



DIRECTRICES SOBRE PRÁCTICAS IDÓNEAS DEL GSR11 RELATIVAS A PLANTEAMIENTOS NORMATIVOS PARA AVANZAR EN DESPLIEGUE DE LA BANDA ANCHA, FOMENTAR LA INNOVACIÓN Y PERMITIR LA INTEGRACIÓN DIGITAL DE TODOS*

El rápido crecimiento de la economía digital ofrece grandísimas oportunidades de desarrollo económico y social, crea mercados mundiales para aplicaciones y servicios, mejora la productividad, reduce los costes de las actividades y da rienda suelta a la creatividad y la innovación. El crecimiento de las redes de banda ancha acelerará esta tendencia y ofrecerá la oportunidad de salvar las limitaciones del tiempo y la distancia y disponer de un mayor ancho de banda en todo el mundo.

De manera similar, estas redes tienen, y seguirán teniendo, que ofrecer nuevas vías a todos los miembros de la sociedad, con independencia del género e incluyendo a las personas con discapacidad, para obtener información que propiciará una mejora de la educación, el empleo, la salud, la seguridad y la protección, y el beneficio económico. Ahora bien, para lograr el auténtico potencial de la banda ancha, los reguladores y poderes públicos deberán adoptar una visión global de estos beneficios colectivos y encontrar el justo equilibrio entre garantías normativas, flexibilidad y liberalización a escala mundial. Ya existe la tecnología necesaria para crear una profusión de redes de banda ancha interconectadas, y un mercado dinámico y competitivo para acceder a ellas. En esta época en que la banda ancha se considera cada vez más como un derecho de todos los ciudadanos, la reglamentación seguirá evolucionando de manera inteligente camino de una mayor apertura y un mayor dinamismo, limitando al mismo tiempo los desafíos y amenazas conexos.

Nosotros, los reguladores que participamos en el Simposio Mundial para Organismos Reguladores de 2011, reconocemos que no existe un modelo único y completo de práctica idónea, y estamos de acuerdo en que es posible aprender de la experiencia de los países. Por consiguiente, hemos identificado y refrendado estas directrices sobre prácticas idóneas en materia de reglamentación para expedir el despliegue de la banda ancha, fomentar la innovación y propiciarla la integración digital de todos.

I. Mecanismos de financiación para promover el despliegue de infraestructuras de banda ancha

1) Recurrir a las asociaciones

Reconocemos que, si bien el sector privado será el protagonista del desarrollo de la banda ancha, una política propicia y una buena gobernanza son esenciales para tener éxito en el despliegue y la adopción de la banda ancha. Cuando esos despliegues no ofrecen un rendimiento suficiente a las inversiones privadas, se pueden movilizar fondos públicos a través de asociaciones público-privadas (APP). Cuando se utilizan fondos públicos para inversiones en infraestructuras de banda ancha o instalaciones esenciales, los reguladores pueden recurrir a acuerdos de acceso abierto (por ejemplo la desagregación) a fin de obtener los máximos beneficios económicos con una cartera de usuarios y proveedores lo más extensa posible. La venta o el arrendamiento de esas infraestructuras deben ser transparentes y no discriminatorios, a fin de que no distorsionen los mercados conexos.

* Las Directrices se basan en contribuciones de Argelia, Belarús, Colombia, Côte d'Ivoire, Ecuador, Egipto, Jordania, Líbano, Malawi, Paraguay, Perú, Portugal, Ruanda, Suiza, Tailandia y Estados Unidos.

Cuando se suman a un marco normativo que suprime los obstáculos a la entrada de nuevos actores (nacionales e internacionales) en el mercado, los sistemas basados en el mercado son los más eficaces para promover por igual el despliegue de redes troncales y de acceso. Cuando esos mecanismos se completan con el acceso a infraestructuras de otros sectores tales como electricidad, agua y transportes, se pueden reducir los costes de instalación de infraestructuras, lo que genera mayores incentivos para la inversión privada.

2) Modernización de programas y fondos de servicio universal

Consideramos que incorporar el acceso a Internet de banda ancha en la definición del servicio universal puede ayudar a reducir la brecha digital que se avecina. Además, se puede escoger un programa nacional de servicio universal que integre un marco para garantizar un acceso generalizado a servicios de banda ancha esenciales. El servicio universal se debe definir de manera tecnológicamente neutral, es decir, definiendo servicios en lugar de redes o tecnologías.

