



UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES OFICINA DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES

CONFERENCIA MUNDIAL DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES (CMDT-98)

Documento 37-S
27 de enero de 1998
Original: ruso

La Valetta, Malta, 23 de marzo - 1 de abril de 1998

Para información

Punto del orden del día: 2.0

SESIÓN PLENARIA

República Kirguisa

TELECOMUNICACIONES MODERNAS Y PROBLEMAS DE LA REGLAMENTACIÓN ESTATAL DE LAS TELECOMUNICACIONES EN LOS PAÍSES NUEVOS

B. Nurmatov, Vicedirector Primero, Organismo Nacional de Comunicaciones, República Kirguisa (Bishkek), A. Pavlyuk, Experto Principal de la UIT/BDT (Moscú).

Introducción

Los nuevos países que aparecieron después del desmembramiento de la URSS encuentran cierto número de problemas comunes, algunos de los cuales vienen también muy al caso para muchos países desarrollados.

Estos problemas son:

- 1) Establecimiento de un marco jurídico para las telecomunicaciones.
- 2) Mejoramiento de las redes de telecomunicación o construcción de redes nuevas modernas.
- 3) Reglamentación estatal de las comunicaciones en el contexto de una economía de mercado incipiente.

El ejemplo de la reglamentación y el desarrollo de las telecomunicaciones en Kirguistán permite comprender la naturaleza de estos problemas y también las posibles maneras de resolverlos.

1 Establecimiento de un marco jurídico para las telecomunicaciones

El marco jurídico existente es el reflejo de una economía planificada rígida en la cual la totalidad del sector de telecomunicaciones se encontraba en manos de un organismo encargado de la política y reglamentación sectoriales y que decidía cómo debían desarrollarse las telecomunicaciones, en qué empresa había que invertir y la cuantía de esta inversión.

En estas circunstancias, no existían problemas de concesión de licencias, homologación de terminales, vigilancia del cumplimiento de las condiciones de licencia, acuerdos entre operadores y solución de controversias entre ellos, etc. Como es natural, tampoco existía un régimen jurídico para tratar tales asuntos.

- Este documento se imprime en un número limitado de ejemplares, por razones de economía. Por tanto, se ruega a los participantes los lleven consigo a la reunión ya que no podrán disponer de otros adicionales.

Al irse estableciendo una economía de mercado y un régimen de competencia entre operadores, la inexistencia de instrumentos reglamentarios para atender a tales asuntos alza obstáculos importantes. En primer lugar, crea una incertidumbre en cuanto a las decisiones de la autoridad de reglamentación (que tiene muy poca experiencia en la actuación en un mercado liberalizado) y suscita muchas oportunidades de corrupción. En segundo lugar, la inexistencia de un régimen legislativo crea en los operadores una incertidumbre acerca del futuro, lo que frena en gran medida las inversiones en las telecomunicaciones.

La Ley de Telecomunicaciones de Kirguistán fue elaborada en 1994. Debido a la falta de experiencia en la redacción de textos legislativos orientados a la economía de mercado, sobre todo en las primeras fases de ésta, se pidió ayuda a organizaciones y expertos internacionales. El proyecto de Ley resultante de estos esfuerzos conjuntos separa la política y la reglamentación sectoriales y confiere autonomía económica a los operadores. Consideramos que gracias a la asistencia que recibió Kirguistán de los consultores se obtuvo un proyecto de Ley mucho mejor, el cual está siendo examinado actualmente por el Parlamento.

KGZ/37/1

Habida cuenta de lo que precede, recomendamos que las organizaciones de telecomunicaciones internacionales y los organismos jurídicos y financieros que actúan en este campo unan su experiencia en la resolución de este tipo de problemas para elaborar un mecanismo o una recomendación que permita proporcionar una asistencia práctica y financiera sistemática para establecer el marco jurídico de las telecomunicaciones. Ello beneficiaría no sólo a los países nuevos y en desarrollo sino también a los países desarrollados, ya que aceleraría el proceso de inversión y reduciría los riesgos asociados con ésta.

