

AHCIET

BASES PARA LA CONSTRUCCION DE MARCOS REGULATORIOS ADECUADOS Y SOSTENIBLES PARA IMPULSAR LA SOCIEDAD DE LA INFORMACION (SI) EN AMERICA LATINA (BAVARO, REPUBLICA DOMINICANA, 29.1.2003)

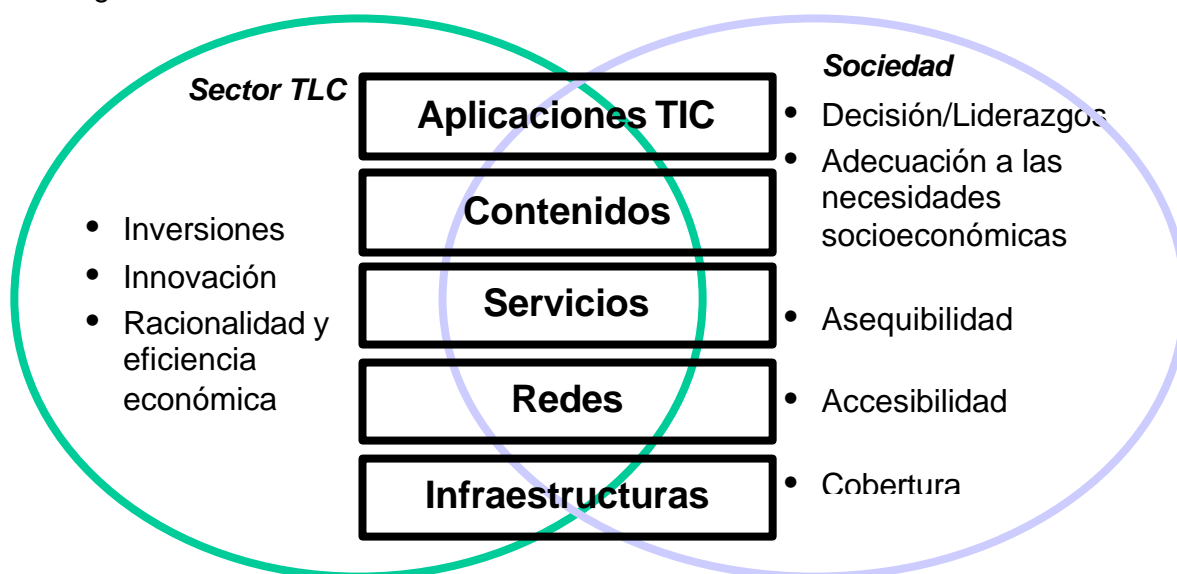
Propuesta de contribución de AHCIET (Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones) a la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, a celebrar en Ginebra en diciembre de 2003 y en Túnez en 2004.

Las empresas miembros de AHCIET sugieren el desarrollo de algunos temas regulatorios que se consideran críticos para el despegue de la Sociedad de la Información en la Región.

La Sociedad de la Información es un edificio que requiere bases sólidas

Buena parte de la discusión sobre la SI apuntan a identificar lo que podríamos llamar factores propulsores clave: aplicaciones sociales y económicas de las Tecnológicas de la Información y el Conocimiento de amplia cobertura, capaces de crear economías de escala para que el proceso de construcción se ponga en marcha.

Figura 1: El "edificio" de los servicios asociados a la SI



Sin embargo, para que estas aplicaciones sociales y económicas de las TIC puedan desarrollarse y lo hagan “en red” (esta es una de las premisas que distingue a la SI), es necesario contar con un conjunto de “capas” de soportes: servicios **asequibles** sobre los que corran esas aplicaciones, redes que soporten y den **accesibilidad** a los nuevos servicios multimedia que se requieren, **cobertura** adecuada de infraestructuras sobre las que se asienten las redes necesarias.

En otras palabras, el despliegue de la SI, además de un intenso proceso de innovación **social requiere de un no menos intenso esfuerzo inversor en infraestructuras, redes y servicios** que hay que sostener.

El modelo de competencia será un factor crítico

La reestructuración de las telecomunicaciones durante la década de los noventa es una de las experiencias más interesantes e intensas de transformación sectorial en la economía de los últimos tiempos. Es difícil encontrar otra experiencia en la que:

- Se haya dado una transformación tan drástica en tan poco tiempo.
- La reestructuración se haya operado casi simultáneamente a escala mundial.
- Las directrices que orientaron la transformación (privatización y un cierto modelo de competencia) fuesen las mismas en todos los países y regiones.
- Se hayan involucrado no sólo los gobiernos sino el conjunto de las instituciones internacionales multilaterales (UIT, OMC, OCDE, ...)
- Se haya hecho un intercambio tan denso de experiencias y aprendizajes a escala mundial (*best practices, benchmarking*)

Sin embargo, al cerrarse la década, los países de las distintas regiones del planeta hacen un balance desigual. Por lo pronto, en América Latina y en el campo de la telefonía fija, después de haber experimentado un crecimiento muy fuerte de inversiones y, consecuentemente, de desarrollo de infraestructuras durante de la fase de privatizaciones, encontró que - en las mayorías de los casos- el avance de la penetración de servicios comenzó a declinar hasta frenarse casi totalmente en el momento en que se implantaron los esquemas de competencia y apertura agresiva de sus respectivos mercados nacionales.

