definió el alcance de las obligaciones de servicio universal dentro de la Unión como la prestación de servicio de telefonía que permita el funcionamiento de facsímil y módem, así como la prestación de asistencia al operador, servicios de emergencia y de búsqueda en guía, y la prestación de servicios de teléfono público de previo pago.

NOTA 1 – Según un informe patrocinado por el Gobierno, para que la zona rural de Australia siga siendo competitiva desde el punto de vista económico, las obligaciones de servicio universal de Telstra deberían extenderse a la Internet, la conectividad de facsímil y el acceso al módem «inteligente» V.34, con arreglo a una crónica aparecida en *The Australian Financial Review*, 23 de mayo de 1996. El Informe *Rural Australia Online* fue encargado por *Rural Industries Research and Development Corp.*

NOTA 2 – Resolución del Consejo Europeo del 7 de febrero de 1994 sobre principios del servicio universal en el sector de las telecomunicaciones.

Sin embargo, habida cuenta de la prevalencia del analfabetismo y el bajo ingreso en algunos países en desarrollo, el acceso a Internet puede ser una meta mucho más distante que el acceso al simple servicio telefónico tradicional. Es necesario hacer una distinción esencial entre la disponibilidad y la accesibilidad del servicio (véase la Nota 1). La Comisión Europea ha indicado que la accesibilidad es fundamental para la extensión del servicio de telecomunicaciones a todos los ciudadanos (véase la Nota 2). En Europa, las autoridades reglamentadoras nacionales tienen la responsabilidad básica de garantizar que el servicio universal esté al alcance de todos los grupos de usuarios (véase la Nota 2).

NOTA 1 – *La nueva función del Estado en una era de liberalización de las telecomunicaciones*: Informe del segundo Coloquio de la UIT sobre Reglamentación (UIT, Ginebra, diciembre de 1993), p. 7.

NOTA 2 – *Universal Service for Telecommunications in the Perspective of a fully liberalised environment: Communication from the European Commission*. COM(96) 73 (Bruselas, 13 de marzo de 1996) pp. 6 y 10.

Con el surgimiento de la competencia en un entorno liberalizado, los operadores establecidos de telecomunicaciones, que en general cobraban a sus abonados las mismas tarifas, con independencia del lugar en que vivían (es decir, tarifas medias para todas las zonas geográficas) estarán expuestas a una mayor presión. Los nuevos competidores pueden concentrarse en la prestación de servicios en las zonas más rentables (es decir, las ciudades), lo que podría obligar a los operadores de telecomunicaciones a aumentar las tarifas en las zonas no urbanas. Si bien un reequilibrio de las tarifas será probablemente inevitable, las autoridades reglamentadoras deberán velar porque las diferencias en la fijación de precios entre las zonas de alto costo y las zonas de bajo costo no ponga en peligro la accesibilidad al servicio universal. La Comisión Europea ha exhortado a sus Estados miembros a adoptar las medidas adecuadas (por ejemplo, topes de precio, sistemas de tarifas orientadas) necesarias para mantener los servicios al alcance de todos los usuarios.

NOTA – *Universal Service for Telecommunications in the Perspective of a fully liberalised environment: Communication from the European Commission*. COM(96) 73 (Bruselas, 13 de marzo de 1996) pp. 11 y 21.

Si bien es bastante improbable que alcancemos el cometido fijado por la Comisión Maitland, ha surgido sin embargo un nuevo interés en asegurar un servicio universal que incluya, en especial, la prestación de comunicaciones a zonas distantes y rurales.

4.2 Beneficios del servicio universal

En la actualidad se reconocen ampliamente las ventajas de extender las telecomunicaciones a las zonas distantes y rurales de los países desarrollados y en desarrollo. Por ejemplo:

- La extensión de las telecomunicaciones a las zonas distantes contribuye a crear nexos entre la población y establece los medios de contacto entre familiares y amigos separados por la distancia. Como el 70% o más de la población de los países en desarrollo vive en las zonas rurales, los dirigentes políticos consideran cada vez más al servicio universal como una prioridad política para la unidad del país.
- Los explotadores agrícolas están en condiciones de obtener la información que les ayude a producir y vender sus cultivos.
- Las telecomunicaciones aportan un medio para extender los servicios sociales como la atención de salud y la educación a los que, de otra manera, habrían debido desplazarse a las zonas urbanas para obtenerlos. En otras palabras, las telecomunicaciones pueden contribuir a frenar o incluso invertir la emigración a las ciudades.

- Las telecomunicaciones constituyen una exigencia de infraestructura necesaria y básica para las empresas e industrias interesadas en desarrollar los recursos naturales de un país, como el petróleo, el gas, los recursos forestales, etc., lo que a su vez crea mayores posibilidades de empleo.
- La disponibilidad de telecomunicaciones mejora las condiciones de seguridad. Los ciudadanos en situación de riesgo o de emergencia pueden utilizarlas para solicitar auxilio de la policía. Los guardias civiles y los funcionarios de aduanas e inmigración pueden vigilar más eficazmente los puntos fronterizos distantes y también solicitar asistencia si es necesario.
- Las telecomunicaciones son fundamentales para la protección del medio ambiente. Pueden utilizarse para vigilar los niveles de los conductos y ríos. Los guardaparques y guardabosques pueden recurrir a los teléfonos móviles para localizar a las personas perdidas y luchar contra los cazadores furtivos y la tala ilícita de árboles.
- Los desastres, ya sean naturales, como las erupciones volcánicas, las inundaciones, los terremotos, o provocados por la actividad humana, por ejemplo, los vertimientos de petróleo, los escapes de radioactividad, o los incendios de bosques, con frecuencia ocurren en zonas distantes. Las telecomunicaciones pueden ayudar a mitigar las consecuencias destructoras.

4.3 Una prioridad política

Se ha dicho que el teléfono es «esencial para la ciudadanía». La conciencia cada vez mayor de la importancia del teléfono para permitir la participación cotidiana en el crecimiento económico y social, ha contribuido indudablemente a que el servicio universal se convirtiera en una prioridad política en muchos países.

NOTA – Milne, C. «Opening the debate on universal service in the UK» in *Telecommunications Policy*. (1991, 15/2), pp. 85-87.

La Unión Europea ha definido la aplicación del principio universal como un objetivo primordial y ha invitado a los Estados Miembros «a establecer y mantener un marco reglamentario apropiado ... y a fijar los objetivos adecuados para garantizar ... el servicio universal en todo su territorio» (véase la Nota 1). La Comisión Europea ha indicado que este objetivo es «una condición fundamental para aprovechar al máximo la contribución del sector de las telecomunicaciones al crecimiento económico global, el bienestar social y la cohesión en la Comunidad» (véase la Nota 2).

NOTA 1 – Resolución del Consejo Europeo del 7 de febrero de 1994 sobre los principios del servicio universal en el sector de las telecomunicaciones.

NOTA 2 – COM(93) 543 final (Bruselas, 15 de noviembre de 1993), p. 11.

En la cumbre de los G-7 sobre la sociedad de la información, celebrada en Bruselas en febrero de 1995, los ministros participantes precisaron que la garantía de una prestación y acceso universales a los servicios era uno de los ocho principios básicos para la realización de su visión común de la sociedad de la información.

NOTA – COM(96) 73, (Bruselas, 13 de marzo de 1996), p. 16.

En 1995 y 1996 la UIT envió a sus países Miembros una encuesta sobre la estructura del sector de telecomunicaciones, en la que varias preguntas se referían al servicio universal. Más de 100 países respondieron a la sección sobre servicio universal. Sesenta y ocho afirmaron que disponían de una definición de servicio universal aplicada a los servicios básicos, lo que en general abarcaba la telefonía básica, el télex, la accesibilidad a los servicios telefónicos en las zonas pobladas y los teléfonos públicos de previo pago. Setenta y nueve indicaron que habían impuesto últimamente a los operadores de telecomunicaciones alguna forma de obligación de servicio universal, por ejemplo, calidad de servicio, expansión y mejoramiento de la red e interconexión. Varios informaron de que las obligaciones de servicio público estaban incluidas en los contratos entre el gobierno y el operador.

Algunos países como México y Brasil han establecido entre las prioridades políticas la extensión de las comunicaciones a todas las aldeas y pueblos de más de 500 habitantes.

NOTA – Véase la Contribución de Brasil a la Comisión de Estudio 1 del UIT-D.

4.4 ¿Quién tendría derecho al servicio universal?

La prestación de servicio universal supone en general extender las comunicaciones a los habitantes de las zonas distantes y rurales, como se ha indicado, si bien en algunos países el concepto es más amplio e incluye a otros grupos de usuarios con necesidades especiales, como los discapacitados que, por ejemplo, podrían disponer de texto o videófonos (en el caso de personas con dificultades auditivas). En otros, se conceden descuentos especiales a las personas de edad. A veces los grupos de bajo ingreso pueden obtener descuentos si utilizan muy poco el servicio telefónico. También podrían ofrecerse «buzones vocales» a los que se encuentran en largas listas de esperas y a las personas sin domicilio fijo que no pueden sufragar el precio de un servicio telefónico básico.

Los grupos de beneficiarios precisos de las obligaciones de servicio universal varían (y han de seguir variando) de un país a otro, pero en general se trata de grupos a los que resulta antieconómico prestar el servicio, y que necesitan algún tipo de subvención. No todas las personas de las zonas distantes y rurales necesitan subvenciones. Hay individuos o

grupos, como los propietarios de granjas o de plantaciones, que tal vez deberían pagar más que los consumidores de la ciudad, pero que sin embargo podrían sufragar ese servicio.

NOTA – «El simple hecho de que un posible cliente de los servicios telefónicos, incluso en zonas rurales no reciba hoy en día dicho servicio no debe interpretarse automáticamente como la necesidad de una subvención para ese cliente concreto o esa categoría de clientes.» *La nueva función del Estado en una era de liberalización de las telecomunicaciones*, Informe del Segundo Coloquio sobre Reglamentación (UIT, Ginebra, diciembre de 1993), p. 54.

4.5 Financiación del servicio universal

Si bien definir los beneficios del servicio universal es relativamente fácil, ha sido en cambio más difícil encontrar la manera de financiarlos, principalmente por el motivo obvio de que siempre ha sido mucho más caro suministrar una línea telefónica a un abonado de una zona distante, que a su primo residente en la ciudad.

Tradicionalmente los monopolios de las comunicaciones estatales han subvencionado la utilización del servicio telefónico local básico con recursos procedentes de otras telecomunicaciones. Esta ha sido la filosofía primordial para financiar la realización del principio del servicio universal, o por lo menos, los intentos de aplicarlo. Tales subvenciones cruzadas se dan entre:

- servicios diferentes (por ejemplo, de los servicios de larga distancia internacionales a los servicios de comunicaciones locales);
- grupos de usuarios diferentes (por ejemplo, de los usuarios comerciales a los usuarios residenciales; y
- zonas geográficas diferentes (por ejemplo, de las zonas urbanas a las zonas rurales).

NOTA – «El simple hecho de que un posible cliente de los servicios telefónicos, incluso en zonas rurales no reciba hoy en día dicho servicio no debe interpretarse automáticamente como la necesidad de una subvención para ese cliente concreto o esa categoría de clientes.» *La nueva función del Estado en una era de liberalización de las telecomunicaciones*, Informe del Segundo Coloquio sobre Reglamentación (UIT, Ginebra, diciembre de 1993), p. 54.

Si un país decide privatizar al operador monopolístico de las telecomunicaciones y al mismo tiempo alentar la competencia en todos o en algunos servicios, deberá examinar cuidadosamente la manera de seguir garantizando o promoviendo la meta del servicio universal. Si no se han establecido normas para la entrada en el mercado y la prestación de determinados servicios, es posible que los nuevos competidores deseen participar en un procedimiento de selección. Por ejemplo, la competencia jugará primordialmente en los mercados de llamadas a larga distancia, mientras que el servicio universal ha de centrarse en el servicio local. Es ampliamente conocido que instalar y mantener una red local es sustancialmente más oneroso que establecer un sistema de larga distancia. Por ende, si los recién llegados en el mercado no asumen la responsabilidad de prestar un servicio universal, pero logran captar los clientes de llamadas de larga distancia que antes eran del operador local, los recursos asignados para subvencionar el servicio local han de reducirse.

Se puede financiar las obligaciones de servicio universal utilizando diversos enfoques, algunos de los cuales se describen a continuación.

4.5.1 Como condición de la licencia (transferencia de ingresos internos)

En algunos países, el operador de telecomunicaciones debe prestar servicio a las zonas rurales y remotas como condición de su licencia. Ello significa que se utiliza al abonado urbano para subvencionar al abonado rural, o que se emplean los ingresos de las llamadas de larga distancia o internacionales para compensar los costos de la prestación del servicio al abonado rural. El gobierno puede imponer al operador de telecomunicaciones metas específicas en cuanto al número de líneas que deberá instalar cada año.

4.5.2 Tasa de interconexión

En los países abiertos a un régimen de competencia, el gobierno puede exigir a los nuevos competidores que sufraguen determinadas tasas para interconectarse con el operador de telecomunicaciones dominante; algunas o el total de estas tasas se utilizan para prestar servicios a las zonas rurales.

La Comisión Europea prevé exigir a los competidores que aporten a un fondo independiente para servicio universal, en el plano nacional, que se utilizaría para pagar a los operadores que prestan servicio universal, o directamente a los operadores que prestan el servicio universal, como un pago complementario a las tasas comerciales por la interconexión con su red.

NOTA – La propuesta de la Comisión Europea para una directiva sobre interconexión, COM(95) 379 (Bruselas, 19 de julio de 1995), p. 21 indica que: «Cuando un Estado Miembro determine ... que las obligaciones de servicio universal representan una carga injusta para una organización, puede establecer mecanismos para la distribución del coste neto de esas obligaciones. Las contribuciones al coste de las obligaciones de servicio universal pueden basarse en un mecanismo específicamente establecido a ese efecto y administrado por un órgano independiente de los beneficiarios, o pueden adoptar la forma de una carga suplementaria que se suma a la tasa de interconexión. Las organizaciones con obligaciones de servicio universal calcularán el coste neto de dichas obligaciones. Ese cálculo será verificado por un órgano competente, independiente de la organización de telecomunicaciones». En el Anexo III del documento citado figura el método utilizado por la Comisión para calcular el costo de las obligaciones de servicio universal.

4.5.3 Pago o servicio

En algunos países, los operadores de telecomunicaciones pueden optar entre pagar determinados cargos (por ejemplo, a un fondo para servicio universal) o prestar directamente los servicios.

4.5.4 Concesión de licencias a nuevos empresarios

Como una variante del método de pago o servicio, algunos países pueden ofrecer al operador de telecomunicaciones (en general, el operador dominante) la opción de prestar el servicio a las zonas rurales o de contratar a otros empresarios privados (en general, pequeños) para que presten el servicio. En los casos en que el operador de telecomunicaciones debe atender a largas listas de espera en las zonas urbanas, puede estar dispuesto a dejar que otros presten los servicios de telecomunicaciones, especialmente si se trata de pequeños empresarios locales que no representan una amenaza competitiva.

4.5.5 Subvenciones gubernamentales

En algunos países, los abonados rurales pagan sólo una fracción del coste efectivo del servicio. El gobierno puede subvencionar el coste del servicio rural con los ingresos que obtenga de sus impuestos. Se ha alegado que, dado los efectos positivos de los beneficios socioeconómicos del servicio universal en el funcionamiento de la economía y la reducción de los costos sociales asociados con el sistema de justicia penal, atención de salud y otros servicios públicos, el servicio universal debería financiarse con los impuestos generales y no sólo con los recaudados dentro del sector de las telecomunicaciones.

NOTA – «The socio-economic benefits of a universal telephone network» por Stephen Graham, James Cornford y Simon Marvin en *Telecommunications Policy* (enero-febrero de 1996), p. 10. En la página 4 de dicho artículo, el autor alega asimismo que, dado la atención prestada a los efectos económicos de la reglamentación y al debate técnico sobre los costos en que incurren las empresas de telecomunicaciones para atender a las obligaciones de servicio universal, se ha tendido a relegar a segundo plano los posibles beneficios más amplios que una red telefónica auténticamente universal podría aportar a la economía y la sociedad.

Con independencia de la forma de financiar el servicio universal, cabe plantearse la cuestión de la transparencia. En su propuesta de una directiva sobre interconexión, la Comisión Europea indica que, «al calcularse el coste neto del servicio universal, deben tomarse en cuenta los costes y los ingresos, así como los factores económicos indirectos y los beneficios intangibles que resultan de la prestación del servicio universal; el coste de las obligaciones de servicio universal debe calcularse sobre la base de procedimientos transparentes y las contribuciones financieras correspondientes para la distribución de las obligaciones de servicio universal deben ser indiferenciadas de las cargas de interconexión».

NOTA – COM(95) 379 (Bruselas, 19 de julio de 1995), p. 14.

Además, los casi 70 países que han firmado el acuerdo de la OMC con sus principios reglamentarios convinieron en que las obligaciones universales no deberán considerarse como anticompetitivas en sí mismas, siempre que estén administradas de una manera transparente, no discriminatoria y neutral en el marco de la competencia, y que no creen más obstáculos de los necesarios para el tipo de servicio universal definido por el Estado Miembro.

NOTA – Acuerdo de la OMC, 15 de febrero de 1997, Principios reglamentarios.

En el Informe del Segundo Coloquio de la UIT se estipula que «una política de servicio universal no sólo se debe centrar en los objetivos fijados (por ejemplo, la amplitud del servicio que se debe facilitar en zonas rurales determinadas y el plazo para ello). Se debe también estudiar la relación de coste y eficacia de los recursos que se utilizan para alcanzar esos objetivos».

NOTA – *La nueva función del Estado en una era de liberalización de las telecomunicaciones*, Informe del Segundo Coloquio sobre reglamentación (UIT, Ginebra, 1-3 de diciembre de 1993), p. 63.

Evidentemente, estas subvenciones al principio pueden servir para estimular la entrada al mercado de nuevos proveedores de servicio, y obligar al operador local a ser más eficaz, pero a largo plazo puede resultar perjudicial para el interés público.

Por ello, para que la competencia siga siendo transparente, leal y sostenible en el tiempo, es interesante considerar la posibilidad de sustituir la política de subvenciones cruzadas de aplicación indiscriminada, por la de subvenciones declaradas aplicables a casos concretos, por ejemplo, la concesión de un determinado nivel de servicios gratuitos a los usuarios de bajos recursos, o bien la construcción de redes en zonas no servidas.

NOTA – El Libro Azul, p. 14 – párrafo 64.

4.6 Ejemplos de políticas nacionales sobre acceso/servicio universal

4.6.1 Japón

En 1977, Nippon Telegraph and Telephone (conocido actualmente como NTT, desde su privatización) llegó a una etapa de desarrollo en la cual se podía instalar y conectar un teléfono en cualquier lugar del Japón. Si bien la empresa fue privatizada en 1980, la Ley sobre NTT estipula la persistencia de la obligación de NTT de prestar un servicio telefónico universal.

En Japón, se reúnen fondos mediante la emisión de bonos de abonados. Normalmente en el momento de la instalación del circuito se aplica una «tasa de servicio y equipos». Además, hasta 1983, la adquisición de bonos era obligatoria para los abonados telefónicos que deseaban una línea nueva o adicional. Este sistema representaba aproximadamente el 55% de los fondos totales recaudados en el quinto quinquenio del plan que comenzó en 1953.

En 1991 estableció un sistema para permitir que las entidades públicas locales obtuvieran subvenciones estatales para la construcción de torres de acero destinadas a las comunicaciones móviles, así como instalaciones asociadas de telecomunicaciones, en determinadas zonas rurales. En virtud de este sistema el gobierno asume un tercio de los costos, y los órganos públicos locales sufragan el resto, mientras que las empresas de telecomunicaciones pagan naturalmente los costes de funcionamiento.

A los efectos de seguir ampliando las comunicaciones, el gobierno ha decidido completar, antes del 2010, una red nacional de fibra óptica y, para acelerar su creación, instituyó en 1995 un sistema de financiación de bajo costo (este plan se mejorará en 1996 mediante el establecimiento de un sistema de financiación sin intereses que se aplicará a algunas empresas). En el ínterin, entre las empresas japonesas que conectan al país con otros países extranjeros, KDD presta un servicio telefónico internacional a 232 países, en regiones de todo el mundo.