Los reguladores y los poderes públicos pueden contemplar la posibilidad de transformar los programas actuales de servicio universal en programas de integración digital que tengan en cuenta servicios de banda ancha para todos los ciudadanos. Los programas de servicio universal se podrían financiar a través de los ingresos generados por las actividades de una amplia gama de actores del mercado y otras fuentes alternativas. Puede recurrirse a subvenciones inteligentes para evitar distorsiones en el mercado al tiempo que se progresa en el logro de los objetivos del servicio universal.

Cuando existe un Fondo de Acceso/Servicio Universal (FASU), es posible modernizarlo:

- para que sirva de facilitador del mercado, orientar servicios y aplicaciones rurales innovadores, generar demanda de conectividad y servicios TIC avanzados (es decir, financiando el acceso de banda ancha para escuelas y hospitales, y subvencionando directamente a los usuarios,); y/o
- para que sirva de mecanismo de financiación de redes de banda ancha en zonas rurales y de alto coste apoyando sus servicios al por menor (por ejemplo, acceso compartido), así como los servicios al por mayor (por ejemplo, mediante la subvención de instalaciones de red intermedias tales como redes troncales, torres inalámbricas y otras infraestructuras pasivas).

II. Fomentar la inversión privada en la banda ancha mediante la reglamentación de los incentivos

Los poderes públicos y los reguladores tienen varias posibilidades de ofrecer incentivos al sector privado para que invierta en el sector de las TIC, tales como adoptar políticas favorables, simplificar los regímenes de licencias, poner más espectro a disposición, reducir las obligaciones normativas y ofrecer incentivos fiscales.

1) Dar una orientación global mediante una política nacional

Consideramos que los gobiernos deben promulgar una política coherente y global sobre las TIC y/o la banda ancha. Esta política debe aclarar el compromiso del gobierno de fomentar el desarrollo de la banda ancha en todos los sectores y mediante la liberalización del mercado de la banda ancha y conferir al regulador las atribuciones necesarias para avanzar con un plan de liberalización.

Somos conscientes de que los poderes públicos, con ayuda de los reguladores, deben estudiar los marcos legislativos y normativos vigentes para suprimir los obstáculos que dificultan la instalación y utilización de la banda ancha, es decir, revisar leyes fundamentales tales como la legislación sobre las TIC, las transacciones electrónicas, la propiedad intelectual y la protección de la información personal.

Además, es urgente reconocer los problemas que plantea el cambio climático y, en particular, los residuos electrónicos, que deben ser prioritarios en la agenda política de los países que todavía no los consideran como tal, a fin de que se puedan atribuir los recursos necesarios a aumentar la supervisión de las normas de gestión de esos residuos.

Reconocemos que lo ideal es recurrir a amplias consultas públicas al elaborar los planes, políticas y estrategias nacionales de desarrollo del sector de las TIC en general o de despliegue y adopción de la banda ancha en particular, a fin de asegurarse de que las monumentales inversiones futuras se fundamentan en decisiones colectivas del sector público, el sector privado y la sociedad. La creación de organismos de coordinación, tales como comisiones o consejos nacionales de banda ancha o integración digital, en los que participen autoridades públicas, inversores y usuarios, así como todo tipo de interesados, pueden servir de plataforma para lograr una comprensión, una visión y una estrategia comunes. Otra posibilidad de lograr una relación positiva con todos los interesados es crear incubadoras de políticas propicias para obtener ideas de la población y reflexionar sobre soluciones originales para llevar la banda ancha al nivel siguiente.

2) Racionalizar los regímenes de concesión de licencias

Para facilitar la entrada en el mercado de la banda ancha y aumentar la competencia en todas las capas de la red, se puede simplificar la reglamentación de la concesión de licencias e introducir un sistema de licencias unificadas, con todos los servicios unificados en una sola licencia o concesión.

Para que los operadores TIC puedan comenzar sus actividades rápidamente, los reguladores deben considerar la reducción de los cánones para la obtención de licencias y los requisitos administrativos y oficiales para entrar al mercado y ofrecer un servicio. Se podrían entregar licencias provisionales gratuitas (o que sólo cubrieran los costes administrativos) durante un periodo de prueba renovable antes de expedir las licencias definitivas.

3) Hacer disponible espectro para la banda ancha móvil

Con la evolución de la demanda de servicios de banda ancha más potentes, ubicuos e ininterrumpidos, la distribución de espectro para los servicios inalámbricos de banda ancha se convierte en un parámetro esencial del futuro crecimiento de la economía digital. Los reguladores y poderes públicos, al tiempo que consideran los objetivos nacionales, las realidades económicas y las presiones del mercado, deben estudiar todo tipo de cuestiones para asegurarse de que el espectro se utiliza lo más eficazmente posible.