Aunque es necesario desarrollar una revisión más en profundidad de la década para detectar los que fueron puntos fuertes y débiles de la doctrina regulatoria desarrollada para los servicios de telefonía fija, a esta altura de los acontecimientos se puede afirmar que los **modelos regulatorios fueron débiles a la hora de sostener los procesos inversores y de alcanzar las capas sociales de menor poder adquisitivo** (que en América Latina constituyen la inmensa mayoría de la población) al mismo tiempo que impulsaba la forma de competencia que se pretendía. Y esto es relevante de cara al futuro, porque el acceso a través de las redes fijas va a ser uno de los elementos clave para el desarrollo de los nuevos servicios de banda ancha.

Sin embargo, el modelo de regulación menos intrusiva que se ha aplicado al acceso a Internet e ISP, y en gran medida a los servicios móviles, ha permitido otorgar variadas alternativas y mayor flexibilidad al usuario final, reportándoles beneficios al satisfacer sus necesidades específicas en vez de sujetarlo a sólo un reducido conjunto de ofertas más o menos homogéneas y reguladas. Esta orientación se ha revelada más eficaz a la hora de incentivar a los operadores para que diseñen planes comerciales para distintos segmentos de clientes y mantengan tasas de inversión relativamente elevadas para contar con la infraestructura necesaria para ofrecer nuevos planes comerciales.

Básicamente el modelo regulatorio asociado a las redes fijas era de competencia en servicios, basado principalmente en compartir la red del operador establecido (desagregación de red, cargos de acceso de interconexión muy bajos, tratamiento asimétrico de los agentes, ...). Este modelo se adaptaba mejor a las características socioeconómicas de los países altamente desarrollados, que ya contaban con una cobertura social y territorial muy amplia en cuanto a redes e infraestructuras, cosa que no ocurría en América Latina. En otras palabras, que el modelo de competencia

introducido para las redes fijas no se adaptó bien a las características socioeconómicas del subcontinente.

Por tanto, en esta nueva etapa, es crítico para dotar a la SI de las infraestructuras que se requieren, que la necesaria competencia que debe desarrollarse no sea cualquier modelo de competencia, sino aquellos modelos específicos y adaptados a la región, que cumplan con algunas condiciones indispensables, entre ellas: i) ser capaces de impulsar la inversión y; ii) atender a las necesidades de los sectores más vulnerables de la sociedad.

La Banda Ancha no puede estar sometida al mismo régimen regulatorio que los servicios tradicionales

Cuando se habla de los servicios de la Sociedad de la Información, implícitamente se está haciendo referencia a un conjunto muy amplio de servicios multimedia altamente innovadores y que por sus características técnicas requieren de gran ancho de banda. En otras palabras, estamos hablando del acceso a la Banda Ancha. La Banda Ancha es la puerta de entrada a la SI.

Lo importante es visualizar que la Banda Ancha en un conjunto de soportes y servicios emergentes que si bien pueden compartir infraestructuras con los servicios básicos y/o tradicionales, son esencialmente distintos.

De hecho, el acceso a la Banda Ancha se puede brindar desde las redes fijas tradicionales (aunque tecnológicamente innovadas, con acceso xDSL) pero también desde otras plataformas, como las redes móviles (2,5G y 3G), el cable (CableModem), acceso radioeléctrico (LDMS, ...), por satélite, etc.

Por tanto, sería un error extender la regulación sectorial propia de los servicios básicos a los nuevos accesos en Banda Ancha, sólo por compartir infraestructuras con aquellos, ya que:

- Implicaría aplicar un régimen regulatorio propio de otros servicios, otras redes y otros momentos históricos a los servicios emergentes.
- Se desarrollarían asimetrías competitivas peligrosas y poco justificables, ya que el acceso a los mismos servicios tendría distintas regulaciones según las plataformas desde las que se ofrezca. Por ejemplo, un ISP de BA podría ser accedido indistintamente vía ADSL o vía Cable Módem. Pero si estas dos formas de acceso estuviesen contaminadas por la regulación de las plataformas que las soportan, el ADSL estaría sujeto a la regulación sectorial telefónica tradicional mientras que el CableMódem estaría desregulado.