NOTA – Véase la Contribución de Japón a la Comisión de Estudio 1 sobre «servicio universal».

4.6.2 Estados Unidos

Como resultado de la nueva legislación radical sobre telecomunicaciones de 1996, el servicio universal se ha de seguir promoviendo en los Estados Unidos. La nueva legislación refleja la intención clara del Congreso de los Estados Unidos y de la Administración Clinton de proteger, preservar y promover el servicio universal en beneficio de todos los norteamericanos, incluidos los de bajo ingreso, los residentes en comunidades rurales y los discapacitados. El objetivo de esta parte de la nueva legislación es, en definitiva, poner a disposición de todas las regiones de los Estados Unidos servicios perfeccionados de telecomunicaciones y de información. La ley no sólo preserva los conceptos de calidad y servicio a precios justos, razonables y accesibles, sino que también amplía la definición de servicio universal, al incluir las telecomunicaciones avanzadas y los servicios de información. Se adoptan disposiciones especiales a fin de que las escuelas, los dispensarios de atención de salud y las bibliotecas obtengan acceso a esos servicios perfeccionados con un descuento. Los proveedores de servicios de telecomunicaciones deben también velar por que ese servicio pueda ser utilizado y sea accesible para todas las personas con discapacidades, si ello pudiera obtenerse rápidamente.

La ley estipula también que cada empresa de telecomunicaciones que preste servicios de telecomunicaciones dentro de los estados y entre los estados deberá contribuir, sobre la base de la equidad y la no discriminación, a la consecución del servicio universal. Ello entraña una evolución respecto del enfoque anterior del servicio universal, en virtud del cual el coste de ese servicio era soportado por las empresas de telecomunicaciones de larga distancia, y distribuido entre las empresas telefónicas locales (monopolios), de conformidad con los índices de subvención aplicables.

Reconociendo que la definición de servicio universal ha de seguir evolucionando, la Ley de Telecomunicaciones de 1996 encarga a la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC) que elabore una definición inicial de los servicios que serán sufragados financieramente por los mecanismos federales de apoyo al servicio universal, y que revise periódicamente esta definición en el futuro, tomando en cuenta el interés público y la situación actual de las comunicaciones. La Comisión Federal de Comunicaciones trabaja actualmente con el Estado y las entidades locales en el establecimiento de normas para poner en práctica este nuevo enfoque del servicio universal.

NOTA – Véase la Contribución de los Estados Unidos a la Comisión de Estudio 1 sobre una sinopsis de la Ley de Telecomunicaciones de 1996.

4.6.3 Kenya

La política de Kenya para la promoción de las obligaciones del servicio universal ha girado en torno a una división del país en células de aproximadamente 200 km² (como máximo), la evaluación y previsión periódicas de la demanda de los diversos servicios dentro de cada célula, y la prestación de los servicios para atender a las necesidades identificadas de la clientela.

Como parte de las obligaciones del servicio universal, KPTC ha seguido prestando servicio telefónico público (incluidas las cabinas telefónicas concebidas para los clientes en sillas de ruedas) y servicios específicos como teléfonos gratuitos para llamadas de seguridad, incendios, ambulancias, etc. En general, los servicios de telecomunicaciones rurales han sido subvencionados con las inversiones rentables en las zonas urbanas.

Con todo, se prevé que la política gubernamental para el desarrollo rural, basada en un enfoque de distritos, (y que incluye la asignación de una parte cada vez mayor de los recursos disponibles para el desarrollo rural) ha de aumentar la viabilidad de las inversiones en telecomunicaciones en las zonas rurales. Ello también ha de contribuir a promover el cumplimiento de las obligaciones de servicio universal en las zonas rurales de Kenya.

4.6.4 India

En virtud del plan «un teléfono en cada aldea», a finales del ejercicio fiscal de 1995 se habían instalado teléfonos en 234 000 aldeas de la India. Está previsto seguir instalando teléfonos en otras 345 000 aldeas restantes durante los próximos cinco años.

4.6.5 República Popular de China

Como parte del noveno plan quinquenal de telecomunicaciones de China (1996-2000), la proporción de difusión telefónica prevista y la meta para el final del periodo son, respectivamente, «un teléfono por hogar urbano» y «velar por que todas las aldeas de las zonas rurales tengan por lo menos un teléfono».

5 Aplicación de las reformas

5.1 Fuerzas impulsoras de la reforma de las telecomunicaciones y desarrollo económico

Es un hecho universalmente aceptado que las telecomunicaciones son una de las infraestructuras vitales en el desarrollo de la economía de un país. La idea prevaleciente en todo el mundo es que la construcción de una red de telecomunicaciones armoniosa en el marco de un desarrollo regional equilibrado es un requisito previo para acrecentar las ventajas de que gozan los nacionales de un país y la competitividad del mismo. Las principales fuerzas motrices de las reformas de las telecomunicaciones han sido las innovaciones tecnológicas y una serie de compañías emprendedoras cuyo objetivo es atender la creciente demanda de los usuarios con respecto a una gama más amplia de servicios de telecomunicaciones de gran calidad y a precios más abordables.

NOTA – *The Arab Book*, p. 9 – párrafo 33.

Los países en desarrollo son conscientes de la importancia socioeconómica del sector de las telecomunicaciones, lo que los ha llevado a concentrar sus inversiones en él para atender a las necesidades de telecomunicaciones básicas, así como a hacer avanzar la comunicación de la información. No obstante, un gran número de naciones sigue sin poder satisfacer dicha demanda de telecomunicaciones básicas.

NOTA – *The Arab Book*, p. 9 – párrafo 34.

En particular, los gobiernos de los países en desarrollo afrontan el desafío de aprovechar eficazmente la compleja gama de tecnologías y sistemas, lo cual requiere capacidades de organización y financieras que dichas naciones no poseen. Así, pues, los países en desarrollo deben suministrar servicios básicos de gran calidad a grandes sectores de su población, pese al hecho de que muchos de ellos se ven agobiados por los problemas planteados por la deuda exterior que obstaculizan la financiación por el Estado.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, p. 67.

Zambia ha señalado que, junto con una serie de tendencias mundiales, los siguientes factores esenciales ejercen influencia en la transición hacia la reforma de telecomunicaciones:

- Los servicios de telecomunicaciones tienen carácter comercial y, en consecuencia, es más adecuado que los suministren empresas privadas.
- La limitación de la financiación pública retarda el desarrollo de la infraestructura.
- Es preciso dar término a los monopolios y a su falta de eficacia.
- Es necesario crear un entorno que posibilite la inversión en la industria de telecomunicaciones.
- Hay que alentar a los fabricantes, suprimiendo los controles gubernamentales y aplicando un impuesto al valor añadido.

NOTA – Contribución de Zambia a la Comisión de Estudio 1 del UIT-D, Documento 1/99 (inglés solamente), 15 de noviembre de 1995.

Ningún conjunto de objetivos es conveniente o idóneo para todos los países. Cada uno de ellos debe definir sus propias metas con arreglo a sus prioridades, su situación en el momento de iniciar la reforma, sus condiciones culturales, jurídicas, políticas y económicas y las presiones ejercidas en favor del cambio. Algunos países deben ampliar sus servicios de telecomunicaciones básicas y mejorar las normas de calidad de éstos para llevarlas a niveles aceptables, mientras que otros, con mayor infraestructura, procuran actualizar aún más sus sistemas, suministrar servicios avanzados y acrecentar al máximo nivel posible la competitividad de sus operadores.

NOTA – Contribución de Brasil a la Comisión de Estudio 1 del UIT-D.

En la siguiente sección se destacan las principales fuerzas que impulsan a la aplicación de las reformas de telecomunicaciones y el crecimiento económico en los países en desarrollo.

5.1.1 Orientación gubernamental

Las reformas de telecomunicaciones no son un fenómeno independiente de los cambios económicos y sociales más amplios que se están registrando en los países en desarrollo. Así, pues, la transformación del papel del Estado para que éste pase de ser predominantemente selectivo (lo que incluye la gestión directa de las instalaciones) a intervenir funcionalmente ha sido un elemento clave en las reformas que se han visto coronadas por el éxito. El hecho de que el Estado deje de intervenir directamente en la economía, controlando industrias e infraestructura estratégicas, para establecer un sistema impulsado por las fuerzas del mercado y la competencia es una de las principales condiciones de una reestructuración eficaz en los países en desarrollo.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, p. 70.

El lento de ritmo de mejoramiento y en muchos casos el fracaso palmario que se han registrado a la hora de mejorar los servicios del sector público, han forzado a los gobiernos, tanto en los países en desarrollo como industrializados, a cesar sus actividades de gestión industrial, comercial y de infraestructura. Normalmente las empresas públicas se caracterizan por resultados mediocres en la explotación, servicio poco atento a las necesidades, mala situación financiera, exceso de empleados, insuficiente inversión de capital, un proceso de adopción de decisiones engorroso y precios y tarifas distorsionados. En general, se ha reconocido que la modificación de las relaciones contractuales entre los accionistas de las empresas estatales fueron un factor esencial para superar las deficiencias y que estos cambios pueden lograrse más eficazmente mediante la participación del sector privado.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, pp. 70-71.

Huelga decir que el volumen necesario de inversión para construir, explotar y mantener adecuadamente las redes de telecomunicaciones supera los medios de muchos gobiernos. En la actualidad, se calcula que habría que invertir más de 600 mil millones de dólares EE.UU. durante el periodo de 1996-2000 para responder a las necesidades de desarrollo conocidas (véase la Nota 1). Un objetivo frecuentemente citado para el África Subsahariana es aumentar la teledensidad, con el fin de obtener una línea por cada 100 habitantes hacia el año 2000. Ahora bien, el coste de la inversión por línea en el África Subsahariana es muy superior a la media industrial de 1 500 dólares EE.UU. por línea. Atendiendo a las normas industriales prevalecientes, se requerirían sólo 8 mil millones de dólares EE.UU. hasta el año 2000, pero si se toman en consideración los costes actuales de la inversión por línea en dicha región, esa cifra sería de 28 mil millones de dólares EE.UU. En consecuencia, sería tan importante reducir los costes por unidad de inversión, por ejemplo recurriendo a licitaciones abiertas o mediante compras al por mayor, como identificar nuevas fuentes de financiación. Si se recortasen los costes por unidad de inversión podrían reducirse las tarifas, lo que abarataría los servicios de telecomunicaciones (véase la Nota 2). Con el préstamo y la asistencia multilaterales sólo es posible atender a una pequeña parte de estas necesidades, razón por la cual los gobiernos deben buscar nuevas fuentes de inversión que puedan constituir un importante agente catalizador del cambio.

NOTA 1 – Informe Mundial sobre el desarrollo de las telecomunicaciones 1996-1997: Comercio de telecomunicaciones, p. A-83.

NOTA 2 – UIT, *African Telecommunication Indicators*, 1996, p. 7.

En consecuencia, el entorno político y económico de un país en desarrollo determina esencialmente las condiciones en que se conciben las reformas de las telecomunicaciones. El grado de compromiso político para con la aplicación de dichas reformas suele definir el ámbito de las mismas en un país. Por último, el ritmo de la reforma y la medida en que pueden aprovecharse sus posibles ventajas estará en función de la capacidad que tengan los gobiernos para crear un entorno que promueva la eficiencia y posibilite la inversión e iniciativa privadas. Asimismo, es esencial que las altas instancias gubernamentales se comprometan en llevar a buen puerto las reformas.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, p. 71.

El primer y más importante paso para elaborar una política pública en favor de la industria de telecomunicaciones, (o en un sentido más amplio, en la industria de la información) es que el gobierno fije claramente una serie de objetivos básicos para la industria, tanto a corto como a largo plazo. Este proceso de macroplanificación no es muy distinto del plan estratégico de una empresa. No es necesario que el correspondiente documento de políticas abarque todos los aspectos de la industria de las telecomunicaciones o la información, pero en él se deben definir y, en lo posible, cuantificar, unos cuantos objetivos fundamentales del gobierno con respecto a la industria y delegar ciertas atribuciones para lograrlos. Es imperioso que el documento de declaración de política se dé a conocer al público. El ejercicio de planificación estratégica debería versar sobre temas amplios como:

- una serie de objetivos y planes de política en relación con la comercialización que se vincule a un conjunto de políticas y objetivos de liberalización;
- un conjunto de políticas, objetivos y planes afines para dividir la responsabilidad entre el ministro/ministerio competente/gobierno y el órgano regulador en lo que atañe al desempeño de funciones tales como la elaboración de normas, la fiscalización, la concesión de licencias y la gestión de recursos escasos, así como a otros temas, por ejemplo la supervisión de la interconexión y la aprobación de tarifas; y

- la publicación de un documento de políticas públicas de telecomunicaciones en el que se incorporen algunos de los planes y objetivos precitados, así como una descripción de las relaciones existentes entre el gobierno y el órgano reglamentador.

NOTA – *Guidelines on Regulation*, pp. 25, 32 y 54.

En el plan estratégico habrá que tomar en consideración los siguientes factores:

- los beneficios sociales, incluido el mejoramiento de la atención de salud, la educación y la calidad general de la vida;
- una serie de disposiciones óptimas de financiación;
- una tecnología que pueda integrarse fácilmente en la red existente, ofrecer una amplia gama de aplicaciones, prestarse a una implementación bastante rápida y estar orientada al futuro;
- la incorporación de tarifas al proceso de planificación; y
- la continua supervisión de las necesidades y exigencias cambiantes.

5.1.2 Sectores nacionales

Un elemento esencial de la reforma es el desarrollo de la competencia, en parte acrecentando el número de proveedores de servicios y redes de telecomunicaciones. Es probable que la competencia genere incentivos para que los proveedores de servicios sean eficientes y suministren así productos de calidad a precios reducidos, con el fin de no ceder terreno a sus rivales. La competencia tiende a garantizar que se ofrezcan rápidamente servicios nuevos y mejorados en beneficio del usuario. En efecto, en un monopolio no se está obligado a innovar, ya que los clientes no tienen otra alternativa; en cambio, los operadores de telecomunicaciones que actúan en un régimen de competencia no pueden retrasar la introducción de nuevas tecnologías si quieren aumentar su eficacia.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, p. 71; véase también el Libro Azul, p. 10 – párrafo 37.

Los factores que han impulsado esencialmente a los usuarios nacionales a exigir la reforma de las telecomunicaciones han sido las nuevas tecnologías y la necesidad de satisfacer la creciente demanda por parte del cliente de una mejor selección de servicios, a tasas más abordables.

En su contribución sobre los recientes cambios en la esfera de las telecomunicaciones, Brasil indicó que la reglamentación vigente resulta inadecuada en la situación actual ya que fue concebida para un mercado esencialmente monopolístico y menos diversificado y en una etapa tecnológica muy superada en todo el mundo.

Las empresas dependen cada vez más del pleno acceso a una «economía de la información» incipiente. De hecho, está previsto que la industria de información más dinámica (redes públicas, bancos de datos, «telecompra», TV interactiva, etc.) experimente un considerable crecimiento y genere en muchos países una gran parte del PNB. Esto quiere decir que los servicios de telecomunicaciones eficientes serán también competitivos en esta industria y sus mercados a escala mundial.

Las empresas que deseen mantener sus ventajas comparativas deben responder a necesidades cada vez mayores y diversificadas en lo que concierne al tratamiento de la información y las telecomunicaciones. Para ser competitivo en el mercado internacional hay que utilizar cada vez más eficazmente la información y el acceso a la misma, lo que depende de la eficiencia de los servicios de telecomunicaciones disponibles en un país en comparación con los servicios similares que ofrecen los países e interlocutores comerciales rivales. Esta competitividad estará en función también del grado de eficacia con que las telecomunicaciones puedan conectar un país a otros mercados y competidores en el plano mundial. Así, pues, el enfoque que aplique una nación a sus servicios de telecomunicaciones vendrá influenciado en cierto modo por la forma en que sus servicios se suministren y reglamenten internacionalmente. Estos requisitos reglamentarios permitirán que los operadores respondan a los imperativos de la evolución tecnológica, lo que dará lugar a prestación de una variada gama de servicios de telecomunicaciones para atender a las necesidades de la sociedad. Sin embargo, esto no significa que haya que pasar por alto la importancia social de las telecomunicaciones. En un país como Brasil, en el cual la demanda es muy superior a la oferta, la extensión de los servicios de telecomunicaciones básicas a la totalidad del territorio nacional, un nivel de disponibilidad razonable, las posibilidades de acceso y de conectividad y unos precios abordables deberían seguir siendo el principal objetivo de la política nacional.

Habida cuenta de los múltiples aspectos que entraña esta cuestión y de los diversos intereses en juego es más importante aún que la reforma se efectúe con transparencia, participación de la población, y, sobre todo, con determinación. Transparencia, participación y determinación: he aquí los puntos que se destacan en todas las encuestas de los consultores privados, los organismos de telecomunicaciones y la UIT.

Otro importante aspecto que hay que tener presente al examinar este asunto es que no es posible aplazar la reforma y que el gobierno debe velar por que ésta se lleve a cabo adecuadamente. El objetivo fundamental es suministrar buenos servicios a la sociedad, garantizando que su disponibilidad, costes y niveles de calidad sean los adecuados. Por otra parte, el proceso debe llevarse a cabo de forma que no se desaprovechen las cualidades de los actuales operadores.

En este sentido, hay que estar atento a elaborar y poner en práctica rápidamente un programa de reestructuración de los actuales operadores estatales, con el fin de mejorar su competitividad y rentabilidad en un mercado abierto y liberalizado. Esto garantizará que dichas empresas sean adquiridas a un valor razonable en el momento de privatizarlas. En el marco de este programa habrá que contemplar los aspectos de organización y gestión de tales compañías, lo que incluye una significativa reducción de sus actuales limitaciones administrativas.

5.1.3 Plano internacional

5.1.3.1 Instituciones financieras

El Banco Mundial entre otras instituciones financieras, contribuye al desarrollo de las telecomunicaciones creando condiciones favorables para la inversión privada. El Banco Mundial ha dejado de financiar inversiones de las empresas estatales (aunque puede contemplar la posibilidad de otorgar dicha financiación como parte de un programa de reformas del sector que sea digno de crédito). El Banco Mundial financia actualmente proyectos que generan telecomunicaciones modernas capaces de sostener el crecimiento en los países en desarrollo, cuando es imposible recurrir a otras fuentes de financiación. Los cambios mundiales sobrevenidos recientemente en las prácticas tecnológicas y comerciales indican que la clave para acelerar las telecomunicaciones en los países en desarrollo es aumentar la participación del sector privado y alentar el establecimiento de nuevas empresas y la competencia.

NOTA – Discurso del Sr. Shiego Katsu, Conferencia Regional Africana de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT, 6-10 de mayo de 1996.

Las decisiones de inversión privada se basan en una evaluación de los beneficios que pueden lograrse y del riesgo de la inversión. Esto explica que el entorno general, económico, social y político de un país, así como su marco de reglamentación tengan que ser lo suficientemente estables para promover la inversión. Los inversores se sentirán desalentados si se les imponen obstáculos inaceptables en menoscabo de las oportunidades comerciales o se sitúa al nuevo inversor u operador en desventaja por cualquier otra razón.

NOTA – El Libro Azul, p. 46 – párrafo 225 y p. 44 – párrafo 215.

Hasta hace poco muchos países contaban con que el monopolio de telecomunicaciones estatal generaría ingresos que podrían ser desviados para atender otras necesidades nacionales, aparentemente más urgentes. En muchos casos, el resultado ha sido una «subinversión» crónica en el sector de las telecomunicaciones, lo que puede impedir que la región se beneficie plenamente de la nueva era de la información.

NOTA – El Libro Azul, p. 43 – párrafo 210.

Tras los enormes préstamos del decenio de 1970 y los primeros años de la década de 1980, muchos países en desarrollo contrajeron deudas externas, tanto públicas como privadas, relativamente importantes, lo que les dejó poco margen de maniobra para obtener los fondos financieros necesarios. Así, pues, la inversión privada extranjera ha adquirido mucho más importancia que antes como fuente de financiación. Aunque muchos países en desarrollo declaran en la actualidad que están abiertos a la inversión privada en telecomunicaciones, lo que incluye la participación extranjera en sus empresas, las condiciones que prevalecen en ellos siguen sin ser las adecuadas para atraer a los inversores. Los riesgos políticos, la posibilidad de expropiación de activos o beneficios, los controles cambiarios, la imposición discrecional y las restricciones sobre la repatriación de capitales siguen siendo factores que disuaden de invertir a las empresas extranjeras. Habida cuenta de que las garantías y la estabilidad son la clave para atraer la inversión extranjera, estos factores constituyen un prerrequisito para obtener financiación. Los países en desarrollo deben abordar cuanto antes estos problemas si desean acceder a nuevas fuentes de capital.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, p. 21.