2 Mejoramiento de las redes de telecomunicación o construcción de redes nuevas modernas

El estado de las telecomunicaciones en Kirguistán al dirimirse la URSS puede describirse como sigue:

- La teledensidad era de aproximadamente ocho líneas telefónicas por 100 habitantes y el equipo de conmutación tenía decenas de años y era generalmente del tipo de central paso a paso de 10 etapas que ya no se fabricaba más.
- En un país cuyo territorio está dominado principalmente por la cadena montañosa Tyan-Shan, la red de retransmisión radioeléctrica de las comunicaciones troncales y de radiodifusión sonora y de televisión se encontraba en un estado de desarrollo razonable pero las estaciones retransmisoras eran de una tecnología analógica anticuada e irrecuperable. Su enorme consumo de energía planteaba y sigue planteando problemas graves pues resulta muy difícil alimentar de una manera fiable las estaciones a gran altitud, la mayoría de las cuales se encuentran a 3 000 m o más por encima del nivel del mar.
- Kirguistán no tenía acceso directo a la red de telecomunicación internacional, lo que hacía aumentar las tarifas de estos servicios y producía retardos en el establecimiento de las llamadas internacionales.
- Una tecnología obsoleta y la inexistencia de acceso directo a las redes de telecomunicación internacionales es una característica común a la mayoría de los nuevos países.

Es harto sabido que el nivel de desarrollo de las telecomunicaciones de un país influye directamente en su economía. Por esta razón, uno de los primeros empréstitos que hizo Kirguistán estaba destinado a la modernización de sus telecomunicaciones. El préstamo de USD 27 400 000 del Banco Mundial y del Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento se ha utilizado para:

- construir una estación terrena (de norma A) de telecomunicaciones por satélite;
- construir una red de retransmisión radioeléctrica digital que abarca todo el país;
- reemplazar parte de los sistemas de conmutación analógica obsoletos por equipos de conmutación digital en la capital y las ciudades principales;
- establecer un sistema de telecomunicación de fibra óptica en torno a la capital y reemplazar en parte la planta de cable en los centros regionales.

Este proyecto ha sido terminado y Kirguistán posee y explota hoy en día una red interurbana e internacional moderna, y se están llevando a cabo más trabajos de desarrollo a nivel regional y de distrito.

Un análisis de la experiencia de Kirguistán en la modernización de sus telecomunicaciones muestra que los factores técnicos causaron más problemas que la financiación. Es bastante fácil obtener fondos para modernizar las telecomunicaciones, ya que el rendimiento está garantizado. Además, se puede obtener también inversiones en las telecomunicaciones, por ejemplo, vendiendo una participación en TELEKOM a un inversionista estratégico. Existen, pues, métodos bien establecidos para financiar la modernización de las redes de telecomunicación. Ésta es la experiencia no sólo de Kirguistán, sino también de otros países.

3 Reglamentación estatal de las comunicaciones en el contexto de una economía de mercado incipiente

Los factores siguientes son esenciales para el paso a una economía de mercado y a un régimen de competencia:

- separación de las funciones de reglamentación y de política sectorial;
- conferir al órgano de reglamentación de las telecomunicaciones una autoridad suficiente para efectuar tareas como la concesión de licencias, la homologación de terminales, la verificación del cumplimiento de las condiciones de licencia y homologación y la inspección de la red de telecomunicaciones, incluidas la gestión del espectro y la comprobación técnica de las emisiones;
- el estatuto del órgano de reglamentación debe conferir a éste una independencia suficiente respecto de las instancias oficiales encargadas de las telecomunicaciones y de los operadores de telecomunicaciones.

Esto es lo que necesita un órgano de reglamentación de las telecomunicaciones para hacer frente al rápido aumento del número de operadores independientes que compiten entre sí.

En Kirguistán se ha establecido un órgano de reglamentación independiente por decreto presidencial, a saber, la Agencia Nacional de Telecomunicaciones, que no está directamente subordinada al Ministerio de Transporte y Comunicaciones y que posee suficientes facultades para reglamentar de una manera efectiva.

El resultado de la reglamentación estatal debe ser la garantía de un desarrollo fluido y bien equilibrado de las telecomunicaciones en todas las zonas del país, así como unos servicios de telecomunicación de alta calidad. Se reconoce en general la importancia que revisten estos factores para la economía y la seguridad de un país.