Por lo tanto, la Banda Ancha debe ponerse al margen de la regulación de los servicios básicos al tiempo que se reconoce que la competencia en el acceso a la Banda Ancha se dará no sólo entre operadores dentro de una misma plataforma o tecnología (varios operadores de redes fijas, por ejemplo) sino entre plataformas o tecnologías de acceso distintas (redes fijas, cable, redes móviles, satélites, acceso inalámbricos, ...).

Por otra parte, aunque este marco regulatorio que se propone, se plantea como un objetivo al alcanzar lo más rápidamente posible, es lógico admitir que habrá un período de transición, en donde subsistirán regulaciones diferenciadas, surgidas históricamente al amparo de los distintos desarrollos de los respectivos mercados de servicios¹ y de las particularidades de las plataformas tecnológicas y de los modelos de negocio sobre los que se asientan.

En base a este reconocimiento, el camino a seguir, deberá guiarse por:

¹ Por ejemplo, durante el año 2001 el nivel medio de penetración de los servicios móviles en la región superó las cifras alcanzadas en la telefonía fija. Esta tónica de crecimientos acumulados distintos se mantendrá en los próximos años. Por otra parte, esta es una tendencia no sólo de la región sino de todos los mercados en el mundo.

- Evitar la traslación de reglas, normas y métodos concebidos para realidades y modelos anteriores y diferentes (por ejemplo, los de la telefonía fija tradicional) a los mercados que mejor han funcionado (por ejemplo, a los servicios móviles o Internet).
- En todo caso, el acercamiento de marcos regulatorios debe hacerse evolucionando hacia aquellos que mejor se han desarrollado y no a la inversa.
- La evolución hacia un modelo general de competencia entre plataformas no implica ignorar especificidades asociadas a ciertas tecnologías.

Garantizar el acceso sin discriminación a los contenidos

Es ya conocida la creciente importancia que tienen los contenidos en la nueva cadena de valor que hay detrás de los servicios multimedia de la Sociedad de la Información. Esto es parte de la revolución sectorial que se está operando, ya que implica la irrupción de nuevos agentes y la necesidad de desarrollar nuevas actividades dentro de la creación de servicios para garantizar que cada sociedad y cada región tenga un diseño social de los mismos adaptados a sus propias necesidades.

Pero como todo proceso de cambio fuertemente transformador, los contenidos van incorporando nuevas características a velocidades sorprendentes. Por ejemplo, hasta hace pocos años se identificaba como “contenidos” casi exclusivamente a los servicios de bases de datos o información previamente formateada o configurada (vídeo, ocio, juegos, etc.). Hoy los intercambios de información en tiempo real entre personas (P2P) constituyen más de la mitad de los contenidos que circulan por Internet, lo que está modificando el modelo de negocio.

Por todo ello, en la medida que los contenidos concebidos en un sentido amplio se configuran como eslabón fundamental de la nueva cadena de valor, es en torno a ellos donde también se debe evitar la aparición de nuevos estrangulamientos sectoriales, no sólo por la ausencia de contenidos adecuados, sino por la inadecuada gestión social y económica.

En otras palabras, que desde una perspectiva regulatoria, debe garantizarse la construcción de marcos regionales de referencia que:

- Faciliten la creación de contenidos regionales adaptados a la realidad socioeconómica de la región.
- No contaminen sus aspectos económicos con reglas intrusivas devenidas de la regulación tradicional.
- Se asegure el acceso equitativo, transparente y sin discriminaciones desde cualquier plataforma.
- Se controle la distorsión del mercado conjunto de servicios multimedia por aparición de prácticas anticompetitivas apalancadas en el control de los contenidos.

Superar (ampliando) el concepto de Servicio Universal

El concepto de Servicio Universal ha estado por un lado, impregnado de la idea de “corregir las deficiencias del mercado” y por el otro, asociado más o menos explícitamente a los servicios de telefonía fija. Es decir, llegar con líneas físicas individuales a zonas geográficas, sectores sociales y/o colectivos específicos que por sus características, no pueden ser servidos en condiciones normales del mercado.

Esta fórmula ha funcionado en las economías más desarrolladas, en donde estos conjuntos son realmente pequeños. Pero la realidad socioeconómica de América Latina, con los niveles de renta per cápita que tiene, ha demostrado que es difícil extender los servicios tradicionales y bajo los modelos de las últimas décadas, más allá de penetraciones en torno al 25% y esto en los PIBs más altos de la región.

