



I. Desafíos y oportunidades de regulación

La revolución en las telecomunicaciones presenta, simultáneamente, grandes desafíos y oportunidades, particularmente para los países en vías de desarrollo. Los desafíos son muchos e innumerables. Dichos desafíos van desde los temas básicos de estructuración de una agencia regulatoria hasta la complejidad del licenciamiento de los prestadores de servicios. Las oportunidades son inmediatas y profundas. A medida que la tecnología fue progresando y avanzando los gobiernos del mundo entero cambiaron. Muchos están aún en ese proceso. Esta combinación – de rápido crecimiento en las telecomunicaciones de la mano de un clima regulatorio más abierto y mercados liberalizados – es poderosa y prometedora. Al mismo tiempo que recibimos un nuevo siglo, estamos en posición de tener un efecto significativo y positivo sobre una base nacional, regional e internacional. Comenzando por casa, las regulaciones en telecomunicaciones pueden jugar un papel de eje al asegurar que las regiones utilizan al máximo sus recursos en la construcción de una infraestructura de telecomunicaciones e información fuerte e inclusiva. Sobre la base de este principio, las decisiones tomadas no solo beneficiarán a los consumidores e industrias del mercado interno sino también enriquecerán a la comunidad global de información.

ESTABLECIMIENTO Y MANTENIMIENTO DE LA INDEPENDENCIA REGULATORIA

Establecer una autoridad regulatoria independiente es un factor crucial para el éxito del esfuerzo realizado por cualquier país para introducir la competencia y para privatizar y liberar el sector de las telecomunicaciones. Una vez tomada la decisión de establecer un régimen, liberalizado y privatizado y a favor de la competencia, es esencial establecer un árbitro imparcial para crear las reglas y procesos a través de los cuales la industria sea regulada y el servicio al público sea brindado.

Las agencias reguladoras han tomado diversas formas dentro de las estructuras. Algunos países tienen Departamentos de Regulación dentro de un ministerio gubernamental. Otros países tienen cuerpos reguladores que se encuentran separados aunque bajo la responsabilidad de un ministerio. Otros países poseen agencias reguladoras administrativamente autónomas que no dependen de ningún ministerio del gobierno. Algunos pocos países carecen de entes de regulación y efectúan la regulación de los prestadores de servicios de telecomunicaciones a través de leyes antimonopólicas o de protección al consumidor.

Un ente regulador efectivo debe ser independiente de aquellos a quienes regula, protegida de presiones políticas y dotada de una capacidad total para la regulación del mercado a través de la elaboración de decisiones de política y aplicación. El ente regulador debe



poseer la autoridad y jurisdicción para llevar a cabo sus funciones regulatorias, de aplicación efectiva y de manera no ambigua. El ente regulador debe ser financiado adecuadamente por recursos comprobables y predecibles.

Si bien no existe un marco regulatorio que pueda ajustarse a todos los países, se ha demostrado que algunos modelos han sido más exitosos que otros en orden de alentar mercados en telecomunicación, privatizados, liberalizados y competitivos.

La noción de independencia regulatoria abarca al menos tres conceptos:

- ✓ La separación de las funciones regulatorias y operacionales
- ✓ Independencia de presiones políticas directas
- ✓ Procedimientos imparciales y transparentes

Un cuarto concepto se aplica en los Estados Unidos y ha sido establecido por la ley:

- ✓ La delegación de una amplia autoridad a una agencia experta para establecer reglas y arbitrar controversias y para reglamentar en nombre del interés público.

La característica que define a un ente regulador independiente es que dicho ente se encuentra separado y no depende de ningún proveedor/prestador de servicios de telecomunicaciones. Para asegurar que el ente regulador es en efecto imparcial el ente y su personal no deben tener interés financiero directo o indirecto con ninguna de las entidades a ser reguladas. Inevitablemente los conflictos de intereses surgen cuando el gobierno controla al mismo tiempo a la agencia regulatoria y a los actores dominantes en el mercado.

