

TENDENCIAS EN LAS REFORMAS DE TELECOMUNICACIONES 2002: UNA REGLAMENTACION EFICAZ

Resumen

Con ocasión de la Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2002, se han publicado la cuarta edición de las Tendencias en las Reformas de Telecomunicaciones (TRT 2002). El tema del Informe correspondiente a este año es la reglamentación eficaz.

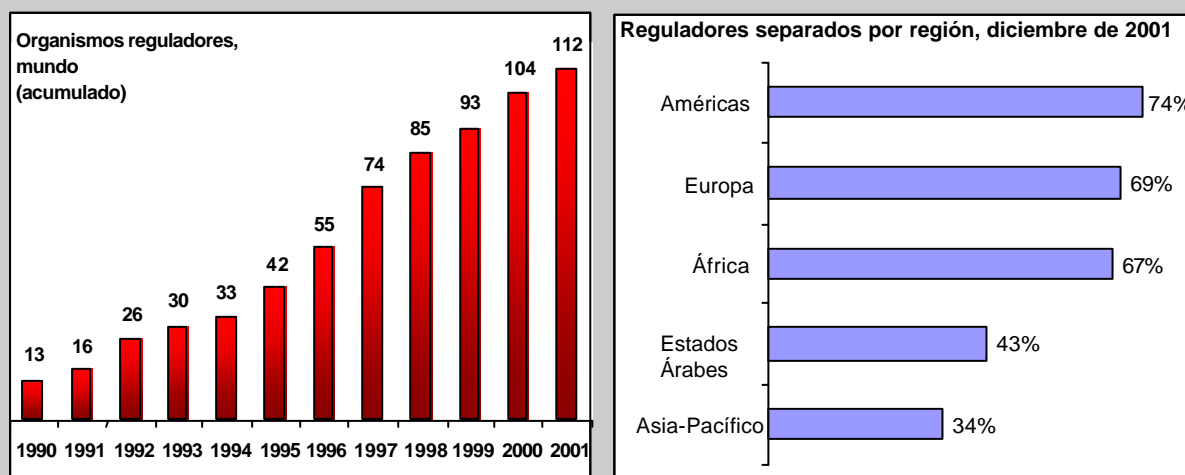
En *Tendencias 2002* se da idea detallada de lo que es una reglamentación eficaz. En la línea de las ediciones anteriores, *Tendencias 2002* contiene un capítulo en el que se destacan las tendencias mundiales de la reforma en los mercados, y en los demás capítulos se analiza por qué razón resultan necesarios los organismos reguladores, el marco institucional de la reglamentación y las funciones y poderes generales y específicos del regulador, así como su transparencia, equidad, dotación de personal y financiación.

En el presente documento resumimos brevemente el Informe mencionado, que se basa en los datos recogidos de los Estados Miembros en la encuesta anual de la UIT sobre reglamentación, así como de los cinco estudios de caso sobre reglamentación eficaz efectuados por la BDT durante 2001 en Brasil, Botswana, Marruecos, Perú y Singapur. En lo que sigue se destacan varios enfoques cuyo objetivo es lograr una reglamentación eficaz y transparente.

Introducción

Cabe preguntarse por qué se requiere una reglamentación eficaz. En el último decenio, la reforma del sector de tecnología de la información y la comunicación (TIC) trajo consigo una serie de cambios fundamentales en el plano de la reglamentación y el institucional. Una de las transformaciones más notables fue el surgimiento de organismos reguladores de telecomunicaciones y de una serie de industrias reglamentadas. En todo el mundo más de 110 gobiernos han creado entidades de reglamentación y otros tienen programado hacerlo en un próximo futuro. El establecimiento de entidades reguladoras obedece al hecho de que los países han reconocido que la tarea más esencial en la reforma del sector TIC es instituir un regulador eficaz y transparente.

Figura 1: Organismos de reglamentación, en el mundo y por región:



Fuente: ITU World Telecommunication Regulatory Database 2001.