Por tanto, se trata de crear nuevas condiciones de prestación de servicios que debiera partir de algunas premisas básicas:

- La responsabilidad política y el liderazgo en la atención de estas zonas y colectivos debe ser de los gobiernos.
- Los operadores con obligaciones para la provisión del Servicio Universal deben ser sensibles a estas necesidades, fundamentalmente desarrollando formas innovadoras y creativas para ayudar a cumplir esta atención. Hay ya ejemplos en Latinoamérica en donde de desarrollos de productos muy orientados a las características de la población con menos recursos que permiten integrar paulatinamente a estos ciudadanos y regiones al mundo infocomunicacional. Pero la experiencia en el desarrollo de estos casos de verdadera innovación en servicios, parece mostrar que es necesario conceder a los operadores que buscan innovar, flexibilidad para crear y configurar sus prestaciones.
- Los nuevos servicios en muchos casos requieren también una innovación social intensa: centros comunitarios, centros compartidos de servicios a PYMES, etc. implican una nueva forma de relaciones y de compartición de recursos.

Para el desarrollo de estas nuevas formas de comunicación, se requiere del consenso y la colaboración de los agentes sectoriales y de un marco regulatorio que encauce este proceso de innovación técnica y social.

Propuestas de principios para un marco regulatorio adaptado a la región, capaz de estimular la inversión.

En consecuencia, los principios sobre que deberían asentarse los marcos regulatorios de la región para ser sostenibles en el tiempo y adecuados a la realidad de la región deberían ser:

- Modelos de competencia orientados a promover la inversión

Priorizar los ordenamientos que incentivan y retribuyen razonablemente la inversión, a fin de no disuadir ni frenar el proceso inversor. Abandonar los modelos de competencia exclusivamente orientados a la reducción de precios mayoristas y minoristas hasta el punto de comprometer la sostenibilidad del sector, que en definitiva, han contribuido a estrangular el proceso de expansión y modernización de redes y servicios.

- Regulación de Defensa de la Competencia

La regulación sectorial tradicional debe dejar paso a que el sector se rija por las reglas de defensa de la competencia. Esto es, aligerar las regulaciones *a priori* (o *ex ante*) en donde se tratan de forzar de antemano las condiciones de competencia, para pasar a vigilar y penalizar los abusos de posición dominante, distorsiones de la sana competencia, etc.

- Seguridad Jurídica

El proceso inversor que es necesario lanzar para dotar a la región de las infraestructuras, redes y servicios necesarios para la SI, además de importante, es largo plazo. Por lo tanto, se requiere de reglas de juego claras y previsibles, para que el capital privado pueda valorar y afrontar el riesgo de cada decisión.

- Una regulación más horizontal que atienda a las distintas áreas en convergencia

Capacidad para adecuar tanto los marcos regulatorios como los organismos encargados de los mismos, a la confluencia de sectores hasta ahora gestionados desde ámbitos institucionales distintos y con criterios diferenciados.

- **Modelo de Competencia entre plataformas basado en la neutralidad tecnológica**

La evolución tecnológica y de los mercados ha hecho que los servicios de telecomunicaciones asociados a la SI se ofrezcan desde múltiples plataformas con capacidad creciente de integrar servicios multimedia (voz, datos, vídeo). Estas plataformas que se están configurando son:

- Redes fijas
- Redes móviles
- Redes de Cables
- Satélites
- Accesos Inalámbricos de gran capacidad

Todas ellas competirán entre sí, en todos los servicios o por familias de servicios. Por tanto, todas ellas tienen que gozar de un trato regulatorio equilibrado para no inducir arbitrajes ni discriminaciones entre agentes. Y el trato regulatorio que se debe dispensar -dentro de las particularidades esenciales de cada negocio- no debe ser otro que el de la regulación de la competencia.

- **Control *ex post* de prácticas anticompetitivas basadas en el control de los contenidos.**

- Control de abuso de posición dominante a partir del control de los contenidos.
- Protección de la propiedad intelectual basada en principios que beneficien a todas las partes implicadas.

- **Restringir (si la hubiere) la regulación de precios exclusivamente a servicios básicos**

Y, cuando se requiera una orientación a costes, basado en modelos de costes objetivos, a fin de evitar los subsidios entre agentes, al tiempo de permitir una recuperación razonable de las inversiones realizadas.

- **Innovación regulatoria para el desarrollo de productos y servicios capaces de incorporar a los sectores sociales más expuestos.**

Para hacer que la construcción de la Sociedad de la Información integre de forma positiva y creativa a todos los ciudadanos, pues de otra manera, el nuevo estadio social que esta emergiendo se bloqueará por las tensiones sociales de nuevo tipo (infopobres) que en estos casos, vienen a reforzar los desequilibrios preexistentes.

- **Armonización a nivel regional, sobre la base del consenso y el reconocimiento de las particularidades e intereses de Latinoamérica, de principios regulatorios y estándares que favorezcan la materialización de economías de escala y de alcance y que faciliten la innovación.**