5.1.3.2 Organizaciones multilaterales

Las organizaciones multilaterales, por ejemplo la OMC y la UIT, pueden ser un elemento muy importante de la liberalización. Las negociaciones multilaterales sobre la liberalización de los servicios de telecomunicaciones que tuvieron lugar durante tres años en el marco de la OMC se concluyeron con éxito en Ginebra el 15 de febrero de 1997. Cerca de 70 miembros de OMC, entre los que cabe citar la Unión Europea y sus Estados Miembros, Estados Unidos, Japón y muchos otros países, se comprometieron en abrir sus mercados recíprocamente.

Si bien las negociaciones prácticamente habían fracasado en abril de 1996, a último momento se decidió proseguir las conversaciones hasta el 15 de febrero de 1997. En noviembre de 1996 Estados Unidos y la Unión Europea mejoraron sus ofertas, lo que llevó a otros países a hacer lo mismo o a formular ofertas por primera vez. Finalmente, pudo firmarse un acuerdo el 15 de febrero de 1997, ya que había un número suficiente de países dispuestos a contraer compromisos de liberalización substanciales.

En el marco del acuerdo mencionado, los miembros de la OMC se comprometen a garantizar a las compañías de telecomunicaciones extranjeras acceso a sus mercados internos o brindarles posibilidades de inversión y participación a partir del 1 de enero de 1998. Además, darán a las compañías extranjeras el mismo trato que a las nacionales y garantizarán ciertos principios de reglamentación y competencia en sus mercados internos. Esto incluye la interconexión

entre los operadores nacionales y extranjeros, la concesión transparente y sin discriminaciones de licencias y la separación de las funciones de explotación y reglamentación. Los compromisos de liberalización se han concebido de manera diferente para cada miembro de la OMC, tomando en consideración la fase de desarrollo económico y técnico en que se encuentran.

Se calcula que el mercado mundial de los servicios de telecomunicaciones asciende a más de 600 000 millones de dólares EE.UU. y que seguirá aumentando considerablemente en los años venideros. Los signatarios del acuerdo representan más del 90% del comercio mundial en este sector una parte considerable, del cual se liberalizará con arreglo a los diferentes grados de compromiso. Estos compromisos abarcan todo tipo de redes y servicios de telecomunicaciones, por ejemplo, la creación y utilización de redes fijas, de radiocomunicaciones y de satélites.

NOTA – Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones 1996: Comercio de telecomunicaciones, p. 1.

Al adoptar el paquete global constituido por unos 70 compromisos de liberalización, los signatarios han brindado a los operadores de telecomunicaciones la posibilidad de ampliar sus actividades en el extranjero y ofrecer nuevos servicios de telecomunicaciones en otros países. Las llamadas telefónicas se abaratarán a mediano plazo. Una mayor competencia entre los operadores conducirá a soluciones más eficaces y adecuadas en materia de telecomunicación y el crecimiento previsto en este sector generará nuevos empleos. Asimismo, la exitosa conclusión de las negociaciones de la OMC desempeñará un importante papel en la creación de la sociedad de la información.

La adopción de estas reglas es un mensaje de que en el futuro los prestamistas tendrán una garantía por sus inversiones y de que sin esas garantías, será difícil obtener inversión extranjera. El acuerdo precitado representa una oportunidad y un riesgo. En efecto, brinda a los países que han firmado el acuerdo la posibilidad de sumarse a la tendencia mundial de liberalización de las telecomunicaciones, mientras que los países que no cumplan los principios del acuerdo corren el riesgo de no poder atraer sino a duras penas capital extranjero para desarrollar su infraestructura.

Por centrarse concretamente en las telecomunicaciones, la UIT ha sido también una fuerza motriz de las transformaciones mundiales. Si un órgano internacional sanciona el cambio, puede ser más fácil llegar a un consenso nacional en materia de liberalización. La UIT ha celebrado hasta la fecha seis coloquios sobre «La nueva función del Estado en una era de liberalización de las telecomunicaciones». Los coloquios representan una importante iniciativa dotada de continuidad para examinar de manera oficiosa y especializada algunos de los aspectos fundamentales de la reglamentación de telecomunicaciones dimanante de un entorno caracterizado por un rápido cambio. El primer Coloquio tuvo lugar en 1993 en torno al tema «Procesos y procedimientos de reglamentación de las telecomunicaciones». El segundo Coloquio se organizó también ese año en relación con el «Servicio universal e innovación: objetivos interconectados para una política de reglamentación». El tema del tercer Coloquio, que se convocó en 1994, fueron los «Sistemas mundiales de comunicaciones móviles personales». En 1995 se celebraron dos coloquios, que versaron, respectivamente, sobre «Interconexión y reglamentación» y «Acuerdos comerciales sobre telecomunicaciones y reglamentación». En 1996 tuvo lugar un coloquio sobre las «Consecuencias reglamentarias de la convergencia en el ámbito de las telecomunicaciones».

El primer Foro Mundial de Política de las Telecomunicaciones (FMPT) de la UIT giró en 1996 en torno a los sistemas mundiales de comunicaciones móviles por satélite. Los resultados del primer FMPT se presentaron en forma de opiniones para su examen por los Miembros. La idea es que el FMPT sea un foro en el que los Miembros puedan discutir la política de las telecomunicaciones y los asuntos reglamentarios e intercambiar opiniones e información al respecto. El segundo FMPT está previsto para 1998.

5.1.4 Avances tecnológicos

La opinión generalmente aceptada es que la infraestructura de telecomunicaciones atiende al interés de amplios sectores de la población, ya que su existencia promueve el desarrollo de la economía considerada en su conjunto. La rápida evolución tecnológica de las telecomunicaciones ha brindado grandes oportunidades para ampliar la densidad, recortar los costes y mejorar los servicios, proporcionando así a los países en desarrollo la posibilidad de pasar sin etapas intermedias a la fase del desarrollo de las redes en que se encuentran los países industrializados.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, pp. 72-73.

Brasil ha concebido su nuevo modelo de telecomunicaciones con la mira puesta en el futuro, y el objetivo de que no quede obsoleto con la evolución tecnológica. Esto presupone que la tecnología se utilice no sólo para dar más opciones en lo que concierne al suministro de nuevos servicios, sino también para reducir el coste de los servicios tradicionales, garantizándose al mismo tiempo la calidad de tales servicios y la posibilidad de interconectar los diferentes sistemas en sus distintas fases de evolución.

NOTA – Contribución de Brasil a la Comisión de Estudio 1.

La transformación de las tradicionales empresas estatales de explotación de los países industrializados en consorcios mundiales que invierten cada vez más en el extranjero con el fin de ofrecer una gama completa de servicios al cliente, pone de relieve la necesidad de pasar al ámbito mundial para aprovechar las oportunidades que brinda el progreso tecnológico. Este fenómeno obedece en gran medida a las exigencias de eficiencia en un entorno competitivo y el

imperativo de una mayor productividad, lo que hace necesario acelerar la difusión de las innovaciones tecnológicas y ampliar la capacidad de respuesta a las necesidades de los clientes. La eficacia con que los países en desarrollo actúen en provecho propio dentro de este mundo de rápidos cambios tecnológicos, protocolos, arquitecturas de red y normas técnicas afectará significativamente sus posibilidades de participación en el mercado internacional.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, pp. 73-74.

Los avances tecnológicos están generando una dinámica favorable al cambio orgánico e institucional que afecta a las capacidades de gestión en los países industrializados y en desarrollo. En esencia, la evolución tecnológica ha alterado las condiciones de implantación de nuevas empresas en el sector de telecomunicaciones y la función que los gobiernos desempeñan en el desarrollo de dicho sector.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, p. 72.

Desde el punto de vista de la oferta, hay que decir que los países llevan a la práctica generalmente los avances tecnológicos en mercados cada vez más abiertos para atender a sus propias necesidades. No obstante, el coste del desarrollo de los productos y, en particular, de los programas informáticos, para la comercialización de los productos y servicios resultantes de los actuales y recientes adelantos tecnológicos, hace que sea cada vez más necesario efectuar economías de escala en la producción, lo que requiere actuaciones a nivel de los mercados mundiales.

La creciente mundialización de mercados cada vez más abiertos atrae nuevos competidores en todos los sectores industriales, obligando así a todos los agentes industriales a acrecentar su eficacia, reducir sus costes y precios, aumentar sus economías de escala y concentrarse en sus clientes. Asimismo, deben atender a las exigencias de sus accionistas (los cuales les proporcionan gran parte de sus recursos financieros) y de su personal (que genera las ideas y las innovaciones e interactúa con los clientes). Si bien la tecnología conlleva grandes ventajas, suele aparejar la uniformidad de muchos productos, por lo cual el factor diferenciador es el elemento humano, en la mayoría de los casos, interactuando con los clientes. Así, pues, las organizaciones modernas que actúan en mercados abiertos satisfacen las necesidades de sus empleados para garantizar que puedan contribuir al máximo a la empresa.

Por el lado de la demanda, hay que señalar que las telecomunicaciones constituyen una industria que no funciona de manera aislada, ya que refleja la tendencia constante a la mundialización de todos los productos y servicios, a medida que las culturas se ven expuestas a influencias mundiales a través de los recientísimos avances tecnológicos y en las expectativas de los consumidores se detectan nuevas características comunes que son indicio de una aspiración a los progresos logrados en los países desarrollados y de una búsqueda de los niveles de vida que prevalecen en estas naciones. Las empresas comerciales nacionales están a la búsqueda de mercados regionales o mundiales y, a su vez, reciben ofrecimientos de empresas de explotación de carácter mundial o regional, como clientes o proveedores. Todo esto tiene lugar en un entorno comercial donde se reconoce cada vez más la importancia de aprovechar los puntos fuertes y los valores del proceso de liberalización de los mercados.

5.2 Reformas legislativas

Normalmente para garantizar que las reformas de telecomunicaciones se institucionalicen, es preciso introducir cambios en la legislación. Varios países, por ejemplo, Bangladesh, disponen de una legislación sobre telecomunicaciones promulgada en el siglo pasado. La Ley de Telecomunicaciones de 1934 de Estados Unidos sobrevivió relativamente intacta hasta 1996, en que fue revisada a fondo para autorizar la competencia en todos los sectores.

NOTA – Véase la Contribución de Estados Unidos a la Comisión de Estudio 1 del UIT-D.

5.2.1 Cambios constitucionales

En ciertos países la constitución coloca el sector de telecomunicaciones bajo la tutela exclusiva del Estado, razón por la cual debe modificarse antes de pasar a iniciar las correspondientes reformas. Éste era el caso de Brasil, país que, como precursor de la liberalización del sector, modificó su constitución para autorizar la competencia con el operador estatal. El cambio consistió simple y sencillamente en suprimir los pasajes en los que se estipulaba que el sector de telecomunicaciones era prerrogativa exclusiva del Estado. Como modificar una constitución es normalmente más difícil que promulgar una ley ordinaria, la liberalización debe contar con amplio apoyo. En Brasil, el Presidente, el Ministro de Comunicaciones y la mayoría del Congreso apoyaron decididamente la introducción de cambios en el sector de telecomunicaciones. Así, pues, fue necesario el respaldo de las más altas instancias gubernamentales para dar inicio a un proceso global de reforma.

5.2.2 Legislación en materia de telecomunicaciones

En la mayoría de los casos un país debe promulgar un cierto tipo de nueva legislación sobre telecomunicaciones para reformar dicho sector. Cada país debe decidir cuál es la clase de legislación que realmente requiere y las fuentes jurídicas más adecuadas. La legislación básica puede ser obra del Ejecutivo, representado por ejemplo por el Presidente o el Ministro de Comunicaciones, que expedirán decretos ley o decretos, o del Parlamento o Congreso, que promulgará leyes.

5.2.2.1 Alcance

Algunos países deciden introducir reformas de manera más paulatina, promulgando legislación específica que autoriza la competencia en ciertos segmentos del mercado. Tras modificar su constitución, Brasil promulgó legislación en la que se disponía concretamente la apertura a la competencia de los sectores celular, de satélite y datos. En los planes generales legislativos del país está previsto abrir todos los sectores a la competencia, se determina el marco de la privatización y se establece la autoridad reglamentadora independiente. Otros países realizan los cambios preparando una ley enteramente nueva que fija un contexto diferente para sus sectores de telecomunicaciones.

La eficacia de la legislación de telecomunicaciones depende de su alcance y de que se definan los detalles de su aplicación en las correspondientes normas y disposiciones reglamentarias. Cuanto más amplia sea la legislación, mayores serán las posibilidades de su vigencia en el futuro.

La radiodifusión, que se aborda de manera distinta en los diferentes países, puede quedar contemplada en la ley general de telecomunicaciones o en legislación independiente. En el caso de ciertos países, la transmisión de las señales de radiodifusión se especifican en la ley de telecomunicaciones, pero las cuestiones sustanciales se abordan en otras normas jurídicas. En consecuencia, la responsabilidad de la autoridad reglamentadora de telecomunicaciones va de la gestión de frecuencias a la supervisión general de la radiodifusión, incluida la concesión de licencias al proveedor del servicio.

Por lo que hace a la televisión por cable, la legislación puede establecer parámetros y procedimientos que incluyan, entre otros, los elementos indicados a continuación, y señalar a quién incumbe la responsabilidad (órgano reglamentador o autoridad local o nacional):

- quién concede la licencia;
- cómo se concede la licencia;
- monto y forma de pago de un canon al órgano que otorga la licencia, si procede;
- disposiciones para fomentar la competencia en el mercado de distribución multivídeo;
- disposiciones sobre utilización de canales;
- periodo de la licencia;
- condiciones de renovación de la licencia;
- condiciones de propiedad;
- relaciones con la radiodifusión.

La naturaleza y el interés local del servicio de televisión por cable hacen posible que la reglamentación de ciertos aspectos del servicio sea delegada a las autoridades locales, en el marco de la legislación nacional. Corresponde por tanto a cada país determinar la combinación de reglamentación local y nacional más adecuada.

NOTA – El Libro Azul, p. 49, párrafos 237-239.

5.2.2.2 Objetivos de política

El acceso/servicio universales suele ser uno de los objetivos más importantes de la legislación sobre telecomunicaciones. Es frecuente especificar el acceso/servicio universales en términos de objetivos que deben lograrse, en lugar de definirlos concretamente, por ejemplo, un teléfono en todo núcleo urbano de una cierta dimensión o en cada hogar. Otros importantes objetivos de política que hay que considerar en la legislación son la diversificación de los servicios, la modernización de las redes, la eficacia de la explotación, la reducción de las tarifas y la transparencia y equidad del proceso de reglamentación, además de metas tales como la fabricación de equipo y las políticas de desarrollo regional.

5.2.2.3 Establecimiento del órgano reglamentador

La incorporación de los objetivos fundamentales para la industria nacional de telecomunicaciones en el mandato legislativo del órgano reglamentador es un método racional para que el gobierno envíe un mensaje claro y conciso a la autoridad reglamentadora. Estos objetivos incluidos en la legislación deberían ser metas con una base bastante consolidada, para que sigan teniendo vigencia, pese a los rápidos cambios de la tecnología. De ser así, la legislación permitiría un cierto grado de flexibilidad para conceder a la entidad reglamentadora la autonomía suficiente con el fin de abordar los problemas que puedan plantear los cambios tecnológicos en el futuro. De hecho, la necesidad de mantener un proceso reglamentario y de elaboración de políticas flexible y dinámico para afrontar con eficacia los rápidos cambios tecnológicos y la oferta resultante de servicios, puede ser un aspecto fundamental del mandato político y el proceso de reglamentación.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, pp. 25 y 30.

En la legislación sobre telecomunicaciones es posible definir también ciertas relaciones entre las instancias reglamentadoras superiores de los departamentos gubernamentales competentes, por ejemplo, el presidente o el director general, el ministro encargado de las telecomunicaciones, el secretario permanente o el viceministro responsable de las

telecomunicaciones, especificando el proceso de designación de los miembros del órgano reglamentador o exigiendo que éste presente un informe anual a la legislatura nacional.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, p. 20.

5.2.2.4 Ejemplo del marco legislativo para la liberalización

Para mostrar la complejidad del marco legislativo que exige el establecimiento de un mercado de telecomunicaciones liberalizado, se describen a continuación las leyes promulgadas por el Parlamento de Hungría.

Ley de concesiones

La Ley XVI de 1991 sobre concesiones declara que una de las posibles formas de explotar eficazmente la propiedad del Estado consiste en transferir este derecho a las empresas idóneas en virtud de acuerdos de concesión. En el campo de las telecomunicaciones, estas transparencias abarcan los siguientes servicios:

- servicio telefónico público (RTPC)
- servicios públicos de radiotelefonía móvil
- servicios públicos de radiobúsqueda de alcance nacional
- distribución y radiodifusión nacionales y regionales de programas públicos de radiodifusión sonora y de televisión.

La Ley de concesiones brinda la posibilidad de privatizar el sector de telecomunicaciones y determina la participación mínima del Estado en las correspondientes empresas.

Ley de telecomunicaciones

Con arreglo a la Ley LXXII de 1992 sobre telecomunicaciones, las funciones del Estado son, entre otras, las siguientes:

- elaborar una política nacional de telecomunicaciones y crear las condiciones necesarias para su aplicación;
- supervisar el mercado de telecomunicaciones; armonizar los acuerdos de concesión, garantizar que no discrimine a las empresas recién establecidas y reglamentar las actividades de los interesados;
- prestar servicios públicos de telecomunicaciones en favor de los discapacitados;
- ejercer la titularidad del Estado con respecto a los activos de telecomunicaciones de los que es propietario;
- cumplir las obligaciones públicas en el sector de las telecomunicaciones;
- propulsar una reglamentación y legislación económicas y técnicas para garantizar la integridad técnica y del tráfico de las redes nacionales de telecomunicación;
- supervisar a los proveedores de servicios de telecomunicaciones y los operadores de redes;
- adoptar las medidas necesarias en el caso en que el correspondiente acuerdo de concesión concluya por razones imprevistas antes de la expiración del plazo fijado o por incumplimiento por la empresa concesionaria de las condiciones estipuladas.

La Ley agrupa a los servicios de telecomunicaciones en dos categorías:

- i) **servicios basados en concesiones**, enumerados en la Ley de concesiones, en la que el Ministerio competente (KHVM) define el número y alcance reales de las concesiones otorgadas;
- ii) **servicios en régimen de competencia**, que abarcan a todos los servicios objeto de licencias otorgadas por las autoridades unificadas en favor de los proveedores de servicio no concesionarios.

Ley de gestión de frecuencias

En Hungría el control del espectro electromagnético para las radiocomunicaciones civiles y públicas es de la incumbencia exclusiva del Estado. El Parlamento promulgó la Ley LXII de 1993 sobre la gestión de frecuencias, que define las funciones del titular del KHVM, entre las cuales, figuran las siguientes:

- determinar las condiciones técnicas, económicas y jurídicas de la utilización de frecuencias;
- reglamentar las condiciones cualitativas, técnicas y tecnológicas de los planes técnicos básicos, las normas y los servicios en lo que concierne a la utilización de frecuencias;
- ejercer los derechos de propiedad del Estado dimanantes de la utilización de las frecuencias, armonizar y distribuir el uso del espectro de radiofrecuencias, atribuir bandas de frecuencias y encargarse de su publicación;
- representar a la República de Hungría en las organizaciones internacionales encargadas de la gestión de frecuencias;
- participar en la coordinación internacional de datos técnicos sobre equipo y redes de radiocomunicaciones.

Ley de radio y televisión (ley de medios de comunicación)

La promulgación de la Ley N.º 1 de 1996 sobre radio y televisión, denominada «Ley de medios de comunicación» se vio precedida por grandes debates y fue el resultado de un largo procedimiento para limar las diferencias entre distintos puntos de vista e intereses. El objetivo de la Ley es garantizar:

- un sistema de radiodifusión sonora y de televisión libre e independiente en el que se tenga en cuenta la libertad de expresión;
- la libertad de difundir información objetiva e imparcial;
- la promoción de la cultura en el plano internacional y nacional, garantizando la expresión de los distintos matices que la constituyen y habida cuenta del gran abanico de opiniones existente;
- que no se cree una situación de monopolio en el suministro de información.