A este respecto, reconocemos que es preferible un sistema de incentivos dependientes del mercado para obtener más disponibilidad de espectro destinado a los servicios de banda ancha móviles, lo que facilitaría la competencia entre plataformas y propiciaría la innovación. Se podría concebir una nueva generación de subastas de espectro para extender el acceso de banda ancha a las zonas desatendidas e insuficientemente atendidas, como por ejemplo subastas de incentivos voluntarios, subastas invertidas y la oferta de todas las bandas del espectro en una misma subasta. Además, permitir una utilización flexible del espectro, incluida una reorganización del espectro y mercados de espectro secundarios, es fundamental para asegurarse de que, al madurar y evolucionar el mercado, el espectro se oriente hacia utilizaciones más productivas, incluida la banda ancha móvil. Si se aprovecha el "dividendo digital" se podrá extender el acceso de banda ancha móvil y los "espacios en blanco" de la TV podrían servir para una utilización sin licencia que permitiría proponer servicios de banda ancha más potentes.

4) Suprimir los obstáculos a la instalación de infraestructuras de banda ancha y al acceso a las redes de banda

Reconocemos que los países que disponen de políticas y reglamentaciones específicas destinadas a suprimir los obstáculos a la edificación de infraestructuras de banda ancha, incluidas las que se basan en iniciativas dirigidas por el gobierno a fin de estimular la demanda, se pondrán en vanguardia de la economía digital. Reducir las cargas normativas y recurrir lo menos posible a intervenciones normativas resulta esencial para reducir el coste de la instalación de infraestructuras, la prestación de servicios a los usuarios y el fomento de la creación de aplicaciones y contenidos digitales. Los imperativos reglamentarios integrados en instrumentos formales que no pueden revisarse de manera oportuna para responder a la evolución de las circunstancias inhibirán el crecimiento de la banda ancha, especialmente cuando afecten a la elección de la tecnología o de las actividades operativas asociadas con la implantación o utilización de la banda ancha. Ampliando las directrices sobre prácticas idóneas del GSR 2008, los reguladores podrían tomar medidas para:

- facilitar la concesión de permisos adecuados para la construcción de infraestructuras, especialmente cuando la red de acceso exija derechos de paso para el despliegue de fibra al hogar y para hacer posible la entrega de servicios de banda ancha de ofertas múltiples;
- adoptar reglas o promover políticas e incentivos tendentes a fomentar la compartición de infraestructuras, particularmente cuando se trate de la compartición pasiva de redes, conductos y otras instalaciones de apoyo;
- fomentar el establecimiento de centrales Internet (IXP) con las cuales los proveedores de servicios Internet (PSI) pueden intercambiar tráfico Internet a nivel local, nacional o regional, y reducir así los costes de la entrega de contenido y optimizar la utilización de la anchura de banda, especialmente para los servicios multimedia avanzados;
- facilitar la creación de puntos de amarre virtuales de cables submarinos. Esos puntos de amarre y las cabeceras internacionales asociadas podrían pertenecer y ser gestionadas por un operador TIC identificado mediante un proceso de licitación competitiva o sobre la base de un modelo APP. El punto de amarre sería necesario para proporcionar anchura de banda de alta capacidad a todos los operadores titulares de licencias del país en condiciones normales de mercado, tales como acceso abierto, no discriminación y tarificación transparente.

5) Conceder incentivos fiscales

Los reguladores y poderes públicos deben cooperar para reducir los impuestos sobre los servicios, aparatos y equipos a fin de aumentar de este modo los niveles de penetración y preparar el terreno para una mayor demanda de servicios de banda ancha.

De manera más general, se pueden conceder incentivos fiscales específicos a los proveedores de redes, servicios y equipos de banda ancha, ya sean fijos o móviles, a fin de estimular un mercado de la banda ancha sólido y competitivo, como la supresión de ciertos gravámenes durante determinados períodos (por ejemplo, los cánones de espectro en áreas de interés específicas), la aplicación de un solo arancel aduanero preferencial a los equipos y materiales, la exoneración del impuesto sobre el valor añadido de los equipos y materiales importados fabricados o vendidos localmente, y reducciones fiscales para los que orientan sus recursos a la investigación y el desarrollo de aplicaciones y de contenido digital.