El segundo componente de una regulación independiente es la necesidad de proteger a la agencia regulatoria de las presiones políticas. De este modo se asegura la integridad del proceso de elaboración de políticas. Asimismo, limita los cambios arbitrarios en las normas y alienta la mayor credibilidad por parte de los inversores. Históricamente, los cambios de gobierno llevaron a cambios en las políticas regulatorias. Si el ente regulador se encuentra ligado fuertemente al gobierno de turno, los cambios de gobierno pueden introducir un elemento de incertidumbre que acrecienta el riesgo de inversión y que podría, potencialmente determinar futuras inversiones.

El tercer componente de la independencia del ente regulador es la transparencia en la toma de decisiones. Transparencia significa que el proceso de llegada a las políticas de



regulación y reglas específicas es abierto, firme y predecible. En los Estados Unidos, por ejemplo, la FCC publica sus normas en el Código Federal de Regulaciones que es disponible al público. La agencia anuncia proyectos de posibles las decisiones a través de un memorando público y los registros escritos de sus procedimientos están disponibles al público. La agenda abierta al público (“sunshine agenda”) anuncia los puntos que serán discutidos en las reuniones públicas venideras. La participación del público y sus comentarios sobre los proyectos de reglamentación son bienvenidos. La FCC provee una oportunidad para los comentarios sobre la autorización de licencias. En algunas áreas, tales como los requisitos técnicos, la agencia cuenta con la participación de organizaciones voluntarias de ajuste de estándares; dichas organizaciones están compuestas por representantes industriales para el desarrollo factible de los requisitos técnicos.

La transparencia en la toma de decisiones permite a los inversores, prestadores de servicios y al público en general la oportunidad de tener conocimiento y de participar en la formulación de políticas y regulaciones. Este proceso engendra una considerable credibilidad pública en la integridad de las decisiones de la FCC, disminuye los litigios y los costos de aplicación y también brinda a la agencia la valiosa opinión del público en temas que plantean, en todos los casos, un desafío.

LA REGULACIÓN Y LOS OBJETIVOS NACIONALES

Los entes de regulación, en este nuevo competitivo, liberalizado y privatizado medio deben apuntar a la consideración de los siguientes principios generales, a modo de guía, a medida que enfrentan los variados, complejos y dificultosos temas:

Alentar la inversión privada, el incremento de la innovación y la construcción de la infraestructura

Los gobiernos no están en condiciones de financiar la tremenda inversión necesaria para la expansión la infraestructura de la red. Es por eso que alentar y permitir la inversión privada, tanto la nacional como la extranjera, es de fundamental importancia. Los procesos de los gobiernos no son siempre capaces de caminar al mismo paso que los cambios tecnológicos. Los mercados competitivos cultivan la maximización técnica y el reparto de eficiencia. Focalizándose en el levantamiento de barreras y restringiéndose a la imposición de regulaciones innecesarias, los gobiernos brindan a los inversores privados incentivos de inversión.



Promover la competencia imparcial

Promoviendo la competencia en todos los sectores, el ente regulador asegura que los servicios innovadores y de costo eficiente serán provistos por una diversidad de entidades.

Manejo eficiente de los recursos escasos del espectro

El regulador debe desarrollar políticas de gestión del espectro que permita el acceso abierto y la competencia, conceder la máxima flexibilidad, alentar la eficiencia técnica y la innovación, y facilitar la expansión de las redes.

Promoción del interés público en los lugares que el mercado no lo manifieste

El ente regulador tiene un papel que desempeñar cuando las leyes del mercado, por sí solas, no cubrirán el interés público de la mejor manera. El regulador debe asegurar que los mecanismos de servicio universal son transparentes, eficientes y competitivamente neutrales. Además, es a menudo, función del regulador asegurar que los servicios de telecomunicaciones se encuentren disponibles para las comunidades minusválidas, y que las redes estén al servicio de la salud y la seguridad y que no dañan el medio ambiente. Aún alentando al sector privado a llevar la delantera, el regulador debe asimismo asegurar que las redes son confiables e interoperables.