Esta Ley debe aplicarse a los programas de radio y televisión en Hungría, así como a su radiodifusión. La Ley dispone, entre otras cosas, el establecimiento de ciertas instituciones y funciones para promover su aplicación.

Las diferentes leyes mencionadas han establecido consejos y juntas consultivas para promover el cumplimiento de sus objetivos.

Decretos

De conformidad con las leyes descritas, se han expedido y se están elaborando decretos gubernamentales y ministeriales. Los más importantes ya han entrado en vigor y entre ellos cabe citar los siguientes:

- Los planes técnicos fundamentales de telecomunicación (1993).
- El Plan de numeración de la red telefónica pública conmutada [RTPC] (1993).
- El Plan de estructura de la RTPC (1993).
- El procedimiento de concesión y cánones de administración para el sector de telecomunicaciones (1993).
- La reglamentación en materia de tarifas de los servicios telefónicos públicos (1993).
- La interconexión de la red de telecomunicaciones, autorización para el interfuncionamiento y acuerdos de red (expedido por el Gobierno en 1993).
- El Plan de encaminamiento del tráfico de la RTPC (1994).
- La reglamentación de las tarifas de los servicios públicos de telefonía móvil (1994).
- El establecimiento de una autoridad de comunicaciones unificada y modificación de las disposiciones jurídicas sobre comunicaciones (expedida por el gobierno en 1993).
- El establecimiento de la organización encargada de la gestión estatal de frecuencias y reglamentación de sus actividades (expedido por el gobierno en 1994).

5.3 Reformas estructurales

Con el advenimiento de la liberalización las reformas de telecomunicaciones han dado sobre todo lugar hasta el momento a ciertos cambios en cuatro planos: comercialización y separación del gobierno de las actividades de explotación; fomento de la participación de la empresa y capital privados, restricción de los monopolios, diversificación del suministro de servicios y desarrollo de la competencia; y sustitución de las prerrogativas del gobierno en materia de propiedad y gestión por las funciones de política y reglamentación. Esto rige tanto en el caso de los países en desarrollo como industrializados.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, p. 3.

5.3.1 Actividades de comercialización

En los países en desarrollo las entidades de telecomunicaciones forman parte de los monopolios estatales que suministran también servicios postales y desempeñan en la mayoría de los casos funciones de reglamentación. Es muy frecuente que el sector de telecomunicaciones subsidie los servicios postales a expensas de la expansión, modernización y diversificación de las telecomunicaciones. En general, el sector se caracteriza por altos costes de producción, que se transfieren normalmente al cliente en forma de tarifas elevadas y largas listas de espera para obtener diferentes servicios. Resulta claro que el establecimiento de entidades separadas y autónomas para proporcionar, respectivamente, servicios postales, de telecomunicaciones y de reglamentación estimulará el desarrollo de las telecomunicaciones y promoverá el cumplimiento de las obligaciones de acceso/servicio universales.

Las entidades de explotación de telecomunicaciones realizan sus actividades más eficazmente cuando son administradas como empresas comerciales, con independencia de quién sea su propietario. Muchas entidades propiedad del Estado se están reorganizando inspirándose en la estructura de las empresas comerciales. Se transforman las entidades estatales en

empresas, o se les atribuyen las libertades, incentivos y disciplinas análogas a las de las empresas privadas. Asimismo, se mejora su organización y gestión internas para establecer centros de coste y beneficio, subcontratar a entidades más eficientes e instalar sistemas de contabilidad y gestión comerciales más eficaces.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, pp. 3-4.

Para reestructurar el sector pueden adoptarse diferentes medidas, por ejemplo:

- dividir un monopolio existente a nivel nacional en entidades separadas con regiones de servicio geográficamente delimitadas o que ofrezcan servicios diferentes;
- excluir por ley a los nuevos servicios (o nuevas tecnologías) del monopolio existente, y permitir a los nuevos operadores prestar estos servicios en régimen de competencia;
- autorizar al operador de red existente a subcontratar ciertas áreas o servicios a terceros;
- establecer acuerdos de construcción-explotación-cesión (o una variante de éstos) con operadores experimentados, asegurar la disponibilidad de apoyo técnico para formar al personal y supervisar las operaciones de puesta en marcha.

Son necesarias acciones de esta naturaleza para estimular la entrada en el mercado de las telecomunicaciones de nuevos proveedores de servicios y de nuevas fuentes de capital.

NOTA – El Libro Azul, p. 45 – párrafo 219.

5.3.2 Mayor participación del sector privado

5.3.2.1 Inversión del sector privado

La inversión privada es una fuente de financiación de telecomunicaciones a la que puede recurrirse para atender a las necesidades de un determinado país. Hasta hace poco, muchos países contaban con que el monopolio estatal de comunicaciones generaría ingresos que podrían ser desviados a otras necesidades nacionales, aparentemente más urgentes. En muchos casos, el resultado ha sido una subinversión crónica en el propio sector de las telecomunicaciones, situación ésta que puede impedir que la región se beneficie plenamente de la nueva era de la información.

NOTA – El Libro Azul, p. 43 – párrafo 210.

La participación del sector privado en las telecomunicaciones puede producirse por vía de autorización para invertir en las empresas de telecomunicaciones existentes, o autorizando a empresas de capital privado a ofrecer servicios (basados en la infraestructura o de otro tipo) en el mercado. En ambos casos, el sector crecerá merced a la aportación de nuevos fondos. Los nuevos inversores y los proveedores concurrentes buscarán la eficacia de la explotación, controlando los costes y estimulando así la introducción de nueva tecnología en beneficio del público.

NOTA – El Libro Azul, p. 43 – párrafo 212.

La decisión de dar entrada al capital privado (especialmente mediante la venta por parte del gobierno de una parte sustancial del capital del monopolio establecido o la concesión de una licencia exclusiva para suministrar servicios públicos básicos de telecomunicación) da al gobierno la posibilidad de adaptar sus necesidades de telecomunicaciones a los planes de desarrollo de los inversores. Los gobiernos suelen imponer al titular de una licencia exclusiva ciertas obligaciones que justifiquen dicha exclusividad, por ejemplo la construcción de la red según un plan acordado, mientras que con la libre competencia entre múltiples proveedores se puede lograr la satisfacción de las necesidades del usuario en forma más natural. Los asuntos que deben ser resueltos son:

- nivel de inversión necesario para hacer frente a las obligaciones públicas y sociales;
- plazo previsto de amortización de la inversión;
- posibilidad de abrir otros subsectores del mercado de las telecomunicaciones a la competencia durante el periodo de amortización; y
- fecha de determinación del periodo de exclusividad y acciones necesarias para asegurar una transición gradual hacia la competencia.

NOTA – El Libro Azul, p. 44 – párrafo 213.

En sus negociaciones con otros inversores el gobierno debe tratar de limitar el alcance de la exclusividad, tanto en el tiempo como en la naturaleza de los servicios, definir con claridad la inversión y las obligaciones de servicios asumidas por el concesionario, y dejar a salvo la posibilidad de revocar la licencia exclusiva si no se cumplen las obligaciones estipuladas. Si se establecen condiciones claras en este proceso, se sentará una base firme para la introducción de la plena competencia en el futuro.

NOTA – El Libro Azul, p. 44 – párrafo 214.

5.3.2.2 Privatización

Cuando un país decide privatizar una compañía, tiene en cuenta generalmente una serie de elementos. Uno de ellos es el grado de control nacional que será necesario al final del proceso. El propio Estado puede llegar a la conclusión de que desea mantener un cierto control sobre la empresa y, en última instancia, establecer determinadas condiciones en relación con su participación en ésta.

NOTA – El Libro Azul, p. 13 – párrafo 59.

En cualquier caso, es necesario tomar una decisión acerca del modo y los procedimientos por los cuales el gobierno o el órgano reglamentador verificarán el cumplimiento por parte de la empresa privatizada de los compromisos contraídos durante el proceso de privatización. Por otro lado, es imprescindible establecer políticas tarifarias claras. Es asimismo importante definir con claridad los mecanismos de reserva de las prerrogativas estatales con respecto a la participación en organismos intergubernamentales.

NOTA – El Libro Azul, p. 13 – párrafo 60.

El sentido de la privatización es obtener para el público una amplia variedad de beneficios derivados de los incentivos que impulsan competir a las empresas privadas –innovación, eficacia y respuesta a las necesidades de los usuarios. Se ha demostrado que la privatización tiene un considerable potencial para atraer al capital y personal de gestión, así como para superar las limitaciones administrativas y de otros tipos del sector público. Aunque la privatización es actualmente una opción viable, no garantiza por sí misma una mayor eficacia al sector de las telecomunicaciones. En lo que sigue se resumen algunos de los principales aspectos de la privatización.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, pp. 44-45.

La privatización es un proceso complejo de introducción de capital privado y conocimientos especializados en las actividades de telecomunicaciones, y hay diferentes métodos para fijar los plazos y la secuencia de este proceso de manera eficaz. Si se decide privatizar, es preciso distinguir las siguientes facetas del proceso de privatización:

- separar las operaciones de telecomunicaciones de las actividades que no guardan relación con éstas (por ejemplo, correos, fabricación, etc.);
- liberalizar, esto es, reestructurar las operaciones de telecomunicaciones en una empresa pública independiente y autónoma del gobierno central en el plano administrativo y financiero;
- reorganizar internamente la empresa de forma que pueda administrarse comercialmente;
- reorganizar la empresa de telecomunicaciones con arreglo al derecho mercantil;
- idear una estrategia de privatización, en la que se incluyan decisiones en relación con la participación de control, la adquisición de acciones por los empleados, la venta escalonada de acciones y la titularidad residual del Estado, así como la modificación de la estructura del capital de la compañía, para traducir a la práctica esta estrategia; y
- llevar a cabo su venta.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, pp. 44-45.

Algunas de estas facetas pueden abordarse en un plazo relativamente corto, o cumplirse paulatinamente en periodos más largos. Asimismo, existen distintas modalidades para escalar estos cambios. Por ejemplo, puede emprenderse la reorganización interna de la empresa antes de proceder a su privatización para aumentar su valor económico, o dejarse esta tarea a los nuevos propietarios. Cabe también la posibilidad de recurrir a contratos de gestión para administrar la empresa como una compañía privada y proceder ulteriormente a la privatización de sus activos.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, pp. 44-45.

El éxito de la privatización de una empresa estatal de telecomunicaciones depende de que estén reunidos una serie de factores. La privatización debe insertarse en el proceso político. Los calendarios y las modalidades de la privatización en un determinado país vienen condicionadas en grado apreciable por una serie de oportunidades políticas relativamente limitadas y hasta cierto punto impredecibles, así como por la evolución general de la estrategia económica. En una primera fase, el gobierno debe aclarar su posición en lo que respecta a la armonización de los intereses conflictivos a que da origen la privatización, por ejemplo entre los operadores, los empleados, los posibles compradores, la hacienda pública, los proveedores de equipo, los grandes usuarios y el público en general.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, pp. 45-46.

5.3.3 Introducción de la competencia

Aparte de acrecentar la participación del sector privado, todas las grandes reformas entrañan otros dos elementos fundamentales, a saber: la competencia y la reglamentación. Estos factores están estrechamente vinculados y son esenciales para el éxito de las reformas, ya que a largo plazo se trata de superar las limitaciones con que tropezaba anteriormente el desarrollo de las telecomunicaciones. Sin embargo, en la práctica se ha pasado a considerar dichos elementos a corto plazo. Esto obedece en parte a que el establecimiento de la competencia y las normas reglamentarias es un proceso intrínsecamente lento y más laborioso que la venta de empresas estatales, y exige una acción sostenida

durante varios años. Es el reflejo también de una voluntad política menos sólida y, en ocasiones, de una gestión inadecuada por parte de las instituciones reglamentadoras incipientes.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, p. 47.

Ya se ha afrontado con éxito el reto de pasar de un monopolio virtual a un entorno en régimen de competencia, que permita el ingreso de nuevos competidores en cualquier servicio, incluida la entrada con carácter exclusivo en el mercado de los servicios de larga distancia. En estos casos, para que sea posible un régimen de competencia, es necesario disponer de tarifas convenientemente reequilibradas y vinculadas a costes y de un sistema que establezca cómo y quién ha de financiar el cumplimiento de las obligaciones del servicio universal. Los elementos que deben tenerse en cuenta son la concesión de zonas de servicio adecuadas a los operadores locales, la imposición de las reglas apropiadas para la transmisión entre zonas urbanas distintas, el establecimiento de una tasa de acceso razonable (tasa que los operadores de larga distancia pagarán a los locales que dan origen o terminación a las llamadas) y eventualmente, en virtud del citado reequilibrio, el establecimiento de tarifas superiores para las comunicaciones locales, que permitan competir lealmente en los tramos de larga distancia nacional o internacional.

NOTA – El Libro Azul, p. 15 – párrafo 65.

5.4 Reformas de reglamentación

La reforma de las telecomunicaciones entraña normalmente un recorte de las funciones que desempeñan los monopolios, sean de propiedad estatal o de otro tipo, en la prestación de servicios de comunicaciones. Puede entrañar asimismo importantes conceptos tales como la liberalización, la privatización y la competencia. La separación de las funciones del Estado como propietario y órgano de reglamentación y como propietario y órgano de formulación de políticas, desencadenarán nuevas fuerzas que exigirán entablar nuevas relaciones. El surgimiento de los intereses privados también pondrán en juego nuevos factores que deben entenderse, para apreciar el papel de la reglamentación en una estructura industrial reformada.

NOTA – *Guidelines on Regulation*, pp. 3-5.

La reforma de la reglamentación y las instituciones resultantes son el reflejo de un contexto más amplio para el Estado o el país de que se trate, así como de sus fundamentos históricos, jurídicos, sociales, políticos y económicos. Las circunstancias nacionales de cada país modificarán el método de la reforma en cada país o ejercerán influencia en éste. Estos factores incluyen los siguientes: el nivel general de desarrollo económico; el estado del desarrollo de la red nacional; el contexto histórico de las instituciones; las disposiciones constitucionales; el régimen jurídico; la tradición nacional de la administración pública; y las funciones y diversidad de los grupos de intereses.

NOTA – *Guidelines on Regulation*, pp. 2 y 27.

Cualquiera que sea la estructura de reglamentación que se considere, el éxito de la reforma de reglamentación exige lo siguiente:

- voluntad política por parte del gobierno para traducir a la práctica la reforma;
- la adopción de una actitud de dirigente por parte de las instancias reglamentadoras que se comprometan para atender al interés público;
- una buena gestión del proceso de reglamentación, lo que supone estar familiarizado con la industria;
- personal profesional cualificado en las diferentes disciplinas conexas;
- mecanismos de adopción de decisiones equitativos y abiertos, y accesibles a todas las partes afectadas; y
- medidas que respondan a los objetivos políticos generales del gobierno.

NOTA – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, p. 48.

De ahí que la tarea de emprender un proceso de reglamentación inicial haga necesario tomar las siguientes medidas:

- 1) elaborar una política pública para la industria de las telecomunicaciones (o, en términos más amplios, una industria de la información);
- 2) traducir dicha política en legislación o decretos;
- 3) constituir una organización reglamentadora que aplique su mandato;
- 4) garantizar que se establezca un mecanismo independiente de financiación de la organización reglamentadora; y
- 5) establecer procedimientos para administrar los asuntos sujetos a la jurisdicción de la organización reglamentadora.

NOTA – *Guidelines on Regulation*, p. 32.

5.4.1 Estructura del órgano reglamentador

Se acepta en general que las funciones reglamentarias del gobierno deben separarse de sus funciones en cuanto entidad de explotación de la infraestructura de telecomunicaciones del país y proveedor de servicios de telecomunicaciones. La idea que subyace en esta separación es velar por que la autoridad reglamentadora pueda actuar imparcialmente al

pronunciarse sobre los intereses del público, otros operadores y usuarios, y el gobierno. La independencia del órgano reglamentador con respecto a los intereses financieros y las políticas de terceros fomentará también la capacidad para actuar eficazmente y dar confianza al público.

NOTA – El Libro Azul, p. 4 – párrafo 15.

5.4.1.1 Autonomía y repercusiones de las estructuras centralizadas y descentralizadas

La autoridad reglamentadora puede adoptar una variedad de formas, desde la de un servicio dependiente de un departamento (o ministerio) del gobierno hasta la de un órgano independiente cuya acción sólo esté sujeta al control del poder judicial (véase la Nota 1). Si la función de reglamentación se delega en el ministerio competente, en lugar de establecerse un organismo autónomo, es probable que la reglamentación responda más fácilmente a las directrices generales de política del gobierno; no obstante, al adoptar esta medida debe tomarse en consideración el riesgo de que el partido en el poder coopte a la autoridad reglamentadora para atender a sus propios intereses políticos, lo que puede entrar en contradicción con el desarrollo de mercados de competencia realmente abiertos o con una supervisión eficaz de los nuevos propietarios del antiguo monopolio. Si el órgano reglamentador de telecomunicaciones es una institución parcialmente inmune a los intereses políticos de los partidos y los cambios de gobierno, es posible contrarrestar estas tendencias y reducir los riesgos de los inversores y, por tanto, promover la inversión para satisfacer la demanda. La autonomía puede aumentarse informando cabalmente al público de todas las medidas de reglamentación, adoptando reglas que limiten la intervención política del gobierno en las decisiones del órgano reglamentador y estableciendo mecanismos de financiación independientes del ciclo presupuestario anual (véase la Nota 2). Existen también otros factores que refuerzan aún más la independencia del órgano reglamentador:

- (como se ha señalado) la autonomía y suficiencia presupuestarias;
- el nombramiento por un periodo determinado de funcionarios de alto nivel que sólo podrían ser revocados de sus cargos a la expiración de su mandato o por faltas o delitos graves;
- una reglamentación de la elegibilidad y desempeño de los funcionarios superiores y personal clave en que se ponga de relieve la independencia financiera de las entidades sometidas a la jurisdicción de la autoridad reglamentadora y se promueva la selección de particulares con los conocimientos y la experiencia adecuados.

NOTA 1 – El Libro Azul, p. 6 – párrafo 24.

NOTA 2 – Banco Mundial – *Implementing Reforms*, p. 49.

5.4.1.2 Supervisión del poder judicial

Los tribunales desempeñan también una función en la reglamentación, como vía de recurso contra ciertas decisiones del órgano reglamentador. Asimismo, pueden zanjar divergencias de jurisdicción entre diferentes entidades reglamentadoras, por ejemplo, las que ejercen sus funciones a nivel federal, provincial/estatal o local, o vigilar el cumplimiento de las leyes de competencia y antimonopolio (véase la Nota 1). Cuando el ente reglamentador ejerce funciones cuasijudiciales, esta autoridad debe quedar claramente definida en la legislación (véase la Nota 2).

NOTA 1 – *Guidelines on Regulation*, pp. 20-22

NOTA 2 – El Libro Azul, p. 6 – párrafo 24.

5.4.2 Atribuciones del órgano reglamentador

El alcance del mandato de la organización reglamentadora, definido en la legislación sobre telecomunicaciones, determinará su jurisdicción. Dicho alcance, según se defina en la legislación, estipula las prerrogativas y obligaciones del órgano reglamentador y puede incluir actividades tales como concesión de licencias, aprobación de tarifas, gestión de frecuencias, aprobación de interconexiones y supervisión de la calidad del servicio. La ley debe definir lo que debe esperar el Estado del tribunal administrativo debidamente designado. Mientras más clara y concisa sea dicha definición, mayor será la probabilidad de lograr un proceso de reglamentación eficaz.

NOTA – *Guidelines on Regulation*, pp. 18-19 y p. 11.

En general, la autoridad reglamentadora ejercerá por delegación la potestad de promulgar normas y reglamentos de aplicación general y de aplicar los procedimientos de concesión de licencias y solución de litigios, evaluando los méritos de las pretensiones y reclamaciones respectivas. Como órgano especializado sujeto al principio de legalidad, la autoridad reglamentadora puede estar dotada de amplias facultades discrecionales en cuanto a la elección de métodos para lograr los objetivos de la legislación de telecomunicaciones, lo que puede incluir la decisión de no imponer condiciones administrativas a ciertos tipos de servicios, proveedores o instalaciones. El órgano reglamentador podrá también ejercer la potestad para imponer penas con el fin de sancionar las violaciones de las leyes de telecomunicaciones.