Los reguladores son como un faro que ilumina una bahía segura y próspera, ya que dan a los operadores que desean implantarse en un país la señal de que les garantizarán reglas de inversión claras de forma equitativa y transparente. Aunque los propios reguladores no desempeñan el papel de una empresa en el comercio o explotación de las redes y servicios TIC, ni tampoco venden productos o servicios a clientes, de manera análoga a un faro, arrojan una luz que permite a los operadores realizar sus actividades sin incertidumbres. Los reguladores hacen posible el despliegue de las redes, el lanzamiento de nuevos servicios y la creación de nuevas oportunidades de empleo y velan por la satisfacción de los clientes. Es por esta razón que hemos seleccionado la imagen de un faro para que figure en la cubierta de la presente edición de *Tendencias en las Reformas de Telecomunicaciones*.

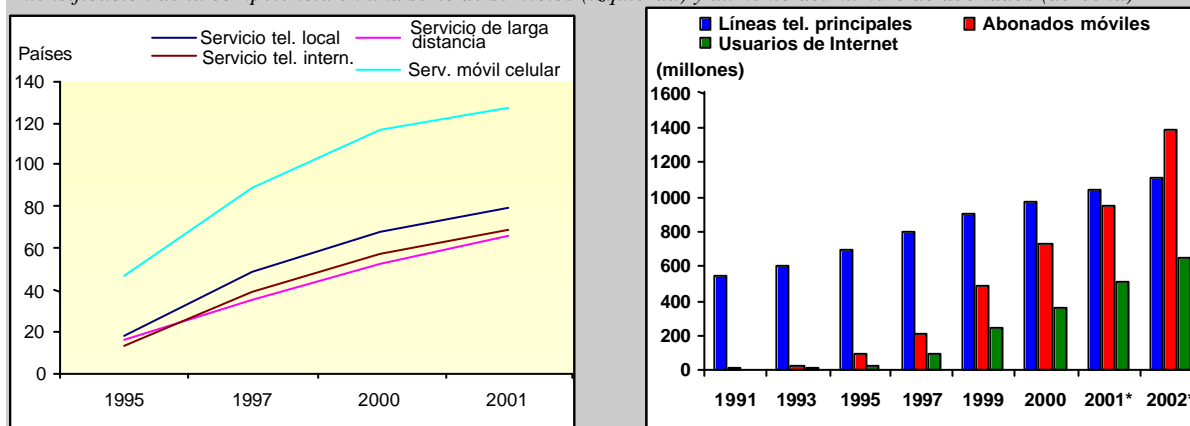
Reforma del sector

La reforma del sector de las telecomunicaciones es actualmente la norma en los Estados Miembros de la UIT, la mayoría de los cuales han iniciado al menos la implementación de un programa de reforma, si es que no se han comprometido ya plenamente en este sentido. El impulso del movimiento de reforma del sector en todos los países que se materializó durante la década de los 90 ha pasado ya al nuevo siglo, aun cuando la gran expansión económica registrada en ese decenio entrara en una fase de atonía en muchos países. Aunque las perspectivas económicas para 2001 hayan sido menos optimistas y afectado sin duda alguna la reestructuración de la industria, especialmente en lo que concierne a las privatizaciones y a las subastas de espectro programadas, los gobiernos siguen comprometiéndose con la liberación de sus mercados, para atender más adecuadamente a sus metas del servicio universal.

Es cada vez más frecuente que los gobiernos tomen conciencia de que sus activos nacionales TIC dependen del ritmo que impriman a sus programas de reforma sectorial. Asimismo, está aumentando mucho el número de abonados a los servicios TIC en todo el mundo, especialmente en lo que concierne al acceso móvil celular y a Internet. Actualmente, estos servicios son proporcionados en gran medida en un marco de competencia, por lo cual los reguladores deben garantizar eficazmente que se aplicará un conjunto de reglas comerciales equitativas y transparentes. En pocas palabras, los inversores en el operador establecido y sus competidores necesitan que se les garantice un sólido paquete de reformas sectoriales y, hoy más que nunca, los países saben que sus esfuerzos para promover el crecimiento del sector TIC se encuentran inexorablemente vinculados a esa reforma.