Diversos tipos de servicios de radiocomunicación se están desarrollando rápidamente en la actualidad, y en el ámbito de las radiocomunicaciones y la radiodifusión están apareciendo numerosos operadores independientes. En las condiciones todavía embrionarias e inestables del mercado actual, estos últimos procuran a menudo utilizar equipo no aprobado ni normalizado en su prisa por obtener beneficios. El aumento de los sistemas de satélite utilizados con diversos fines trae aparejado un aumento del número de bandas de frecuencias utilizadas simultáneamente por diferentes servicios de radiocomunicación.

En los países nuevos este periodo de transición se ve caracterizado también por la aparición de numerosas estaciones transmisoras clandestinas, cuyo equipo genera a menudo interferencias electromagnéticas inaceptables a las estaciones radioeléctricas en servicio, incluidas las que efectúan tareas de importancia nacional.

En estas condiciones, el órgano de reglamentación sólo puede cumplir sus funciones de control de la utilización del espectro de frecuencias y verificación del cumplimiento de las licencias, garantizando así la fiabilidad y calidad de las radiocomunicaciones nacionales, si posee un sistema y una red modernos de comprobación técnica de las emisiones. Por consiguiente, el trabajo técnico de establecer un sistema y una red de comprobación técnica constituye una función sumamente importante de la reglamentación estatal, que permite acelerar el establecimiento de una economía de mercado en el país y reforzarla.

La creación de un sistema y una red de comprobación técnica modernos es actualmente un problema grave y prácticamente insoluble para las administraciones de telecomunicaciones de los países nuevos y en desarrollo.

A diferencia del equipo de telecomunicación ordinario, que al ser desarrollado por muy numerosas firmas en condiciones muy competitivas y fabricado por empresas grandes es por consiguiente relativamente barato, el equipo de comprobación técnica es muy especial y requiere a menudo una concepción técnica de precisión. Por regla general este equipo lo fabrican empresas pequeñas en función de pedidos individuales de un número limitado de compañías especializadas en este tipo de actividad. En consecuencia, el equipo de comprobación técnica de las emisiones es relativamente oneroso. Con todo, los operadores de telecomunicaciones nacionales que tienen acceso a capital extranjero (lo que es muy corriente) están a veces en condiciones de hacer algún tipo de inversión en este campo.

En general, los gastos en concepto de comprobación técnica no devengan beneficios directos, sobre todo durante las primeras etapas de desarrollo, lo que significa que ni las empresas ni los bancos están interesados en financiar los proyectos de esta índole y que es muy difícil obtener fondos para tal fin. Además, el presupuesto oficial de muchísimos países nuevos y en desarrollo presenta en general un déficit grande. El gobierno, si tiene la oportunidad, otorga primera prioridad en su plan de financiación a la agricultura, la industria, la solución de los problemas medioambientales, la atención de las consecuencias de los desastres naturales, etc. No tiene simplemente dinero para establecer un sistema y una red de comprobación técnica de las emisiones, pese a ser consciente de su importancia.

¿Cómo puede resolverse este problema?

En la Asamblea de Radiocomunicaciones de la UIT celebrada en Ginebra del 20 al 24 de octubre de 1997 se presentó un Informe importante titulado Informe UIT-R SM.2012, "Aspectos económicos de la gestión del espectro". El método descrito en ese Informe puede ser utilizado para evaluar el coste de los recursos en materia de frecuencias radioeléctricas. El coste de la comprobación técnica de las emisiones, que sirve para garantizar el acceso de los usuarios al espectro sin interferencias, representa un cierto porcentaje del coste de dichos recursos. Con este planteamiento, el órgano de reglamentación que efectúa la comprobación técnica puede sufragar el coste de la creación y el desarrollo gradual del sistema y la red de comprobación técnica, junto con la amortización del equipo conexo, etc., con los derechos no recurrentes y anuales percibidos por la concesión de licencias de explotación de servicios de radiocomunicación. En otras palabras, los gastos de la comprobación técnica pueden ser recuperados. En el Informe se describen otros mecanismos prometedores, como la utilización de los ingresos obtenidos mediante la subasta de licencias.