NOTA – El Libro Azul, p. 7 – párrafo 25.

Puede instrumentarse un mecanismo de delegación de competencias dentro de la autoridad reglamentadora para simplificar el proceso de reglamentación. Determinadas funciones, como la concesión de licencias para servicios establecidos, pueden delegarse a un pequeño grupo de altos funcionarios o al titular de un cargo dentro del personal de la

autoridad reglamentadora. Las decisiones relativas a esta autoridad delegada serán recurribles, a instancia de las partes, ante el órgano de competencia más amplio o de mayor rango de la autoridad reglamentadora.

NOTA – El Libro Azul, p. 8 – párrafo 29.

En el supuesto de que se contemple cierto grado de liberalización y competencia, la autoridad reglamentadora podrá:

- impedir o rectificar abusos de poder comercial por parte del proveedor de servicios de telecomunicaciones que domine el mercado;
- permitir que se establezcan nuevos proveedores de servicios;
- suplir la falta de competidores, y mantener la presión sobre el operador dominante para que éste realice sus actividades con eficacia hasta que la presión de la competencia sea lo suficientemente intensa para garantizar dicha eficacia; y
- apoyar metas distributivas, tales como el suministro de servicio a las zonas geográficas o sectores de la sociedad menos favorecidos.

NOTA – *Guidelines on Regulation*, p. 28.

Entre las funciones típicas de un órgano reglamentador autónomo figura el establecimiento de normas y la vigilancia de su cumplimiento, la concesión de licencias, la gestión de recursos escasos. El órgano reglamentador deberá desempeñar estas funciones de manera transparente para alentar la participación del público. En el desempeño de estas funciones habrá que tener en cuenta ciertas cuestiones de reglamentación esenciales, entre las cuales figuran las siguientes:

- Suministro del servicio
- Interconexión
- Acceso/servicio universales
- Tarificación
- Atribución y asignación de frecuencias
- Radiodifusión
- Calidad del servicio
- Normalización/homologación
- Numeración
- Salvaguardias de la competencia

En las primeras fases de introducción de una función oficial de reglamentación y en el momento en que se estén abordando cambios estructurales como la transformación en empresa del monopolio público, la privatización y la liberalización, convendría que el gobierno escalone la asignación de ciertas atribuciones reglamentarias, a fin de que las funciones más importantes evolucionen de manera ordenada, y la expansión de las atribuciones de la autoridad reglamentadora se lleve a cabo con arreglo a un enfoque paso por paso. Un método de este tipo sería delegar inicialmente la potestad de gestión del espectro e interconexión a la autoridad reglamentadora por un periodo inicial de dos a tres años, tras el cual, y a reserva de que se hayan constituido los recursos adecuados, puedan delegarse ulteriormente las funciones de establecimiento de tasas. Este proceso gradual o paso por paso no sólo permite afrontar la limitación de recursos, sino que también atiende a la necesidad de propiciar desde un principio la credibilidad de la autoridad reglamentadora.

NOTA – *Guidelines on Regulation*, p. 46.

5.4.3 Funciones de reglamentación

5.4.3.1 Establecimiento de normas y vigilancia de su cumplimiento

Antes de proceder a crear nuevas normas o modificar las normas existentes o las disposiciones reglamentarias en vigor, una autoridad reglamentaria puede emprender un proceso de establecimiento de normas. Este proceso puede ser iniciado por entidades ajenas a la autoridad reglamentadora o por ésta. Un primer paso típico del proceso de creación de normas es la presentación y publicación de una solicitud de establecimiento de normas, con respecto al cual se pide a todas las partes interesadas que formulen comentarios. Tras el examen de dichos comentarios, la autoridad reglamentadora puede proponer normas concretas y solicitar también comentarios entre el público. Una vez concluido el proceso, la entidad reglamentadora decide si deben modificarse sus normas/disposiciones de reglamentación o procede establecer nuevas normas.

Para que el órgano reglamentador pueda ejercer sus funciones de fiscalización del cumplimiento, debe estar dotado de las prerrogativas y la potestad necesarias para imponer las sanciones y penas adecuadas con el fin de castigar las violaciones de las leyes y reglamentos de telecomunicaciones. Dichas sanciones y penas pueden consistir en multas o la revocación de licencias/autorizaciones.

5.4.3.2 Adjudicación de licencias y de concesiones

Adjudicación de licencias

Desde un punto de vista general, es posible que quienes realizan sus actividades en el campo de los servicios y las redes deban observar, aparte de las disposiciones que rigen las telecomunicaciones, otras normas de reglamentación. De ser así, hay que suponer que lo harán. La forma en que se definan concretamente los derechos, obligaciones y condiciones referentes a las diferentes actividades afectará el acceso al mercado de las redes y servicios de telecomunicaciones. Otro factor importante es el acceso a los recursos públicos escasos.

NOTA – Contribución de los Países Bajos a la Comisión de Estudio 1.

Existen cuatro tipos de procedimientos de concesión de licencias:

- i) Régimen libre.
- ii) Regímenes de registro y otros sistemas similares.
- iii) Licencias de clase o licencias genéricas.
- iv) Licencias individuales.

Los regímenes de concesión de licencias se basan en condiciones que han de respetar los proveedores de servicios. Cabe distinguir dos tipos de condiciones:

- i) condiciones de cualificación – Condiciones que han de respetar los proveedores de servicios para que se les autorice el suministro de los mismos;
- ii) condiciones de explotación – Normas que deben cumplirse durante el suministro de los servicios.

Puede ocurrir que un determinado tipo de actividades comerciales sólo pueda ejecutarse sobre la base de una licencia individual, con los correspondientes derechos y obligaciones.

Estos derechos y obligaciones deberían inspirarse en el bien común y reflejar la posición de las partes comerciales interesadas y la política internacional. También pueden variar de una licencia a otra, pero en todos los casos deberían ser objetivos, transparentes, no discriminatorios y equilibrados.

Una licencia individual podría ser necesaria si la parte comercial desea: acceder a recursos escasos, tales como frecuencias, derechos de excavación, o números, sujetos a la reglamentación del gobierno; explotar redes de telecomunicaciones a o de un tercer país (atendiendo a objetivos de política comercial); explotar redes públicas de telecomunicaciones; y suministrar un servicio telefónico público.

Las condiciones de licencia pueden guardar relación con los siguientes puntos: los requisitos esenciales, como el interfuncionamiento de redes y servicios y la utilización de frecuencias y números; las obligaciones relacionadas con la salvaguardia de la prestación universal de los servicios; derechos y obligaciones relativos a la interconexión y acceso a las redes; la zona geográfica cubierta por el servicio; las exigencias de la seguridad nacional y el orden público; las condiciones del suministro; los requisitos referentes al suministro de información; y los requisitos impuestos concretamente para impedir las distorsiones del mercado (por ejemplo, en materia de subvenciones cruzadas).

La potestad para otorgar licencias puede recaer en el Ministerio de Telecomunicaciones, la autoridad reglamentadora o dividirse entre ambos. En el primer caso, la concesión de licencias se consideraría prerrogativa exclusiva del ministro, como asunto de política pública. En el último caso, esto es, el de la división de la potestad de concesión de licencias, puede estipularse con arreglo a la política gubernamental si se establece un cierto grado de liberalización, y en qué mercados debe aplicarse, mientras que la autoridad reglamentaria determinará el número de beneficiarios y las condiciones de las licencias. Otra opción es otorgar al ministro la prerrogativa de dar directrices generales o específicas a la entidad reglamentaria en lo que atañe a la concesión de licencias. Una tercera opción consiste en segmentar el proceso de concesión de licencias, diferenciando los procedimientos de aprobación con arreglo al tipo de licencia que deba adjudicarse. De ser así, la autoridad reglamentadora podría otorgar licencias a los proveedores de servicios de valor añadido con arreglo al objetivo de la política gubernamental, de liberalizar dicho mercado.

NOTA – *Guidelines on Regulation*, p. 50.

Concesiones

Entre los procedimientos disponibles uno de los métodos esenciales a que puede recurrirse es el de la concesión. Cabe preguntarse cuáles son sus ventajas económicas.

- i) La primera es que, en un contexto en que se reducen o racionan los créditos, la concesión permite recurrir a la inversión privada. Las necesidades de financiación de las infraestructuras de telecomunicaciones han aumentado considerablemente, para atender a una demanda de los usuarios que debe satisfacerse. Ahora bien, las dificultades financieras pueden aumentar en términos presupuestarios, y en la medida en que los operadores públicos deban recurrir al préstamo, habida cuenta de sus deudas y las del Estado.

- ii) Otra ventaja de las concesiones de servicio público es la posibilidad de integrar estructuralmente el diseño, la producción, la explotación y el mantenimiento de una infraestructura o servicio. Esto responsabiliza aún más al operador con respecto a la compleción correcta de sus servicios y propicia la idea de que una instalación adecuadamente diseñada se explotará y utilizará más eficazmente. Así pues, en lo que atañe al propietario nos encontraríamos en una situación en que los riesgos técnicos, financieros y comerciales relacionados con la adaptación de las instalaciones a sus funciones correrían por cuenta y riesgo del concesionario. Como compensación por estos riesgos, el concesionario podría presentar a sus accionistas, como un derecho e incluso una obligación, el goce del rendimiento del capital invertido, rentabilidad que aumentaría en proporción a tales riesgos. Aquí se plantea una vez más el problema de las garantías otorgadas por el concedente al concesionario para limitar los riesgos. Lo que habría que hacer es simplemente tener en cuenta la idea de que las dos partes contratantes tienen un interés común en limitar los riesgos.
- iii) La tercera ventaja decisiva de las concesiones de servicio público es que permite superar, con una lógica empresarial y comercial, las restricciones suscitadas por una gestión administrativa. En lo que concierne a la adjudicación de mercados de infraestructura, este método permite en parte sustraerse al formalismo particularmente engorroso de las normas que se aplican normalmente a los órganos públicos, sin por ello olvidar los principios esenciales.

NOTA – Tomado de la Contribución de Thomson-CSF a la Comisión de Estudio 1.

Normas sobre concesión

En general, las concesiones son la forma de poner el dinamismo de la empresa al servicio de los objetivos del interés general. Esto hace necesario que el operador tenga una personalidad jurídica y una autonomía financiera que le permitan contratar, recurrir al préstamo y utilizar todos los indicadores de eficiencia empresarial que surjan de la contabilidad, para destacar los beneficios obtenidos. De esta manera se alentará al concesionario a establecer una gestión rigurosa y a realizar innovaciones tecnológicas y de gestión, factores que suelen faltar en las estructuras de los servicios públicos gestionados directamente por las autoridades estatales. Para aprovechar al máximo dichas ventajas económicas, la autoridad concedente debe ejercer un pleno control de los principales parámetros económicos en la negociación de un contrato de concesión.

Por otra parte, la autoridad concedente debe seleccionar a sus concesionarios reuniendo a grupos experimentados que dispongan de suficientes medios técnicos y financieros para asumir realmente los riesgos y ser asociados duraderos, afrontando las dificultades que esto entraña. De hecho, los factores decisivos del éxito son los siguientes:

- una asociación duradera entre el concedente y el concesionario
- un reparto equilibrado de los riesgos y beneficios, con arreglo a la naturaleza de los proyectos y su equilibrio económico y financiero.

Las disposiciones contractuales representan, por ende, un código de buena conducta entre ambas partes, con el fin de confirmar relaciones de confianza duraderas. Estas relaciones son mucho más complejas que las que entraña una simple licitación pública de infraestructuras, suministros o servicios.

La gran flexibilidad del método jurídico de la «concesión» no priva a la autoridad concedente de una amplia facultad de «control». Las únicas limitaciones jurídicas derivan de los principios generales del servicio público:

- la continuidad del servicio, en virtud de la cual se faculta a los usuarios para suministrar regular y continuamente el servicio público (excepto en casos de fuerza mayor);
- el tratamiento igual entre usuarios, en situaciones comparables;
- la constante adaptación del servicio a la evolución de las necesidades y la tecnología.

Dentro del contexto de la teoría del servicio público, esta flexibilidad supone que la autoridad concedente es un asociado de envergadura para el posible concesionario. En consecuencia, el contrato de concesión debe ser el resultado de auténticas negociaciones, basadas en una investigación detallada, validada por ambas partes, para reducir al mínimo la incertidumbre del proyecto.

Esto rige especialmente cuando se trata de lo siguiente:

- el tráfico (o usuarios) de infraestructura y su sensibilidad a las tasas;
- los costes de la inversión y de funcionamiento y su evolución en el tiempo;
- las condiciones de financiación de la infraestructura y cualquier problema jurídico o fiscal que pueda plantearse;
- la conciencia de la rentabilidad financiera de la infraestructura y de ciertas deficiencias, por ejemplo, las más frecuentes:
 - los costes de construcción no previstos y los retrasos en la puesta en funcionamiento;
 - el aumento de los tipos reales de interés;
 - el hecho que se registre un tráfico real inferior (o más elevado) al previsto.

NOTA – Tomado de la Contribución de Thomson-CSF a la Comisión de Estudio 1.

5.4.3.3 Gestión de recursos escasos

La gestión de recursos escasos (por ejemplo, frecuencias, números y posiciones orbitales) es un elemento importante y permanente del régimen reglamentario nacional. Para que ambas partes lleguen a un entendimiento recíproco, debería darse una definición económica común de los recursos limitados.

Para utilizar eficazmente diferentes tipos de recursos limitados, es necesario aplicar diferentes técnicas de gestión:

- *recursos naturales escasos*, como frecuencias o posiciones orbitales, que exigen la fijación de tarifas de utilización y una coordinación mundial. El grueso de los recursos naturales deberían distribuirse entre los países, merced a un consenso basado en la utilización existente y prevista en el futuro;
- *recursos contemporáneos escasos*, como los números de llamada y las zonas de radiodifusión, que requieren coordinación nacional, regional y mundial;
- *estrangulamientos debidos a la tecnología*, tales como la insuficiencia de infraestructura y de capacidad de cable, que deberían solucionarse aplicando el principio de la obligación de red abierta.

5.4.4 Cuestiones claves de reglamentación

5.4.4.1 Suministro del servicio

El procedimiento para seleccionar un proveedor del servicio consta normalmente de las siguientes etapas:

- 1) anuncio público de que el órgano reglamentador iniciará un proceso de selección de un beneficiario de licencia para la prestación de un determinado servicio de telecomunicaciones, incluidos los criterios de selección;
- 2) todas las partes interesadas contarán con un periodo razonable para solicitar la licencia o, en su caso, para presentar sugerencias o hacer consultas;
- 3) el órgano reglamentador, aplicando los métodos adecuados de selección, anunciará a quiénes se concederán las licencias;
- 4) todas las partes interesadas que estimen que la decisión es injusta debieran tener derecho a presentar recurso, ya sea directamente ante el órgano reglamentador, o ante una instancia superior. La apelación judicial también debería ser un recurso admisible.

NOTA – El Libro Azul, p. 35 – párrafo 169.

5.4.4.2 Interconexión

La interconexión entre redes (por ejemplo, en el caso de la telefonía) es el proceso que permite a los abonados de una red comunicarse con los de la otra. Además, la interconexión entre las redes de distintos proveedores es esencial para instituir un régimen de competencia. Se han adoptado de común acuerdo criterios generales, según los cuales debe garantizarse el acceso abierto, igual y no discriminatorio a las redes de todos los proveedores de servicio público, tanto para usuarios finales como proveedores a terceros.

NOTA – El Libro Azul, p. 22 – párrafo 102.

Algunos ordenamientos han optado, a los fines de la observancia, por dar carácter jurídicamente obligatorio a las condiciones de interconexión, mientras que otros han establecido plazos máximos de negociación entre las partes, tras los cuales, si no se llega a un acuerdo, la autoridad reglamentadora puede fijar condiciones provisionales que tal vez se convertirán en definitivos, luego de conocer con más detalle las diferentes posiciones.

NOTA – El Libro Azul, p. 22 – párrafo 103.

En un mercado de competencia perfecta, el órgano reglamentador seguirá desempeñando la función de arbitraje para los acuerdos de interconexión. Cualquier divergencia entre los operadores que surja como resultado de sus negociaciones conducentes a un acuerdo de interconexión deberá ser remitida conjuntamente por ambos al órgano reglamentador para solucionarlo. El órgano reglamentador deberá pronunciarse sobre el caso, teniendo en cuenta los intereses de ambas partes. Asimismo, cuando los operadores no hayan llegado a ningún acuerdo de interconexión, cualquiera de ellos podrá recurrir al órgano reglamentador.

Huelga decir que, en cualquiera de sus decisiones, el órgano reglamentador deberá tener debidamente en cuenta los intereses de los usuarios y la libertad de cada operador, como empresa, para configurar su propia red. Habrá necesidad de abordar otros objetivos, por ejemplo: el acceso indiferenciado a cada elemento de la red, incluido el acceso indiferenciado al bucle local, la necesidad de dar cabida en los locales de un operador al equipo necesario para el uso del proveedor («cubicación física») y garantizar el acceso del usuario al equipo en cualquier momento.

La interconexión con una empresa estatal o un operador de redes dominante debería ser transparente, no discriminatoria, con tasas basadas en los costes, y en condiciones razonables y equitativas. Convendría también que la autoridad reglamentadora exija que la interconexión sea de tipo y calidad iguales a la suministrada por el operador de redes

públicas dominante en lo que concierne a los servicios ofrecidos en régimen de competencia, y que los precios fijados para la interconexión no superen a los establecidos por el operador dominante para sí mismo o sus filiales.

NOTA – Contribución de Estados Unidos a la Conferencia Regional Africana de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT, Informe de Conclusiones (Documento 47A), mayo de 1996, pp. 4-5.

5.4.4.3 Acceso/servicio universales

Como se señaló en el Capítulo 4, una de las metas de la legislación sobre telecomunicaciones debe ser garantizar que el público tenga acceso a los servicios de telecomunicaciones básicos, a un coste razonable. El organismo reglamentador debe considerar detalladamente la forma de atender a este requisito jurídico fundamental, pero también definir el alcance de los servicios garantizados, con el fin de que la comunidad pueda identificar claramente y sostener las facilidades de que se trate.

NOTA – Contribución de Estados Unidos a la Conferencia Regional Africana de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT, Informe de Conclusiones (Documento 47A), mayo de 1996, p. 14.

Los monopolios estatales de telecomunicaciones han subvencionado tradicionalmente la utilización del servicio telefónico local básico con los ingresos obtenidos de otras fuentes de telecomunicaciones. Esta ha sido en esencia la filosofía de la financiación de la prestación del servicio universal o de los intentos por lograr su suministro. Tales subvenciones cruzadas se dan entre servicios, grupos de usuarios y zonas geográficas. Si un país decide privatizar el monopolio de telecomunicaciones y permitir al mismo tiempo la competencia en todos o ciertos servicios, ha de considerar cuidadosamente la forma en que seguirá garantizando o promoviendo la meta del servicio universal. Si se desea que el régimen de competencia siga siendo transparente, equitativo y sostenible a largo plazo, convendría considerar la posibilidad de pasar de una política de subvenciones cruzadas de aplicación indiscriminada a una política expresa de subvenciones aplicable a casos concretos.

NOTA – Contribución de Estados Unidos a la Conferencia Regional Africana de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT, Informe de Conclusiones (Documento 47A), mayo de 1996, p. 14.