FUNCIONES ESENCIALES DEL ENTE REGULADOR

Existen varias funciones esenciales de las que el regulador debe encargarse en el nuevo medio regulatorio: licencias; reglamentación; cumplimiento con regulaciones; gestión de los recursos escasos; aprobación de equipos y estándares en telecomunicaciones.

Licencias

El ente regulador debe procurar que los licenciatarios posean la capacidad de brindar precios razonables de telecomunicaciones para el más vasto sector de la población. Llevando a cabo esta función, el regulador puede optar entre varias opciones que incluyen:

- No requerimiento de licencia
- Registro o notificación del servicio que está siendo brindado
- Amplia autorización de licencias donde todas las entidades prestadoras de servicios están cubiertas



- Licencias individuales luego de una solicitud formal y selección competitiva
- Licencia individual por licitación

Implementando estos procedimientos de licencias, el ente regulador debe seguir una política de acceso abierto, permitiendo a todos y cada uno la posibilidad de acceder, o bien puede imponer condiciones de calificación, por ejemplo calificaciones de tipo financiero. También, algunos entes regulatorios imponen condiciones operativas, tales como normas que establecen la conducta de los prestadores de servicios de telecomunicación, esto debe alcanzarse luego de obtener la autorización para llevarlo a cabo. Estas condiciones están usualmente impuestas según las clases de licencia o son regulaciones generales estrechamente ligadas a los proveedores de servicios, aunque dichas regulaciones deben ajustarse a temas específicos planteados en una solicitud de licencia individual.

Reglamentación

La mayoría de los países adoptan legislaciones en el sector de las telecomunicaciones que establecen los términos generales y condiciones bajo las cuales los prestadores de servicios de telecomunicaciones deben ofrecer los servicios al público. La legislación formal no puede, sin embargo, anticipar todas las condiciones cambiantes que pueden acontecer. Por lo tanto, la mayoría de los países adoptan legislaciones que establecen una amplia política pública de telecomunicaciones y ordena a un regulador independiente la adopción de regulaciones más específicas para la implementación de esas amplias políticas. El proceso por el cual el ente regulador adopta tales normas y regulaciones es generalmente llamado “reglamentación”.

La reglamentación debe ser instituida por el mismo regulador o puede ser originada por la participación privada a través de una petición de reglamentación. Una vez comenzada la reglamentación, es sumamente importante que el regulador sea requerido de llevar adelante ese proceso de forma transparente. Esto es, que el ente regulador debe hacer pública la razón por la cual se ha comenzado la reglamentación, dar a conocimiento un aviso estableciendo la norma propuesta, permitir a las personas interesadas presentar comentarios públicos sobre la propuesta, publicar una decisión estableciendo el texto de la norma final, y explicar claramente cómo y porqué el regulador adopta la regla particular. (Ver Capítulos II y III)

Cumplimiento con regulaciones

El proceso por el cual el ente regulador asegura que los prestadores de servicios de telecomunicaciones cumplimentan sus reglas y regulaciones es llamado de Aplicación o Arbitraje. Para el éxito en la aplicación del cumplimiento de las reglas, el ente regulador



debe poseer el poder de investigar las acciones y los registros de todos los prestadores de telecomunicaciones, y debe tener la autoridad para imponer sanciones y penalidades por la violación de las regulaciones. Las sanciones pueden incluir multas, prendas civiles, imposición de nuevas condiciones de operatividad, emisión de decretos de cesamiento y desistimiento, y revocaciones de autorizaciones o licencias.

Manejo de recursos escasos

Otra importante responsabilidad del regulador es la de velar por la eficiente gestión de los recursos escasos, tales como frecuencias de radio, los números y los espacios orbitales y que dichos recursos se encuentren asignados de manera imparcial. Para la protección contra el abuso y las influencias, el destinatario de tales recursos no debe tener ninguna conexión con ningún prestador de servicios que se encuentre utilizando esos recursos. La asignación de dichos recursos debe ser abierta y transparente, y debe permitir la opinión del público.