Figura 2: Escaso crecimiento del mercado

Intensificación de la competencia en una serie de servicios (izquierda) y aumento del número de abonados (derecha)



Fuente: ITU World Telecommunication Regulatory Database 2001.

Cuando los gobiernos comienzan a autorizar la competencia para una creciente gama de servicios, descubren que no pueden limitarse a declarar que han liberalizado sus mercados. De hecho, en la mayoría, si no en todos, los países, especialmente aquellos con una larga trayectoria de propiedad pública de los operadores de telecomunicaciones, no podemos ni siquiera afirmar que existan *mercados* de servicios de telecomunicaciones propiamente dichos. En tales países las

telecomunicaciones fueron un servicio público en lugar de sujetarse a las fuerzas del mercado. Así, pues, no basta con declarar que las telecomunicaciones se prestarán en un régimen de competencia para garantizar que los nuevos competidores puedan empezar a competir o lo hagan realmente.

Se ha hecho claro que en casi todos los países, incluidos los desarrollados, el gobierno debe intervenir y orientar, al menos para impulsar la competencia hasta un punto a partir del cual pueda sobrevivir por cuenta propia. Por otra parte, los aspectos de liberalización más urgentes, tales como la interconexión, la concesión de licencias y el establecimiento de precios, exigen amplias competencias profesionales, lo que aumenta, a su vez, la necesidad de establecer reguladores.

Muchos organismos de reglamentación estiman que el regulador es sólo un rasgo del periodo de transición a un mercado de plena competencia. Sin embargo, incluso en mercados en que ha prosperado la competencia para ciertos servicios (por ejemplo, servicios móviles y telefonía vocal de larga distancia), los organismos de reglamentación siguen siendo indispensables, aunque sus características se hayan podido modificar. Mientras que en los mercados que precedieron a la competencia era menester promulgar extensos códigos normativos *ex ante* para prescribir las conductas de los operadores, los plenamente liberalizados pueden requerir un enfoque más arbitral, en virtud del cual se intervenga únicamente cuando las fuerzas del mercado sean insuficientes para proteger la competencia o lograr los objetivos nacionales. Asimismo, cunde la necesidad de implementar programas de servicio universal y de calidad de servicio, lo que, por su parte, hace más urgente crear reguladores y darles ese mandato.

Como en casi todos los países se autoriza la competencia como mínimo para suministrar algunos servicios de telecomunicaciones y en un número cada vez mayor de naciones los programas de reforma sectorial se basan en las necesidades del consumidor, el Estado debe responder a tres interrogantes fundamentales:

- 1) ¿Qué tipo de "reglamentación" habría que aplicar en mercados que se encuentran en diferentes fases de transición a la competencia?
- 2) ¿Cuál es el mejor enfoque institucional que cada gobierno debe adoptar para afrontar las condiciones del mercado en su país? y
- 3) ¿De qué forma han de garantizar los gobiernos que se atiendan las necesidades del consumidor?

Nuevas instituciones de reglamentación

Los diferentes países responden cada vez más adecuadamente a estas preguntas en sus legislaciones de creación de nuevos organismos reguladores o de reforma de los existentes. Huelga decir que en un país que acaba de salir del régimen de monopolio de un PTT y esté convirtiéndose a éste en un operador comercial, puede resultar necesario crear una entidad reguladora. Asimismo, los gobiernos que cuentan ya con organismos de reglamentación se encuentran reexaminando su estructura y mandato, con el fin de responder a los cambios del mercado, entre los cuales figuran la "convergencia" de las industrias de voz, datos y multimedios.

Es cada vez más frecuente que los gobiernos establezcan reguladores especializados e incluso tecnocráticos. Se trata con frecuencia de organismos u oficinas separados, presididos por comisarios o jefes designados, pero algunas veces siguen siendo unidades semiautónomas de ciertos ministerios. En cualquier caso, el objetivo es que los organismos reguladores capten y movilicen el personal especializado que el gobierno requiere para promover la liberalización y desarrollar mercados de telecomunicaciones abiertos.