KGZ/37/2

Es importantísimo, pues, que los nuevos instrumentos jurídicos relacionados con las telecomunicaciones prevean al menos la imputación de una parte substancial de los mencionados derechos no recurrentes y anuales y también de los ingresos de las subastas, etc., al órgano de reglamentación de las telecomunicaciones (por ejemplo, en forma de un fondo especial para la construcción de una infraestructura de gestión y comprobación técnica del espectro), en lugar de su transferencia al presupuesto del Estado.

Si el establecimiento y desarrollo de un sistema y una red de comprobación técnica de las emisiones deben financiarse mediante préstamos a corto plazo, de la misma manera que el desarrollo de las telecomunicaciones, se desprende que para obtener ingresos a los efectos del reembolso de la deuda habría que aumentar significativamente los derechos anuales percibidos por las licencias, lo que impondría una carga insuperable a los operadores de telecomunicaciones y entrañaría en última instancia un aumento exponencial del coste de los servicios de telecomunicación. A su vez, esto frenaría el desarrollo de las telecomunicaciones y finalmente el crecimiento económico nacional, y podría agravar también la tensión social.

Para que no suceda tal cosa es imperativo prever un periodo considerable para el reembolso de la deuda, la cual debe adoptar la forma de préstamos en condiciones favorables, como se hace actualmente para actividades que no producen beneficios.

KGZ/37/3

Recomendamos que las organizaciones internacionales de financiación, como el Banco Mundial, el Banco Europeo de Reconstrucción y Fomento, etc., se centren menos en la financiación del desarrollo de las telecomunicaciones como tales y más en la financiación del desarrollo de sistemas y redes de comprobación técnica de las emisiones, que constituye uno de los problemas fundamentales que hay que resolver para poder establecer una economía de mercado en gran número de países.

Conclusión

La experiencia muestra que un desarrollo rápido del importante sector de las telecomunicaciones en los países nuevos y en desarrollo depende de los siguientes factores:

- 1) Modernización efectiva de las redes de telecomunicación, lo que a su vez requiere buenas condiciones de los préstamos (en su caso), concursos de licitación equitativos no discriminatorios para los proyectos de desarrollo de la red, la privatización del sector de las telecomunicaciones, condiciones atractivas para los inversionistas estratégicos, etc.
- 2) Marco jurídico orientado a la economía de mercado, la competencia y la relación entre todos los participantes en el mercado de telecomunicaciones.
- 3) Estructura de gestión de las comunicaciones óptima, y un órgano de reglamentación capaz de verificar el cumplimiento de las condiciones de licencia y los requisitos de utilización del espectro radioeléctrico. Esta capacidad depende en gran medida de la existencia de un sistema y una red modernos para la comprobación técnica de las emisiones.

Las organizaciones internacionales y las empresas privadas tienen mucha experiencia en el primer tipo de inversión, es decir, en el desarrollo de las telecomunicaciones, incluida la radiocomunicación. A veces se presta una asistencia sistemática para el establecimiento de un marco jurídico, pero es sumamente importante que el órgano de reglamentación reciba también este tipo de asistencia sistemática para el establecimiento de un sistema y una red de comprobación técnica, puesto que necesita un medio eficaz para controlar la calidad de los servicios de telecomunicación y la observancia de las reglas de utilización del espectro por sus usuarios.

KGZ/37/4

A la vista de lo que precede, sugerimos que las organizaciones internacionales de telecomunicaciones y de financiación examinen todos los aspectos de la concesión de préstamos en condiciones favorables y el suministro de asistencia en forma de donaciones con el fin de ayudar a los países nuevos o en desarrollo a establecer o ampliar sus propios sistemas de comprobación técnica de las emisiones. La importancia que reviste este asunto en la fase actual de desarrollo de muchos países es tal que creemos que sería muy acertado que las organizaciones internacionales de financiación le otorgasen alta prioridad. Esto ayudaría a los países nuevos y en desarrollo a resolver sus problemas al permitirles acelerar significativamente el proceso de desarrollo y el mejoramiento de sus redes de telecomunicación, y también redundaría en interés de los países en desarrollo, que buscan nuevos mercados de telecomunicaciones.