Aprobación de los equipos

Otro elemento de importancia en la liberalización de las telecomunicaciones es la habilidad de proveedores y prestadores de servicios de ensamblar partes de equipos terminales de la red en servicio y de utilizarlos en la prestación de servicios al público. Las políticas de ensamble de los equipos deben alentar al máximo la competencia de los equipos terminales. Además, la responsabilidad para determinar si existen potenciales competidores que puedan ensamblar equipamiento específico en la red debe ser removida del prestador dominante y puesta bajo la responsabilidad del ente regulador. El regulador deberá establecer políticas de ensamblaje de equipamientos que contemplen la protección de la integridad técnica de la red y prevengan daños al personal de la red. Estas normas de ensamblaje de equipamiento se deben aplicar a todos los proveedores, incluyendo al proveedor en ejercicio.

Cuando el mercado de telecomunicaciones se libera, el estándar técnico se convierte en una parte esencial del desarrollo de una red competitiva y eficiente. Primero, es vital que los estándares técnicos de interconexión sean públicos y disponibles. Segundo, se hace vital que todas las personas interesadas, incluyendo a los competidores, clientes y proveedores de equipos de telecomunicaciones e información, tengan una oportunidad de participar en el desarrollo de estándares técnicos y una oportunidad de hacerse oír en las propuestas de estándares antes de que los mismos sean adoptados.

La importancia de los estándares técnicos para el desarrollo efectivo de la competencia necesita que ese proceso sea sacado de las manos de los prestadores con poder



dominante y puesto en manos independientes, entidades de establecimientos de estándares abiertos, de preferencia una entidad del sector privado.






Estándares de Telecomunicaciones

Al ente regulatorio también le concierne el desarrollo de los estándares técnicos en uso. Tradicionalmente el operador de la red determina los estándares y durante el período de monopolio, muchos gobiernos no cumplieron con las necesidades de hacer públicos dichos estándares o permitir a otras personas opiniones en el establecimiento de estándares técnicos. El ente regulador debe asegurar que estándares fijos y determinados no son utilizados como vehículo para restringir el acceso a la red.

VENCER LA RESISTENCIA

Llevando a cabo estas políticas y alcanzando estos objetivos, los reguladores deben estar preparados a que los prestadores monopólicos en ejercicio se opongan fuerte y frecuentemente a todas las decisiones de apertura de mercado hacia la competencia. Es probable que el prestador de turno desafíe las decisiones a través de todo el proceso regulatorio, tanto ante la justicia como a través del mercado.

El prestador histórico solicitará, probablemente, un alivio regulatorio a medida que la competencia se introduce en el mercado. Por ejemplo puede solicitarle al regulador:

-  Permiso para acceder a mercados que no cubría;
-  Utilizar mayor flexibilidad en los precios;
-  Reducir o anular ciertas vigilancias regulatorias;
-  Crear incentivos para el desarrollo de redes y
-  Aminorar la introducción de la competencia.

Para determinar como responder a esas demandas, el ente regulador puede beneficiarse haciendo un inventario de cómo otros reguladores abordaron estas solicitudes de parte de los prestadores dominantes. (Ver Capítulo V)

El ente regulador también enfrentará algunas demandas comunes por parte de los nuevos participantes. Los competidores potenciales desearán:



- ✓ Términos claros y condiciones y precios equitativos para las interconexiones;
- ✓ Capacidad para seleccionar los elementos de la red y localizar sus propios equipos en los servicios de conexión de los actuales prestadores;
- ✓ Oportunidades viables de reventa;
- ✓ Acceso al espectro; y
- ✓ Acceso a los derechos de enrutamiento.

Estos temas son de suma importancia ya que las decisiones del regulador operarán como factor clave para los prestadores de telecomunicaciones y los inversores para la toma de decisiones a la hora de su ingreso al mercado, según las oportunidades que se le brinden. Todos estos temas se encuentran ampliamente explicados en los capítulos subsiguientes.

Establecer un mercado competitivo en telecomunicaciones es el máximo desafío para un ente regulador. La exitosa transformación de un mercado del monopolio a la competencia requiere visión, procedimientos imparciales y abiertos, y decisiones basadas en principios.