Una vez que las instancias gubernamentales de decisión se hayan pronunciado sobre un conjunto de obligaciones del servicio universal, deben decidir qué grado de control reglamentario desean aplicar para garantizar el cumplimiento de dichas obligaciones. En el Informe del Segundo Coloquio sobre Reglamentación de la UIT se identificaron varios modelos de supervisión en materia de reglamentación:

- *Modelo 1:* Supervisión reglamentaria amplia – la entidad reglamentadora establece objetivos amplios de servicio universal para el operador de telecomunicaciones públicas (PTO) en régimen de monopolio. También vigila y supervisa el progreso hacia estos objetivos en términos generales, pero no especifica metas detalladas.
- *Modelo 2:* Orientación reglamentaria detallada de las actividades para la prestación de servicio universal – la autoridad reglamentadora establece objetivos detallados, en un diálogo con el PTO, en los asuntos relacionados con la prestación del servicio universal, por ejemplo el calendario para la extensión del servicio a ciertas zonas rurales.
- *Modelo 3:* Supervisión reglamentaria amplia, sin subvención por los nuevos competidores del coste de las obligaciones del servicio universal – la autoridad reglamentadora define la obligación de servicio universal del PTO titular solamente en términos generales. Las nuevas empresas que se conectan con la red del PTO titular pagan por la interconexión un precio basado en un indicador de los costes atribuibles a este servicio de interconexión y que no comprende ningún elemento destinado a subvencionar en parte el coste para el PTO titular del cumplimiento de su obligación de servicio universal.
- *Modelo 4:* Supervisión reglamentaria amplia, con un mecanismo de subvenciones explícitas pero indiferenciadas – la autoridad reglamentadora define la obligación de servicio universal del PTO titular solamente en términos generales. La autoridad prevé una corriente de fondos a ese PTO, procedente de los demás participantes en el sector, y destinada por lo menos en parte a contribuir al coste de la obligación de servicio universal. Ello se suele lograr gracias a los pagos de los nuevos operadores PTO por su interconexión con la red. No se exige al PTO que rinda cuentas detalladas a la autoridad reglamentadora por las diferentes actividades relacionadas con el cumplimiento de la obligación de servicio universal y la corriente de fondos para sufragar esas actividades no está desglosada en las distintas partidas vinculadas con el coste de esas actividades.
- *Modelo 5:* Orientación reglamentaria detallada de las actividades para la prestación de servicio universal, con un mecanismo de financiación explícita pero indiferenciada – la autoridad reglamentadora vigila en detalle las actividades de los PTO relacionadas con el servicio universal y toma decisiones sobre la distribución geográfica detallada.

- *Modelo 6:* Supervisión reglamentaria amplia, con un mecanismo de financiación explícita e indiferenciada – La reglamentación en este modelo tiende a centrarse en suministrar un marco adecuado de incentivos económicos para guiar la adopción autónoma de decisiones por los PTO reglamentados, sin intervención detallada de la autoridad reglamentadora en la adopción de las decisiones sobre la red pública por la dirección del PTO. Por consiguiente, la reglamentación se centra en la información sobre contabilidad, análisis de costes y establecimiento de precios.

NOTA – Segundo Coloquio sobre Reglamentación de la UIT, «Servicio universal e innovación: objetivos interconectados para una política de reglamentación», (1993).

Cuestiones jurídicas y políticas

Como se ha indicado en los ejemplos citados en el capítulo 4, los gobiernos pueden adoptar dos tipos de medidas para proporcionar el acceso/servicio universales. El primero es establecer un conjunto de metas de acceso/servicio universales, en el marco de los planes de mejoramiento de las telecomunicaciones, mientras que el segundo consiste en imponer a los operadores de telecomunicaciones obligaciones jurídicas para suministrar acceso/servicio universales.

Métodos de aplicación del servicio universal

Es probable que la prestación del acceso/servicio universales tropiece con varias dificultades, incluso si se establecen planes de mejoramiento y disposiciones jurídicas. Es necesario obtener fondos y puede también requerirse la asistencia del Estado. En este contexto se proponen los siguientes métodos:

- Es preciso identificar metas y mejorar los sistemas de telecomunicaciones con una perspectiva a largo plazo. Es necesario también identificar las prioridades del gobierno.
- Un método de obtener fondos consiste en emitir obligaciones que el sistema bancario o el régimen de pensiones administrados por el Estado puede adquirir para financiar el desarrollo de las telecomunicaciones. Concretamente, el Estado puede garantizar el capital y dar su aval en relación con dichas emisiones de obligaciones nacionales y extranjeras.
- Mediante la asistencia oficial al desarrollo, los países industrializados deberían contribuir a la afluencia de capital extranjero a los países en desarrollo para permitirles mejorar sus telecomunicaciones. La entrada de capital privado extranjero puede facilitarse también mediante la aplicación de la modalidad de construcción-explotación-transferencia (descritas en la sección 2.1.2) a proyectos de telecomunicaciones en los países en desarrollo. Cuando se ha establecido un sistema de cuotas para el capital extranjero, debería fomentarse la proporción de capital extranjero que pueda invertirse en el sector de las telecomunicaciones.
- Como puede verse, por ejemplo, en Estados Unidos, un método para obtener fondos con miras al mejoramiento de las telecomunicaciones sería imponer sobrecargas a los operadores a larga distancia para financiar los costes adicionales de dicho mejoramiento y distribuir los ingresos obtenidos entre las compañías telefónicas locales, en proporciones calculadas con arreglo a la tasa de subvención aplicable. Sin embargo, dado que en los países en desarrollo no existe un nivel de competencia como el de Estados Unidos, este método se aplicará únicamente a los países en que la competencia haya llegado a un nivel que permita el establecimiento de más de un operador de telecomunicaciones.

Para otros planes de financiación, véase la sección 4.5.

- Como se ha recomendado anteriormente, el gobierno debe desempeñar una activa función con el fin de garantizar el suministro del acceso/servicio universales. No obstante, es necesario también examinar de qué forma debe repartirse la carga financiera entre los operadores de telecomunicaciones y los gobiernos locales.

Soluciones móviles mundiales

Los sistemas mundiales de telecomunicaciones personales móviles por satélite (GMPTS) pueden contribuir considerablemente a la prestación de un servicio de telecomunicaciones universal. Los GMPTS permiten proporcionar rápidamente servicios telefónicos a las zonas rurales distantes que actualmente no los tienen. No obstante, antes de que puedan aplicarse los GMPTS habrá que resolver varias cuestiones, por ejemplo:

- proceder a la coordinación de frecuencias internacionales;
- garantizar un acceso equitativo al mercado; y
- lograr la interconexión entre los GMPTS y otras redes.

Un futuro desafío será el establecimiento de un régimen de licencias para los sistemas GMPTS incipientes y los acuerdos sobre los diferentes aspectos relacionados con el fomento de la circulación de terminales de usuario. En cumplimiento de la Opinión N.º 5 del Foro Mundial de Política de las Telecomunicaciones (FMPT), el Director de la BDT ha convocado a un grupo de expertos para examinar este importante tema en el marco de las preocupaciones de los países en desarrollo. Los resultados de este Grupo, así como los del Grupo oficioso sobre el Memorandum de Entendimiento GMPTS (Opinión N.º 4), deberían tomarse en consideración al definirse las funciones de la autoridad reglamentadora en esta esfera.

5.4.4.4 Tarificación

Para garantizar la transición de un monopolio a un entorno liberalizado en que los nuevos competidores sean libres de prestar cualquier servicio, se requiere disponer de tarifas adecuadamente reequilibradas y basadas en los costes, junto con un sistema que determine quién debe pagar por los compromisos del servicio universal y de qué forma. Los factores que deben tenerse en cuenta incluyen la concesión de las zonas de servicio idóneas a los operadores locales, la aplicación de normas adecuadas para la transmisión entre diferentes zonas urbanas, el establecimiento de tasas de acceso razonables y, posiblemente, a la luz de la necesidad de reequilibrar las tarifas, la introducción de tarifas más elevadas para las comunicaciones locales, lo que permitiría el establecimiento de una competencia equitativa en el tráfico nacional e internacional a larga distancia.

NOTA – El Libro Azul, p. 15 – párrafo 65.

5.4.4.5 Atribución y asignación de frecuencias

La comunicación es vital en una economía moderna. La radiodifusión sonora resulta esencial para la sociedad de la información, ya que es un medio de comunicación único, versátil, barato y eficaz, y las políticas nacionales deberían de promover un contexto en que dicha radiodifusión pueda hacer la mayor contribución posible a la satisfacción de las necesidades sociales, económicas, de seguridad pública y de seguridad del país. El objetivo básico de la gestión nacional de frecuencias es, por tanto, garantizar que un país pueda utilizar eficazmente recursos finitos como el espectro de radiofrecuencias y las órbitas de satélites (en particular la órbita de los satélites geoestacionarios), dentro del marco de las obligaciones de derecho internacional.

NOTA – Contribución de la Autoridad de Radiocomunicaciones del Reino Unido a la Comisión de Estudio 1.

Es necesario que en cada país pueda determinarse cuál es la autoridad que dispone de las prerrogativas jurídicas y los recursos necesarios para desempeñar las funciones de gestión de frecuencias. La estructura de esta organización puede variar de un país a otro, según sean las condiciones y los recursos, pero, con arreglo al objetivo general antes mencionado, se deberán cumplir las siguientes funciones, sea directamente o bajo supervisión.

Planificación estratégica del espectro

La meta básica de la planificación estratégica del espectro es determinar y actualizar periódicamente las necesidades existentes y futuras de los diferentes servicios de radiocomunicación. Basándose en esta información, es posible elaborar una política y una serie de planes nacionales a largo plazo en relación con la utilización del espectro radioeléctrico. Para ello, habrá que tomar en consideración factores tales como las iniciativas generales de política gubernamental, los avances tecnológicos y los principales cambios de las necesidades de los usuarios.

Los estudios técnicos y económicos sobre la utilización del espectro radioeléctrico coadyuvan de manera significativa a la preparación de planes y políticas estratégicas. La investigación debería centrarse en ampliar el espectro utilizable y, a medida que se vayan desarrollando nuevas tecnologías, aprovechar mejor el espectro existente recurriendo a la compartición y a técnicas de modulación y codificación más eficientes.

Representación, coordinación de frecuencias y cooperación técnica internacionales

La gestión de frecuencias no puede considerarse como un fenómeno aislado a nivel nacional, debido a la índole internacional de las radiocomunicaciones. Para promover y salvaguardar los intereses nacionales relacionados con las radiocomunicaciones, es importante participar en las conferencias mundiales y regionales de la UIT, ya que sus actas finales tienen carácter de tratado. La preparación de estas conferencias requiere un gran volumen de trabajo, por ejemplo, establecer grupos de trabajo nacionales encargados de definir la posición de un país, basándose en las opiniones de los diferentes usuarios sobre aspectos relevantes que habrá que tratar en dichas conferencias. Los delegados deben tener conocimientos especializados para presentar las opiniones nacionales eficazmente y estar dotados de las prerrogativas adecuadas para negociar y tomar decisiones.

La coordinación internacional de frecuencias es necesaria para muchos países, si se desea reducir al mínimo la posibilidad de interferencia mutua con los servicios de otros países. En el caso de algunos servicios, en particular, redes de satélites, el Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT estipula que las administraciones deben emprender procedimientos de notificación y coordinación a través de la Oficina de Radiocomunicaciones de la UIT. Tratándose de otros servicios, pueden concertarse acuerdos bilaterales y multilaterales con países vecinos para simplificar la coordinación de la utilización de frecuencias en zonas fronterizas.

La cooperación internacional en la esfera del desarrollo técnico de las radiocomunicaciones reviste también importancia, por ejemplo, a través de la participación en reuniones de los Sectores de Radiocomunicaciones, Normalización y Desarrollo de la UIT. En particular, las Recomendaciones e Informes técnicos del UIT-R se utilizan con frecuencia para apoyar los cambios más importantes en las atribuciones de frecuencias internacionales. Habría que seguir supervisando en general el trabajo de las organizaciones internacionales encargadas de la preparación de normas sobre equipo radioeléctrico y planificación, pero también será necesario participar de forma más detallada, en la elaboración de las partes de las normas que repercutan sobre la utilización eficaz del espectro y, en ciertos casos, en el interfuncionamiento.

Coordinación nacional de atribuciones de frecuencias

Debería confeccionarse un Cuadro de atribuciones de frecuencias nacionales, de conformidad con las prioridades de un país, que contenga la subdivisión detallada de las bandas de frecuencias para determinadas categorías de usuarios, por ejemplo, servicios de emergencia, gubernamentales, públicos y privados. Si bien, normalmente este cuadro debería ser conforme con el Reglamento de Radiocomunicaciones internacional, cabe la posibilidad de introducir cierta dosis de flexibilidad si esto no afecta a los servicios de otros países. Habría que establecer los mecanismos consultivos adecuados a nivel interdepartamental y público, para revisar el cuadro e introducir en él los cambios requeridos como resultado de las conclusiones de los ejercicios de planificación estratégica y las conferencias mundiales o regionales de la UIT.

Asignación de frecuencias y concesión de licencias

La asignación de frecuencias a estaciones con arreglo a las atribuciones nacionales convenidas para determinadas categorías de usuarios es un proceso rutinario que abarca la solicitud, el análisis técnico, la asignación y la inscripción en el registro (nacional) de frecuencias. En el caso de ciertos servicios, pueden plantearse obligaciones internacionales de coordinación de frecuencias. La parte más compleja de este proceso es el análisis técnico necesario para garantizar que las nuevas asignaciones se utilicen sin ocasionar interferencia inaceptable a los servicios existentes.

La concesión de licencias, que es la parte final de este proceso, da al titular la facultad de utilizar la frecuencia del caso de conformidad con las condiciones de la licencia. El Reglamento de Radiocomunicaciones dispone que un particular o una empresa no podrán establecer o explotar una estación transmisora sin la expedición de la correspondiente licencia por parte de la autoridad competente del país al que pertenezca la estación o en nombre de dicha autoridad. En el caso de los usuarios gubernamentales, podrá reemplazarse la licencia mediante una autorización y para ciertas categorías de sistemas (por ejemplo, dispositivos de corto alcance) las licencias individuales podrán sustituirse por un régimen de licencias generales. La concesión de licencias da lugar normalmente al pago de cánones.

NOTA – Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT (RR S18.1).

Establecimiento de normas y evaluación de conformidad

En el análisis técnico de las solicitudes de asignaciones de frecuencias se toman en consideración las normas de planificación (que guardan relación con los requisitos generales de calidad de funcionamiento de un sistema) y las normas sobre el equipo radioeléctrico (que tienen que ver con las características técnicas del equipo). En la preparación de normas, los administradores de frecuencias, los usuarios y los representantes de la industria deberán ponerse de acuerdo en los aspectos que repercutan sobre la utilización eficaz del espectro.

La aplicación de ciertas normas es un requisito internacional (en particular, tratándose de los servicios de seguridad y socorro) o un requisito nacional. En otros casos, los usuarios pueden tener cierto margen de maniobra para atender a sus necesidades. Se requiere también llevar a cabo algún tipo de evaluación de la conformidad de un producto a las normas vigentes. Esto, entraña normalmente el establecimiento y autorización de uno o más laboratorios capaces de prestar servicios de evaluación de conformidad. Existen alternativas, especialmente en el caso de sistemas no esenciales, por ejemplo, una declaración de conformidad hecha por el fabricante, que puede complementarse con una serie de procedimientos de plena garantía de la calidad de la línea de producción y un programa de inspecciones de los sistemas.

Supervisión y fiscalización del cumplimiento

La supervisión guarda estrecha relación con la inspección y el cumplimiento, ya que permite identificar y medir las fuentes de interferencia, verificar las adecuadas características técnicas y operacionales de las señales radiadas y detectar e identificar transmisores ilegales.

La supervisión complementa también los esfuerzos globales de gestión del espectro, pues constituye una medición general de la utilización de los canales y las bandas, lo que incluye estadísticas de la disponibilidad de los canales y datos sobre la eficacia de los procedimientos de gestión del espectro. No obstante, esta función se debe utilizar para completar, y no para sustituir, la planificación y asignación de frecuencias.

Reformas de reglamentación

Se reconoce que las radiocomunicaciones afectan de manera significativa y creciente a la economía nacional. Se trata del único medio de comunicaciones no sujeto a las restricciones de la conexión física, razón por la cual la demanda de espectro está aumentando rápidamente. No obstante, la porción utilizable del espectro es limitada y está cada vez más congestionada. Encontrar una nueva forma de atender a la demanda es la clave del éxito y la competitividad futuros de un país. Aunque el desarrollo de la técnica hace aumentar continuamente el límite superior del espectro utilizable y permite idear métodos para utilizar frecuencias más bajas de forma más eficaz, la introducción de nueva tecnología y las técnicas de compartición pueden experimentar retardos, ya sea porque el entorno de reglamentación sigue con demasiada lentitud, o porque los usuarios existentes carecen de los incentivos necesarios para aceptar los cambios.

Varios países se encuentran considerando la forma en que puede reformarse la gestión del espectro para mejorar esta situación. En particular, se están examinando los siguientes elementos: desreglamentación, varios métodos de «establecimiento de precios para el espectro» e introducción de cambios en la organización de la gestión nacional del espectro.

Desreglamentación

Un entorno reglamentario es una pieza importante y permanente de la gestión del espectro. Por esta razón, debería ser equitativo, equilibrado y eficaz. Una reglamentación excesiva inhibe la eficacia en la utilización del espectro y la vigilancia de su aplicación requiere grandes recursos adicionales. Por su propia índole, la reglamentación es inflexible y reduce las opciones. Por otra parte, no da a los afectados libertad para tomar sus propias decisiones, basándose en sus propias condiciones y necesidades. Los usuarios deben cumplir requisitos reglamentarios ajenos a su conveniencia económica. Asimismo, se reduce su margen de maniobra en lo que concierne a la adquisición de espectro adicional para aplicaciones posiblemente valiosas o para adoptar alternativas técnicas más económicas; asimismo, tienen menos incentivos para acrecentar la eficiencia del espectro más allá del mínimo necesario. Los administradores del espectro deberían adoptar una actitud prudente a la hora de solucionar por vía reglamentaria los problemas planteados por la congestión del espectro, ya que ello entraña predecir cuáles serán la tecnología y los usuarios que tendrán más éxito y, sobre esa base, racionar el espectro. A la vista del rápido ritmo del cambio, técnico y de otro tipo, es poco probable que este enfoque permita distribuir de manera óptima el espectro o alentar la innovación.

En consecuencia, la reglamentación debería centrarse en:

- Dar efecto a las obligaciones internacionales.
- Definir y ejecutar una estrategia global en relación con el espectro.
- Promover la competencia y la innovación.
- Garantizar un acceso equitativo y abierto al espectro para usuarios de todo tipo, incluidas las pequeñas empresas, los servicios esenciales y culturales, y las utilidades científicas y sociales.

Establecimiento de precios para el espectro – mecanismos económicos de gestión de frecuencias

En muchos países las tasas de las licencias se fijan actualmente a un nivel suficiente para cubrir los costes de la gestión del espectro. El objetivo del establecimiento de precios para el espectro es garantizar, con miras a promover su eficiencia y acrecentar los beneficios económicos derivados de las radiocomunicaciones, que los usuarios paguen por la cantidad de espectro que utilicen una suma que se ajuste lo más posible al valor que representa para estos u otros posibles usuarios. En consecuencia, se les da un incentivo para ceder el espectro no utilizado o subutilizado. Asimismo, los usuarios tendrán en cuenta el valor del espectro en el momento de adoptar sus decisiones de inversión, por ejemplo, cuando se plantee la conveniencia de invertir en tecnología más eficiente desde el punto de vista del espectro, o de pasar a una banda menos congestionada o a otro servicio o medio de comunicaciones. La idea es que la fijación de precios para el espectro complemente la gestión reglamentaria del espectro, y atienda las necesidades nacionales de gestión del espectro y no a la obtención de ingresos.

Los tres tipos de mecanismos económicos de gestión de frecuencias son los siguientes:

- i) **establecimiento de precios por vía administrativa:** la organización encargada de la gestión de espectro fija los precios del acceso al espectro y su utilización, para racionar su demanda y equilibrarla aproximadamente con la oferta;
- ii) **subastas o licitaciones:** la concesión de licencias para utilizar el espectro puede hacerse a través de una licitación abierta, en lugar de aplicar el enfoque del «orden de llegada». Los criterios de asignación de licencias pueden incluir, aunque no necesariamente como único requisito, un precio de puja;
- iii) **mercado secundario:** el procedimiento entraña la creación de un nuevo tipo de licencia para la utilización del espectro, que los usuarios pueden transferir a terceros y que es posible acumular o subdividir en función de las condiciones del caso.

La Comisión de Estudio 1 del UIT-R está efectuando un programa de estudios para investigar las repercusiones técnicas y de gestión de frecuencias de los mecanismos económicos de gestión de frecuencias.