Como se ha destacado en el presente Informe, la idea que subyace en la creación de estas entidades es instituir regímenes de reglamentación eficaces e independientes que sienten bases óptimas para la inversión privada en infraestructura y servicios. Una de las condiciones más importantes a este

respecto es la estabilidad de la reglamentación. En el capítulo 2 se analiza el imperativo de garantizar a los inversores que no quedarán sujetos a expropiaciones *de facto* "administrativas" porque así se especifique en una serie de decisiones arbitrarias y partidistas del organismo regulador. Lo que interesa a los inversores es que haya claridad en la formulación de políticas, equidad en su implementación y coherencia a la hora de vigilar la observancia de los reglamentos. La competencia y la inversión privada, especialmente en el mundo en desarrollo, se consideran instrumentos para lograr metas sociales y económicas, tales como garantizar el acceso universal o introducir nuevas tecnologías de banda ancha que generen una mayor productividad en toda la economía. En la mayoría de los países se espera que los reguladores tengan presente estos esenciales objetivos sociales como parte de su mandato en favor del *interés público*. Así, pues, cabe preguntarse si las entidades de reglamentación serán suficientemente eficaces y transparentes para aplicar sus mandatos. En el Informe se analiza esta cuestión fundamental.

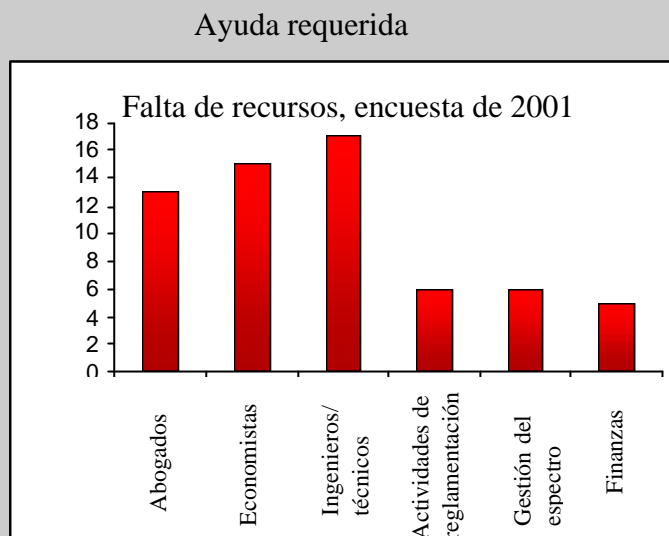
Eficacia

Para garantizar que los organismos de reglamentación sean eficaces, los gobiernos pueden:

- *Estipular claramente el mandato del regulador*, para lo cual la legislación de habilitación debería especificar detalladamente lo que el gobierno espera que haga la entidad reguladora y lo que ésta no puede hacer, de qué forma debería desempeñar sus funciones y qué mandato le otorga la ley para vigilar la observancia de su normativa.
- *Proporcionar recursos humanos y financieros suficientes*. No hay organismo regulador que pueda lograr o mantener su eficacia si carece de las competencias técnicas y los fondos necesarios. La autonomía del organismo regulador depende de sus mandos directivos y de las prácticas gubernamentales. Lo ideal sería que la legislación de habilitación estableciera criterios básicos para contratar a sus directores y plantilla, así como para financiar al regulador mediante varios medios, incluidos gravámenes. Sin embargo, el regulador es responsable de gestionar de manera eficiente su personal y presupuesto.
- *Otorgar el poder suficiente para hacer cumplir la reglamentación*. Los organismos reguladores deben estar en condiciones de garantizar que sus decisiones se traduzcan a la práctica, lo que incluye la posibilidad de imponer las sanciones al caso. Como representantes de la autoridad civil y del imperio de la ley, habría que tomar en serio y obedecer a los reguladores. Esto no significa que los reguladores no puedan discutir o negociar transacciones o acuerdos con los operadores, siempre y cuando participen en esas negociaciones en posición de fuerza. Por otra parte, los operadores, establecidos o de otro tipo, no deberían dictar en modo alguno sus condiciones al regulador.
- *Dar al regulador la suficiente flexibilidad estructural*. No habría que imponer a los reguladores estructuras burocráticas o reglas de actuación excesivamente rígidas, y éstos deberían ser libres de captar del exterior y de la manera más eficaz posible las capacidades y los conocimientos especializados que requieren para tomar sus decisiones rápida y constructivamente. Asimismo, los reguladores deberían estar en condiciones de actualizar o revisar sus estructuras para hacer frente a la evolución de las industrias que supervisen.
- *Establecer plazos y objetivos para una adopción de decisiones eficiente*. Un elemento indispensable para eliminar la incertidumbre en cuanto a las actuaciones del regulador consiste en que los interesados sepan que actuará con la celeridad necesaria para tomar decisiones sobre cuestiones pendientes. Esto se aplica en particular a las solicitudes de licencia y otras autorizaciones. Tramitar tardíamente solicitudes es contraproducente para la consecución de objetivos públicos tales como el fomento de la competencia y la constitución de infraestructura de red.