III. Estimular la innovación y el desarrollo de aplicaciones y servicios

1) Fomentar la creación y adopción de aplicaciones, servicios y contenido digital

Consideramos que la amplia difusión de aplicaciones y servicios de cibergobierno y ciberfinanza aumentará considerablemente la demanda de banda ancha por parte de los consumidores. Para ello, las entidades públicas tienen que adoptar aplicaciones y contenidos pertinentes para permitir una mayor participación de sus ciudadanos, fomentando así el advenimiento de una nueva cultura digital. Muchas aplicaciones electrónicas tales como la compra por Internet, los sistemas de pago electrónico, el seguimiento de documentos y los sistemas de gestión de flujo de trabajo pueden mejorar los procesos públicos y aumentar la participación de los ciudadanos en el desarrollo socioeconómico del país. Aplicaciones tales como las iniciativas en materia de ciber salud, ciberagricultura y cibereducación ayudan a los gobiernos a alcanzar las metas nacionales esenciales, para lo cual resulta indispensable fomentar la confianza en la utilización de las TIC.

También consideramos que los poderes públicos y reguladores deben desempeñar un papel en el ecosistema de la banda ancha y crear el entorno en el que la creación, divulgación y adopción de contenido digital dinámico podrán prosperar. Para empezar, un estudio pormenorizado y progresista del marco normativo del sector de las TIC es esencial para poder evaluar los cambios necesarios destinados a propiciar los servicios y aplicaciones nuevos y emergentes, tales como la banca móvil y las redes sociales.

2) Estimular la inversión en actividades de I+D

La innovación es esencial para el crecimiento de la economía de la banda ancha y para garantizar el derecho de acceso, utilización y creación de contenido digital.

Consideramos que debe fomentarse por todos los medios la inversión privada en investigación y desarrollo (I+D). Además, cuando se dispone de recursos, la inversión debe orientarse hacia la investigación y desarrollo de infraestructuras públicas. El FASU, por ejemplo, se puede utilizar para financiar parcialmente las actividades de I+D. Además, las entidades públicas, incluidos los reguladores, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, pueden cooperar para ofrecer incentivos para propiciar el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales innovadores por parte del público.

Somos conscientes de que los gobiernos pueden fomentar la innovación para afrontar dificultades específicas, y en particular estimular la creación de contenido local en idiomas y nombres de dominio locales, y crear centros de formación para fomentar la innovación tecnológica entre los estudiantes. Igual de importantes para el desarrollo social y económico son la creación y el mantenimiento de incubadoras de innovaciones TIC y centros de desarrollo de actividades comerciales para ofrecer alojamiento, capacitación y asesoramiento de alta tecnología a pequeñas y medianas empresas y ofrecer fondos y asistencia de otro tipo a empresas que comienzan en las TIC.

3) Aplicar los derechos de propiedad intelectual

Reconocemos que es esencial proteger la propiedad intelectual, porque ayuda a investigadores e inventores a abrir camino hacia una economía digital inteligente e innovadora. La innovación se puede fomentar con regímenes de propiedad intelectual que equilibran la utilización monopolística de los inventos con la creación de un rico dominio público de materiales intelectuales.

Además, consideramos que velar por que exista un mecanismo equilibrado, proporcionado y robusto con el que los propietarios de contenido puedan afrontar las infracciones a sus derechos, crea una base estable y sólida para la innovación y la creación. Definir reglas y procedimientos de aplicación de los derechos de propiedad intelectual protegiendo totalmente la privacidad de los consumidores obliga a encontrar un sutil equilibrio que estimule y proteja a la vez a todos los interesados en la economía digital.

IV. Aumentar la alfabetización digital

Reconocemos que los conocimientos digitales se han convertido en un activo personal y profesional esencial cuando la economía mundial evoluciona para hacerse abierta, competitiva y digital. Los países que tienen un alto nivel de cultura digital son más innovadores y productivos y obtienen una mayor parte del comercio, las inversiones y el trabajo en el mundo.

Somos conscientes de que los reguladores y poderes públicos tienen un papel que desempeñar en la promoción de un sistema de capacitación de primera clase en todos los países que permita obtener unos recursos humanos creativos. Es fundamental para facilitar la inversión en todo tipo de enseñanzas y, en particular, la enseñanza de las TIC, desde los fundamentos a los cursos más avanzados, en particular en el ámbito de la I+D, la transferencia de conocimientos informáticos y el desarrollo de aplicaciones y contenidos digitales (en particular los relacionados con la cultura local). Deberían proporcionarse fondos suficientes y sostenibles a las universidades, laboratorios informáticos y otras instituciones de investigación públicas, aprovechando las asociaciones internacionales siempre que sea posible y ventajoso.