Reformas de organización

El modelo general de las organizaciones de gestión de frecuencias consiste en una autoridad central encargada de la coordinación nacional de toda la utilización de frecuencias y de la representación internacional, y una delegación de las atribuciones referentes a la utilización especializada por parte del gobierno (por ejemplo, en el caso de la defensa) al departamento competente. En el caso de los usos civiles, la autoridad encargada de la gestión de frecuencias puede realizar todas las funciones descritas en la primera parte de la presente sección o delegar funciones específicas a las organizaciones del sector privado o a grupos especiales de usuarios.

La delegación de funciones ordinarias como la asignación de frecuencias y la concesión de licencias a organizaciones encargadas de la gestión del espectro (OGE) que pueden tener un interés directo financiero o de explotación en la utilización del espectro es un incentivo para que mejoren su eficacia y respondan más adecuadamente a las necesidades de los usuarios finales.

La creación de mecanismos económicos de gestión de frecuencias, por ejemplo subastas y transferencias, acrecentarán las oportunidades para delegar funciones específicas de gestión de frecuencias a las OGE. En consecuencia, la autoridad encargada de la gestión de frecuencias podrá concentrar sus recursos en las funciones básicas de gestión de espectro:

- aspectos internacionales;
- planificación estratégica del espectro;
- coordinación nacional de las atribuciones de frecuencias;
- gestión estratégica de las investigaciones y elaboración de políticas;
- supervisión de las organizaciones encargadas de la gestión del espectro;
- fiscalización del cumplimiento.

La Comisión de Estudio 1 del UIT-R se encuentra ejecutando un programa de estudios para investigar métodos alternativos de organización de la gestión nacional del espectro.

La utilización del espectro de frecuencias exige coordinación, lo que casi siempre se enmarca dentro de convenios internacionales sobre atribución de bandas a determinados usos y decisiones estatales en cuanto a la asignación de parte de dichas bandas a los usuarios. La acción de coordinación estatal se realiza normalmente mediante la autorización administrativa del uso de frecuencias, ya sea en forma de licencia, concesión, permiso, autorización o franquicia. Los motivos que explican el recurso a la concesión de licencias para la utilización del espectro son los siguientes:

- el espectro de frecuencias y la órbita de los satélites geoestacionarios son recursos naturales escasos;
- no todo aquel que desee un canal de radiocomunicación puede obtenerlo; y
- para que cumplan su función, las radiocomunicaciones deben estar libres de interferencias perjudiciales.

NOTA – El Libro Azul, p. 35 – párrafo 166.

5.4.4.6 Radiodifusión

El primer motivo para regular el servicio de radiodifusión es de tipo técnico y es común a los de los demás servicios de radiocomunicación a saber, la necesidad de evitar la interferencia perjudicial. El segundo motivo tiene una base social y política. La radiodifusión es un importante medio de difundir información, de esparcimiento y de educación del público. Además, por su capacidad de penetración y sencillez técnica intrínseca, constituye un instrumento de primer orden para coadyuvar a los esfuerzos de desarrollo social, económico y cultural de los pueblos. Como el número de canales disponibles está limitado y solamente algunos de los que desean un canal tienen capacidad y derecho para obtenerlo, los países estipulan normalmente la necesidad de obtener una licencia previa para construir y explotar estaciones de radiodifusión, así como de asumir otros deberes considerados de interés público.

NOTA – El Libro Azul, p. 47 – párrafo 229.

Todos los servicios de radiocomunicaciones están sujetos a disposiciones reglamentarias técnicas y administrativas para evitar situaciones de interferencia perjudicial y promover una mejor utilización del espectro radioeléctrico. No obstante, los servicios de radiodifusión sonora y de televisión están sujetos normalmente a disposiciones reglamentarias adicionales debido a su carácter político y social único. Básicamente, se concede gran atención a dos asuntos:

- i) utilización política, y
- ii) cobertura de asuntos de importancia e interés para la comunidad nacional.

A menos de que un país cuente con los mecanismos adecuados u otros medios jurídicos para garantizar una cobertura equilibrada de eventos tales como elecciones, sería prudente establecer las correspondientes disposiciones en la legislación sobre telecomunicaciones.

Por lo demás el legislador y el órgano reglamentador deberían evitar las injerencias en la libertad de expresión de los organismos de radiodifusión. Estos organismos están también normalmente obligados a informar sobre hechos que revisten importancia para la comunidad para cuyo servicio se les han concedido las correspondientes licencias. Se trata, una vez más, de un asunto muy delicado, ya que afecta a la libertad de expresión, e incumbe a cada país elaborar la legislación necesaria para proteger al máximo el interés público/social.

De lo anterior cabe concluir lo siguiente:

- para evitar la interferencia perjudicial, debería estipularse la obligación de contar con una licencia que permita establecer y explotar una estación de radiodifusión;
- habida cuenta del gran número de puntos de venta de medios electrónicos a la disposición del público, debería revisarse y posiblemente abrogarse, o al menos, atenuarse, la reglamentación social/política que puede limitar la libertad de expresión en los servicios de radiodifusión. En todo caso, cuando un determinado país considere indispensable seguir sujetando a ciertas limitaciones la libertad de expresión para atender a un objetivo nacional legítimo, dichas restricciones deberían circunscribirse estrictamente al mínimo necesario para lograr dicho objetivo.

En los países en los que la radiodifusión tradicional (recibida libremente por el público) sigue siendo una de las fuentes más importantes de información, educación y esparcimiento, es esencial establecer una relación equilibrada y equitativa entre esos servicios de distribución de imágenes y los demás. La radiodifusión, como ya hemos dicho, se ha regulado estrictamente desde hace mucho tiempo, debido principalmente a la escasez de frecuencias y a su influencia política. Las normas que limitan las condiciones de titularidad o de propiedad cruzada están encaminadas a promover la diversidad y limitar el poder de particulares o grupos. Por consiguiente, en un examen del marco reglamentario de la radiodifusión habría que considerar la posibilidad de:

- dotar de mayor simetría a la reglamentación de la radiodifusión respecto de los demás servicios de distribución de imágenes;
- adoptar medidas para fomentar la inversión en la industria de radiodifusión;
- revisar las normas sobre titularidad y propiedad cruzada de medios de comunicación;
- revisar las normas sobre la relación entre los proveedores de servicios y sus usuarios.

NOTA – El Libro Azul, p. 51 – párrafo 249.

5.4.4.7 Calidad del servicio

La reglamentación de la calidad del servicio ofrecido por una empresa dominante o monopolística resulta necesaria como complemento de la reglamentación de tarifas, ya que en caso contrario la empresa reglamentada podría soslayar la reglamentación de precios reduciendo sus normas de calidad.

5.4.4.8 Normalización/homologación

La normalización es un factor económico cada vez más determinante en el sector de las telecomunicaciones, ya que desempeña un cometido crucial en la determinación de los costes y el ritmo de desarrollo de servicios de telecomunicaciones innovadores. La integración de las infraestructuras de telecomunicaciones en todo el mundo exige la aplicación de normas comunes. En las telecomunicaciones se hace sobre todo hincapié en la armonización indispensable en el diseño de redes y servicios. Ha aumentado también la influencia que ejerce la normalización sobre la soberanía nacional en todo el mundo. La autoridad reglamentadora representa, por otra parte, al país en los órganos de normalización de la UIT y otras organizaciones internacionales.

Se recomienda que se confíe a la autoridad reglamentadora la aprobación y comercialización del equipo de telecomunicaciones, la vigilancia de su conformidad con los requisitos esenciales y su conexión con las redes de telecomunicaciones públicas.

5.4.4.9 Numeración

La prestación de servicios de telecomunicaciones con conmutación: (servicios telefónicos conmutados y comunicaciones de datos con conmutación de paquetes) exige disponer de números. Los números deben ser controlados y atribuidos de manera que no afecten a la competencia. Los proveedores de servicios con conmutación han de estar en condiciones de obtener números del gobierno o de los órganos que éste designe en aplicación de un procedimiento transparente y no discriminatorio.

Antes de definir planes de numeración que no sean discriminatorios, habrán de fijarse criterios en base a los cuales se defina el significado de la expresión «numeración no discriminatoria». Estos criterios pueden dividirse en los siguientes cuatro grupos:

- **Capacidad adecuada**

Los planes de numeración deberían tener capacidad suficiente para otorgar números a los servicios y abonados presentes y futuros, así como capacidad en términos de números geográficos y no geográficos, incluidos números personales, y capacidad en términos de códigos de acceso a los operadores y números breves y códigos de acceso a los servicios para los servicios comerciales y no comerciales.

- **Igualdad en el acceso**

La numeración debería ser administrada por un órgano independiente; la reciprocidad y simetría entre los operadores de redes y los proveedores de servicios no deberían verse limitadas por motivos de numeración; sería menester que en los planes de numeración se garantizara el mismo procedimiento de marcación a todos los operadores de redes y proveedores de servicios en la red, la numeración tendría que ser transparente y los planes deberían permitir a todos los solicitantes un acceso no discriminatorio a los recursos de numeración.

- **Facilidad de uso**

Desde el punto de vista del usuario, la portabilidad de número es una cuestión importante, ya que les brinda la oportunidad de conservar el mismo número cuando cambian de operador. Dicho sistema resultaría benéfico para el usuario y promovería la competencia.

- **Armonización**

Los planes de numeración deberían hacer posible la migración de los números nacionales de servicio a los números panregionales y/o mundiales de servicio, así como permitir la armonización del código de acceso a los servicios, los prefijos de selección de operador y, posiblemente, la numeración de los servicios de comunicaciones personales a nivel regional.

NOTA – *Interim report of national numbering schemes on their openness to competition*, CEPT, Oficina Europea de Telecomunicaciones (21 de marzo de 1997), p. 7.

La atribución de números debería efectuarse basándose en planes gubernamentales a largo plazo. En los planes habría que garantizar en la medida de lo posible que ciertas aplicaciones resulten reconocibles en determinados números (por ejemplo, las tasas especiales de llamada). Aunque la falta de números no es un fenómeno que pueda preverse con antelación se debe velar por que la atribución sea de manera ordenada y eficaz.

Un tema importante es la cuestión de la portabilidad de número, esto es, la posibilidad que se brinda a los usuarios finales de conservar el mismo número cuando cambian de operador. Dicho sistema resultaría benéfico para el usuario y promovería la competencia.

5.4.4.10 Salvaguardas de la competencia

Deben darse salvaguardas de competencia para garantizar que los proveedores predominantes o principales eviten las prácticas de subvención cruzada en detrimento de los competidores, no utilicen información de manera anticompetitiva y no retengan información esencial de carácter técnico y comercial.

5.4.5 Recursos requeridos

Los recursos necesarios para dar aplicación al mandato de la autoridad reglamentadora dependerán, en parte, de la potestad que delegue el Estado a dicha entidad. La dimensión actual de la industria que habrá de reglamentar en cuanto al número de operadores, los ingresos totales y el número de mercados, por ejemplo, para suministrar servicios celulares y de radiobúsqueda, influyen en cierto modo en los imperativos de reglamentación. No obstante, el tamaño y complejidad de los mercados actuales y el alcance del mandato de la autoridad reglamentadora son las variables más importantes de los costes de dicha autoridad. Por ejemplo, una autoridad reglamentadora dotada de mandato en materia de telecomunicaciones y radiodifusión puede realizar ciertas economías de escala y diversificación.

Asimismo, un órgano reglamentador que tenga a su cargo el establecimiento de tasas, la interconexión, la concesión de licencias y la gestión del espectro puede beneficiar de economías de escala y diversificación.

NOTA – La realidad tecnológica de la convergencia es el factor determinante para combinar las telecomunicaciones y la radiodifusión. Este fenómeno, junto con el ahorro de los recursos disponibles, hace necesario conceder atención a lo dicho, especialmente cuando los gobiernos se encuentran preparando un marco reglamentario inicial para las telecomunicaciones y hay escasez de conocimientos especializados en materia de reglamentación. *Guidelines on Regulation*, pp. 19, 24 y 31.

Así pues, podemos hablar de tres variables significativas en la función de costes de la autoridad reglamentadora: el tamaño y la complejidad de los mercados, el grado de liberalización y el alcance del mandato de la autoridad reglamentadora. Estos factores son particularmente significativos para los gobiernos de los países en desarrollo, en que los recursos profesionales están limitados y se realizan por primera vez actividades de reglamentación.

NOTA – La realidad tecnológica de la convergencia es el factor determinante para combinar las telecomunicaciones y la radiodifusión. Este fenómeno, junto con el ahorro de los recursos disponibles, hace necesario conceder atención a lo dicho, especialmente cuando los gobiernos se encuentran preparando un marco reglamentario inicial para las telecomunicaciones y hay escasez de conocimientos especializados en materia de reglamentación. *Guidelines on Regulation*, pp. 19, 24 y 31.

Las variables que guardan relación con la función de costes precitada se solapan con los factores que deben considerarse a la hora de determinar la dimensión del órgano reglamentador, factores entre los cuales uno de los más importantes es el grado de iniciativa de ese órgano reglamentador para definir los objetivos principales y emprender actuaciones públicas.

NOTA – La realidad tecnológica de la convergencia es el factor determinante para combinar las telecomunicaciones y la radiodifusión. Este fenómeno, junto con el ahorro de los recursos disponibles, hace necesario conceder atención a lo dicho, especialmente cuando los gobiernos se encuentran preparando un marco reglamentario inicial para las telecomunicaciones y hay escasez de conocimientos especializados en materia de reglamentación. *Guidelines on Regulation*, pp. 19, 24 y 31. En general, mientras más oficial y amplio sea el proceso de consulta mayor será su coste.

En la fase inicial de planificación e implementación, es indispensable conceder desde un principio particular atención a la financiación y obtención de recursos para el proceso de reglamentación. La independencia en materia de financiación puede lograrse de varias formas. Es posible generar fondos basándose en una evaluación general de todos los operadores reglamentados y una tasa anual de licencia, o en una combinación de tasas reglamentadas de usuario y de gestión del espectro. Existe otro método para limitar el coste de la reglamentación, a saber, compartir recursos comunes. Los países en desarrollo pueden subcontratar ciertas funciones periódicas a empresas de consultores especializadas o las organizaciones de reglamentación de economías más maduras prestar a corto plazo asistencia especializada específica a organismos reglamentadores de reciente constitución y en desarrollo.

NOTA – La realidad tecnológica de la convergencia es el factor determinante para combinar las telecomunicaciones y la radiodifusión. Este fenómeno, junto con el ahorro de los recursos disponibles, hace necesario conceder atención a lo dicho, especialmente cuando los gobiernos se encuentran preparando un marco reglamentario inicial para las telecomunicaciones y hay escasez de conocimientos especializados en materia de reglamentación. *Guidelines on Regulation*, pp. 35-38. En general, mientras más oficial y amplio sea el proceso de consulta mayor será su coste.

6 Conclusiones

La reforma estructural de las telecomunicaciones de cada país será un proceso de gran complejidad y quedará ampliamente reflejado en muchos de sus sectores económicos y en la vida de su población. No se pueden adoptar soluciones simplistas ni apresuradas. Antes de que los nobles objetivos de la reforma puedan traducirse a la práctica en un país, el proceso mencionado exigirá la participación eficaz y constructiva de los diferentes componentes de la sociedad en nombre de los intereses nacionales más esenciales.

NOTA – Contribución de Brasil a la Comisión de Estudio 1.

En la última década han sobrevenido enormes cambios en todo el mundo que han revolucionado el sector de las telecomunicaciones. El desarrollo de nuevas tecnologías y servicios brinda a los países en desarrollo la posibilidad de soslayar sus problemas de infraestructura «saltando» a una fase más avanzada. Los gobiernos han comenzado a reconocer las posibles ventajas y la necesidad de reformar la reglamentación para facilitar la introducción de dichas tecnologías y servicios. Desde 1984 más de 40 países han privatizado plena o parcialmente sus empresas estatales de telecomunicaciones, mientras que otros han transformado en empresa a sus operadores o se encuentran sustituyendo regímenes de competencia.

La reestructuración del sector de las telecomunicaciones está teniendo lugar al mismo tiempo que entra en vigor un marco integral de comercio multilateral de servicios, incluidos los de telecomunicaciones. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), es uno de los acuerdos negociados como parte de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales, así como uno de los elementos de la nueva Organización Mundial del Comercio. Dicho acuerdo supone nuevos desafíos pero también nuevas oportunidades para todos los países.

La tendencia de cambio se inició con la primera Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (Buenos Aires, 1994), en la cual se planteó por primera vez la noción de la infraestructura mundial de la información como forma de interconectar a la familia humana y mejorar la sociedad, la educación, el medio ambiente y prácticamente todos los aspectos de nuestra vida diaria. Se instó a los gobiernos a mancomunar esfuerzos para establecer esta red de redes.

Aunque se están emprendiendo varias iniciativas para hacer de la GII una realidad, el mayor logro hasta el momento ha sido obligar a los países a reconocer el poder de la tecnología y a ver más allá de sus mercados nacionales. Los países han tomado consciencia de que si no adaptan sus políticas y estrategias para afrontar el entorno cambiante serán dejados atrás. Hay, pues, nuevas fuerzas que conducen a la cooperación mundial.

En este Informe se destaca la importancia de una política de comunicaciones bien concebida y un entorno reglamentario sólido en el que se tomen en consideración las condiciones nacionales y se esté atento al avance de las tecnologías.

El Informe tiene por objeto servir de instrumento para ayudar a los países a afrontar los muchos desafíos que se están planteando en la reforma del sector de las telecomunicaciones.

ANEXO 1

Bibliografía

Fuente Primaria I: Contribuciones a la Comisión de Estudio 1 del UIT-D, Grupo de Trabajo A/1, y Grupo de Relator para la Cuestión 2/1.

Fuente Primaria II: UIT/BDT, Encuesta sobre el sector de las telecomunicaciones, Documento 1/47(Rev.1) (8 de mayo de 1995); Encuesta sobre la reglamentación de las telecomunicaciones para 1996/97.

Fuente Primaria III: UIT/Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Regulatory Issues, Legislative Issues & Commercial Options. Programme of Economic Reform through Enhanced Transport and Communications Services*, RAS/93/035. Bangkok, enero de 1995.

Informe N.º 1 Handbook on Sector Reform: *Guidelines on Regulation* (1995)

Informe N.º 2 Handbook on Sector Reform: *Legislative Guidelines* (1995)

Informe N.º 3 Handbook on Sector Reform: *Guidelines on Regulatory Organizations* (1996)

Fuente Primaria IV: UIT/BDT, *Telecommunications Policies for Africa: The African Green Paper*, mayo de 1996.

Fuente Primaria V: UIT/BDT, *Telecommunications Policies for the Arab Region: The Arab Book*, enero de 1997.

Fuente Primaria VI: UIT/BDT, *Políticas de telecomunicaciones para las Américas: El Libro Azul*, marzo de 1996.

Fuente Primaria VII: UIT, *Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones*, marzo de 1994. *Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones: Infraestructuras de la Información*, octubre de 1995. *Informe sobre el Desarrollo Mundial de las Telecomunicaciones: Comercio de Telecomunicaciones*, febrero de 1997. *African Telecommunications Indicators*, 1996.

Fuente Primaria VIII: Banco Mundial, *Implementing Reforms in the Telecommunications Sector, Lessons from Experience*, Editado por Bjorn Wellenius y Peter A. Stern, 1994.

Fuente Primaria IX: Banco Mundial, *Telecommunications and Economic Development*, Saunders, Robert J., y otros, 2.ª edición, 1994.

Fuente Primaria X: Banco Mundial, *Welfare Consequences of Selling Public Enterprises*, Galal, Ahmed, y otros, 1994.

Fuente Primaria XI: Comisión de las Comunidades Europeas, Libro Verde sobre el mercado común de los servicios y equipos de telecomunicaciones, Bruselas, 1987. Libro Verde sobre la liberalización de las infraestructuras de telecomunicaciones y redes de televisión por cable: Primera y Segunda partes, Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, octubre de 1994.

Fuente Primaria XII: Coloquios de la UIT. *La nueva función del Estado en una era de liberalización de las telecomunicaciones*. Seis Informes. Procesos y procedimientos de reglamentación de las telecomunicaciones (1993); Servicio universal e innovación: Objetivos interconectados para una política de reglamentación (1993); Sistemas mundiales de comunicaciones móviles personales (1994); Interconexión y reglamentación (1995); Acuerdos comerciales sobre telecomunicaciones y reglamentación (1995); Consecuencia reglamentaria de la convergencia en el ámbito de las telecomunicaciones (1996).