Figura 3: Ayuda requerida

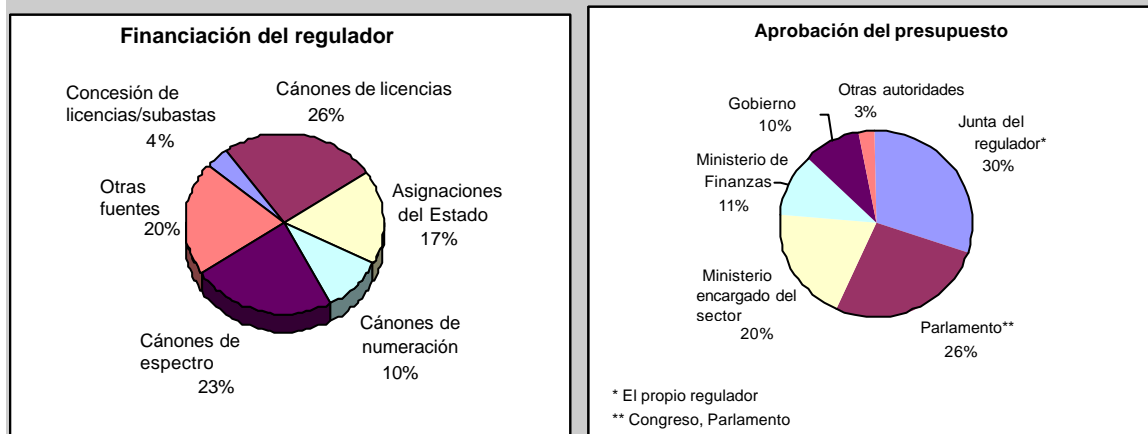
La encuesta anual sobre reglamentación de la UIT indica que el 75% de todos los organismos de reglamentación, incluidos algunos de los más antiguos y más desarrollados, carecen de recursos laborales suficientes.



Source: ITU World Telecommunication Regulatory Database, 2001.

Fuente: ITU World Telecommunication Regulatory Database, 2001.

Figura 4: Mecanismos de financiación en todo el mundo y aprobación de presupuestos, 2001



Fuente: ITU World Telecommunication Regulatory Database, 2001.

Independencia

El concepto de la independencia del regulador es uno de los que ha dado lugar a más debates y tal vez a menos acuerdos. Es también una de las nociones que se abordan con mayor frecuencia con un enfoque político. De hecho, lo que un gobierno puede considerar vital en cuanto a la independencia, para otros será impráctico, poco acertado o incluso imposible.

No obstante, existen esferas de acuerdo común que pueden utilizarse en el análisis, sin prejuzgar los posibles resultados de éste. Cabe considerar la independencia al menos desde tres puntos de vista diferentes:

- 1) independencia con respecto a los actores comerciales;
- 2) independencia con respecto a influencias o controles de estrechas miras por parte de los partidos políticos;
- 3) independencia con respecto a las capacidades².

En último término, la eficiencia, credibilidad e independencia del regulador son nociones que se apoyan mutuamente. Muchos gobiernos concederán al organismo de reglamentación un amplio margen de actuación independiente, siempre y cuando éste atienda plenamente a su mandato y genere decisiones razonadas, pero que no suplanten los poderes jurídicos y de reglamentación del Estado. Por otra parte, un regulador que sea continuamente incapaz de desempeñar las funciones y tareas que se le han asignado perderá inevitablemente su independencia, será captado por la industria y otro organismo u oficina público lo reemplazarán para llenar el vacío que ha dejado. Por lo mismo, no hay regulador que pueda realizar eficazmente sus actividades, si se le priva constantemente de recursos, experimenta injerencias políticas o se llega a la conclusión (real o meramente supuesta) de que carece de integridad debido a los vínculos que pueda mantener con uno o más operadores regulados.

A lo largo del presente Informe ha aparecido una y otra vez el tema de la transparencia, que reviste suma importancia para mantener la eficacia e independencia, toda vez que un regulador que garantice escrupulosamente las debidas garantías procesales y la transparencia no tendrá nada que ocultar y podrá tomar decisiones en un sinnúmero de esferas y desde muchos puntos de vista, así como defender esas decisiones con el registro minucioso y público de su trayectoria. En estos tiempos de rápida creación y transmisión de la información, resulta cada vez más fácil que los organismos de reglamentación puedan trabajar de manera transparente y rápida, utilizando sitios en la web y otros medios, con el fin de mantener bien informados a las empresas, los funcionarios públicos y los consumidores.

Variaciones nacionales en las tendencias mundiales

No hay un solo modelo para garantizar la eficacia e independencia en los reguladores y éstos no pueden crearse en el vacío, ya que son inevitablemente el producto de las condiciones políticas, sociales y jurídicas que prevalezcan en su país. Es probable que los países tengan prioridades nacionales e incluso enfoques culturales diferentes para abordar cuestiones que entrañan muy directamente la dispersión de poderes en el gobierno, así como entre el gobierno y la industria privada. Por otra parte, esas prioridades y enfoques no son estáticos ya que los métodos y las políticas de reglamentación cambian y los reguladores también. Además, una vez que se ha creado una entidad reguladora y ésta inicie actividades, no hay un plan, y no suele haber tampoco un precedente nacional, que diga cómo debe actuar y reglamentar. Sin embargo, la forma en que cada país crea, organiza y traduce a la práctica su organismo de reglamentación es uno de los factores más importantes para garantizar el éxito del proceso de reforma.

En este Informe se ha visto que existe una tendencia mundial al establecimiento y reorganización de entidades reguladoras. Además, existen notables semejanzas en los problemas que los gobiernos afrontan a la hora de establecer regímenes eficaces de reglamentación, ya que todos ellos deben solucionar problemas de recursos, delegar poderes a los reguladores y definir la larga lista de tareas

² En este sentido, la independencia remite al hecho de que el regulador confía en sus capacidades para traducir a la práctica su mandato, para arbitrar divergencias atendiendo al interés público y para contribuir a la consecución de los objetivos nacionales generales en el sector de telecomunicaciones. Un organismo de reglamentación independiente es, pues, aquel que establece y mantiene su credibilidad ante el sector privado y sus interlocutores en el gobierno.

de reglamentación que éstos han de desempeñar. Huelga decir que en todo el mundo, tanto en desarrollo como desarrollado, las entidades de reglamentación se encuentran abordando estos problemas de manera constructiva e innovadora, por ejemplo, aplicando otras formas de organización menos jerárquicas, impartiendo capacitación, estableciendo paquetes de prestaciones a los empleados, dando información al público a través de Internet y creando sistemas de consulta.

Cabe esperar que el análisis de estas cuestiones y respuestas creativas que se ha efectuado en el presente Informe servirá de catalizador para promover en el futuro la innovación y la experimentación, y permitirá a los reguladores y a otros profesionales de las telecomunicaciones compartir experiencias y metodologías.

Para mayor información sobre este Informe y otras actividades de reforma de la BDT, sírvase consultar <http://www.itu.int/ITU-D/treg/>.