Fuente Primaria XIII: Universidad Técnica de Dinamarca, *Telecom Reform: Principles, Policies and Regulatory Practices*, Editado por William Melody, 1997.

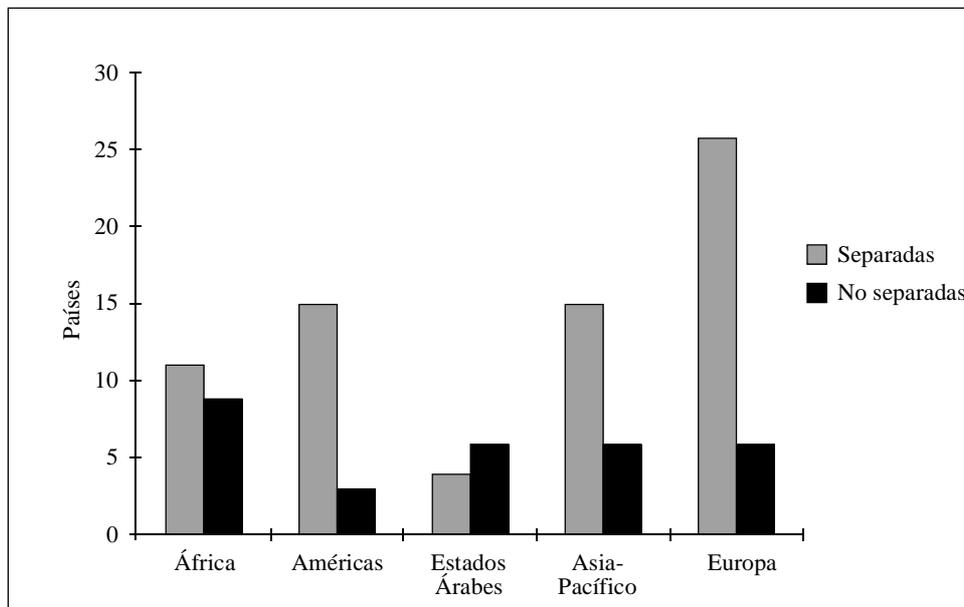
Fuente Primaria XIV: UIT, *Informe Final del primer Foro Mundial de Política de las Telecomunicaciones*, 1996.

Fuente Primaria XV: Telecomunidad Asia-Pacífico (APT), *Handbook on Competitive Activities*, 1994.

ANEXO 2

Resultados escogidos de la Encuesta sobre la reglamentación de las telecomunicaciones

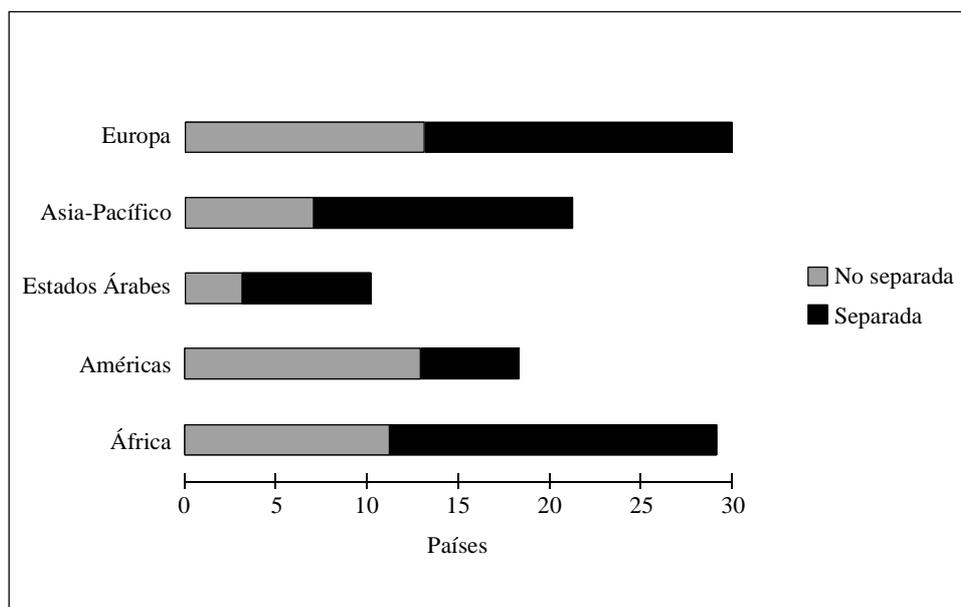
FIGURA 1
Separación de las funciones de reglamentación y de explotación, por región



Fuente: ITU/BDT Regulatory Database.

d01

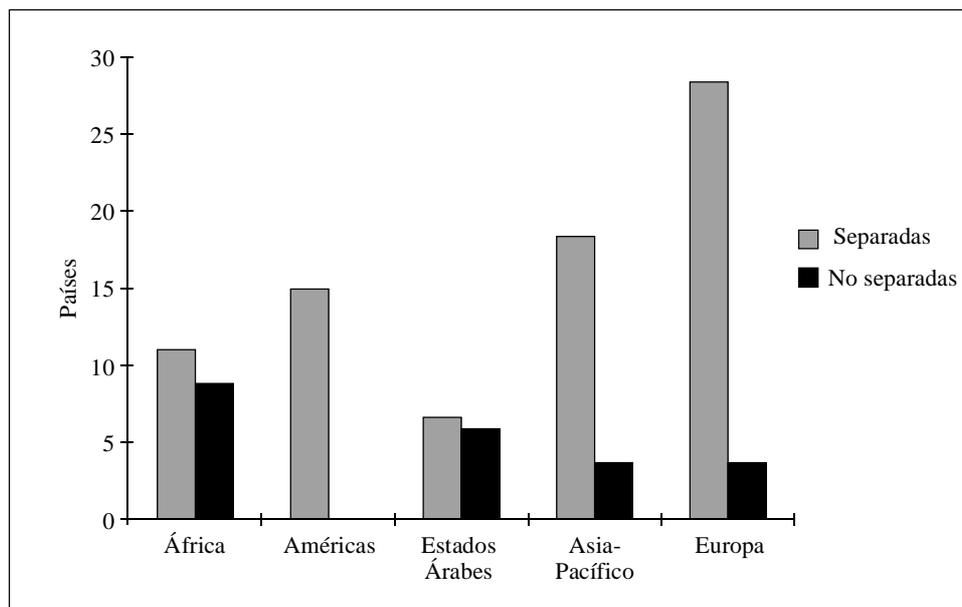
FIGURA 2
Situación de la autoridad de reglamentación, por región



Fuente: ITU/BDT Regulatory Database.

d02

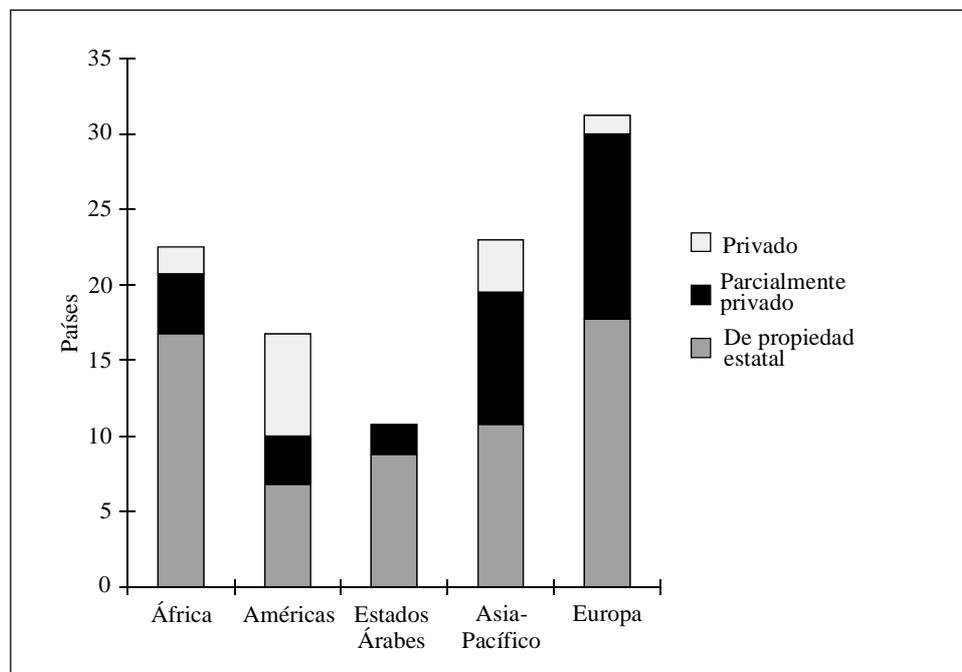
FIGURA 3
Separación de los operadores postales y de telecomunicaciones, por región



Fuente: ITU/BDT Regulatory Database.

d03

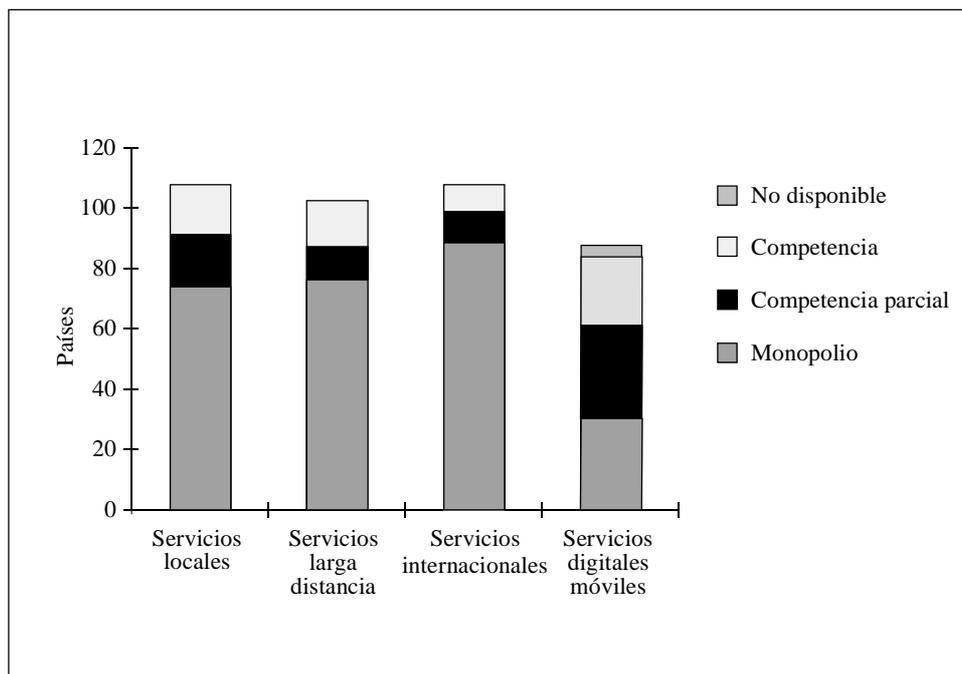
FIGURA 4
Situación del operador del enlace fijo principal, por región



Fuente: ITU/BDT Regulatory Database.

d04

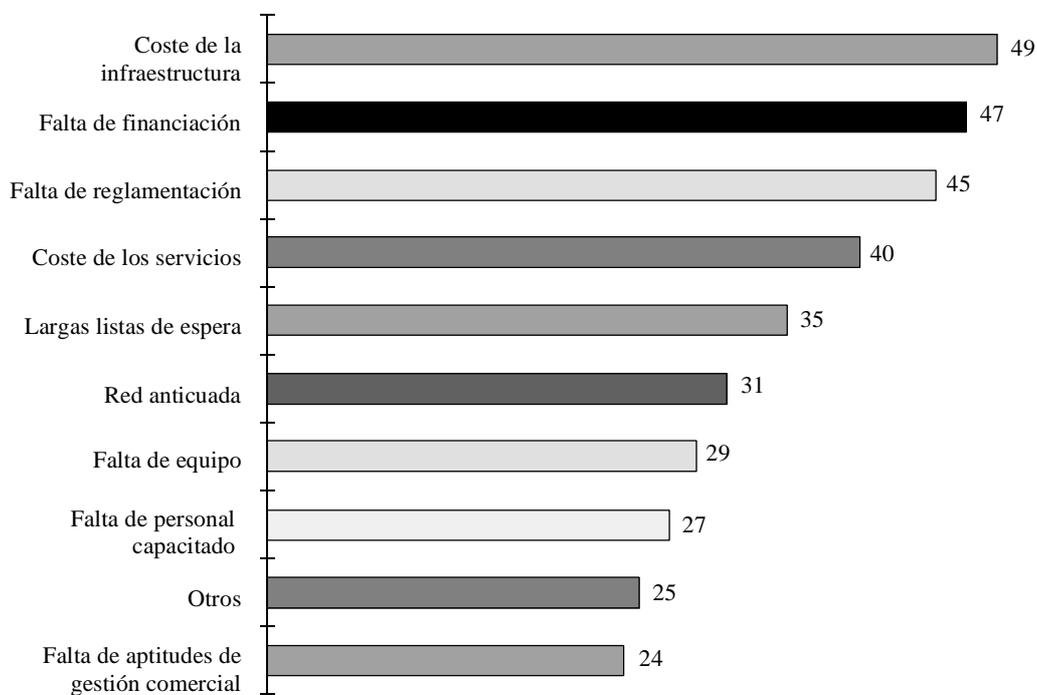
FIGURA 5
Grado de competencia en determinados servicios, en todo el mundo



Fuente: ITU/BDT Regulatory Database.

d05

FIGURA 6
Orden de importancia de los problemas más apremiantes manifestados por los operadores públicos a nivel mundial

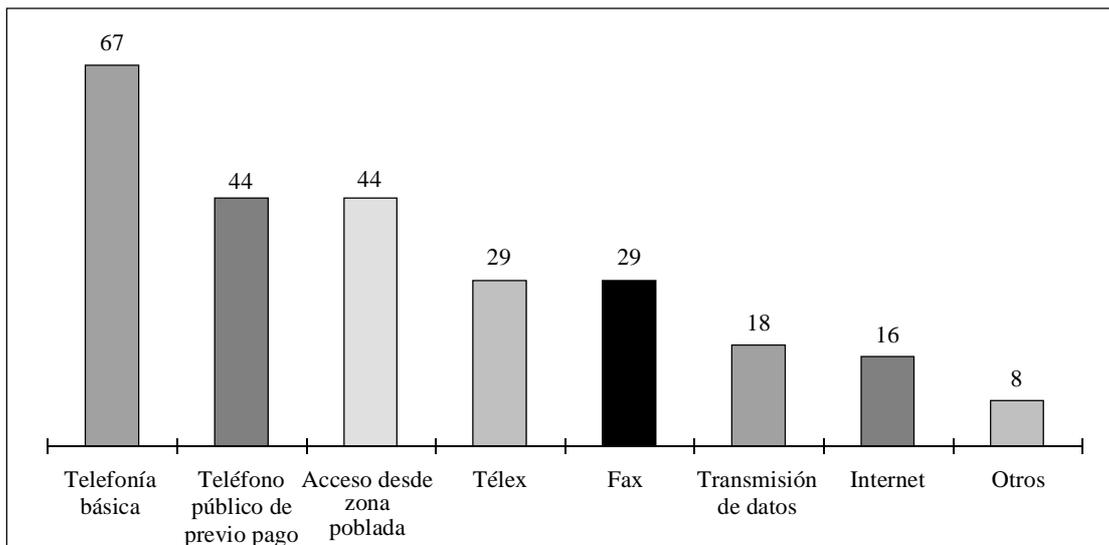


NOTA – Las cifras indican el número de países que comunican cada problema. Varios países comunicaron más de un problema. El número total de los países es de 101.

Fuente: ITU/BDT Regulatory Database.

d06

FIGURA 7
Definición de Servicio Universal, en todo el mundo

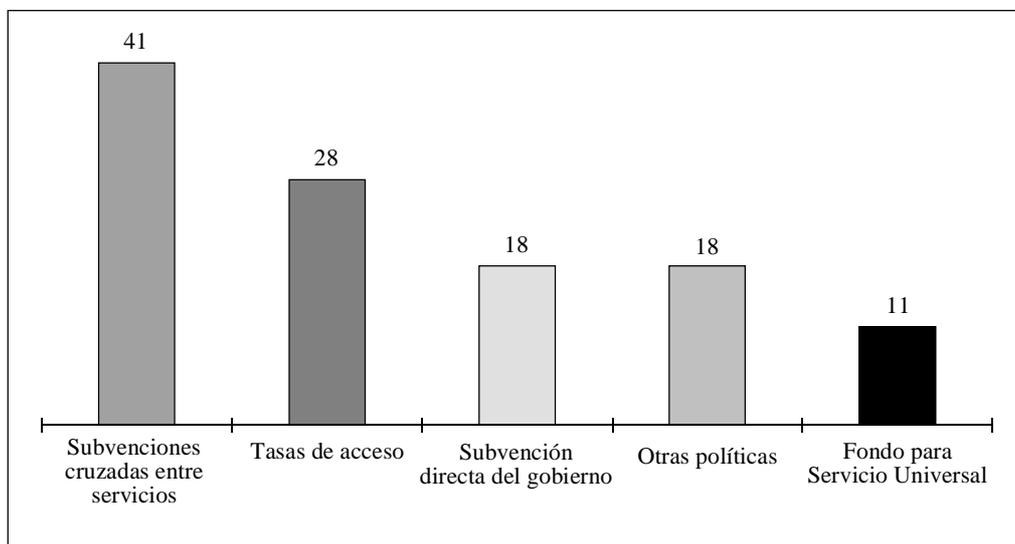


NOTA – Las cifras indican el número de países que comunicaron una definición. Varios países comunicaron más de un servicio. El número total de los países es de 72.

Fuente: ITU/BDT Regulatory Database.

d07

FIGURA 8
Orden de importancia de las políticas aplicadas para garantizar el servicio universal, en todo el mundo



NOTA – Las cifras indican el número de países que comunicaron las políticas aplicadas. Varios países comunicaron más de una política. El número total de los países es de 72.

Fuente: ITU/BDT Regulatory Database.

d08

Estos ocho gráficos se basan en las respuestas dadas por las administraciones a cada una de las secciones específicas de la Encuesta sobre la reglamentación de las comunicaciones 1996/97.

ANEXO 3

Contribuciones recibidas para el Informe sobre la Cuestión 2/1

Título	Administración/Empresa/Organización
<i>Modèle B: Modernisation du Monopole</i>	Benin
<i>Telecommunications in Bhutan</i>	Bhután
<i>Telecommunication Sector Structural Reform</i>	Brasil
<i>Introduction of market liberalisation to LDCs</i>	Camboya
<i>Evolution du cadre juridique et réglementaire</i>	República Centroafricana
<i>Réformes d'ordre législatif/objectifs politiques</i>	Chad
<i>La restructuration du secteur des P&T</i>	Chad
<i>French telecommunications</i>	Francia
<i>France: Country Exemple (Washington Meeting)</i>	Francia
<i>Limited Competition Germany (1989-1997)</i>	Alemania
<i>Model D – Full Competition (Model for the European Telecom Market)</i>	Alemania
<i>Modèle A: Monopole Traditionnel</i>	Guinea
<i>Modèle B</i>	Guinea
<i>Modèle C (futur)</i>	Guinea
<i>Reforming the telecommunications regulatory framework in Hungary</i>	Hungría
<i>A solution to universal service</i>	Inmarsat
<i>Technological Advances</i>	INTUG
<i>Model D: Full Competition</i>	Japón
<i>Universal Service</i>	Japón
<i>Universal Service</i>	Kenya
<i>Modèle B: Modernisation du Monopole</i>	Malí
<i>Model B</i>	Mozambique
<i>Model C</i>	Países Bajos
<i>Numbering/Licensing</i>	Países Bajos
<i>Cadre Réglementaire</i>	Níger
<i>Experience in Pakistan</i>	Pakistán
<i>Privatization of Portugal Telecom</i>	Portugal
<i>Regulatory Environment</i>	República Eslovaca
<i>Conditions préalables à l'introduction et à l'utilisation de technologies et de services nouveaux</i>	SOTELMA, Malí
<i>Le partenariat Public/Privé: La Concession</i>	Thomson-CSF
<i>Frequency Management</i>	Reino Unido
<i>Numbering</i>	Reino Unido
<i>Model D – Full Competition</i>	Reino Unido
<i>Policy and Development Strategies for Developing Countries</i>	Estados Unidos
<i>Recent Legislative Reform in the United States</i>	Estados Unidos
<i>Policy objectives</i>	Zambia

