Regulación en telecomunicaciones: un escenario en continuo cambio

POR **JOSÉ MIGUEL ROCA CHILLIDA**

Durante la década de los 80 los fenómenos de regulación y desregulación de actividades técnicas y de servicios han sido relativamente frecuentes, suscitando acalorados debates entre sus defensores y sus detractores. Sin embargo, salvo casos concretos, dichos fenómenos no han tenido demasiado eco en la llamada literatura especializada.
A continuación, vamos a repasar algunos de los libros aparecidos en los últimos tiempos sobre esta materia, destacando sus principales aportaciones al debate sobre el verdadero impacto de los procesos de regulación y desregulación. Dicho repaso se centrará en el campo de las telecomunicaciones,que es uno de los que más actividad tiene en este terreno.

LA REGULACIÓN DE LAS TELECOMUNICACIONES EN EUROPA

Telecommunication Re-regulation in Europe (The Yankee Group Europe, Watford, Reino Unido, octubre de 1991) es un trabajo que recoge el estado actual de la regulación europea en materia de telecomunicaciones, así como la posición y los planes de los operadores europeos en este segmento de mercado.
Según este trabajo, las empresas europeas demandan cada vez más la disponibilidad de redes internacionales de telecomunicaciones que sean útiles para sus intereses. Ello implica la desaparición de la mayoría de las restricciones regulatorias en el continente y la armonización de las reglas que permanezcan. Asimismo, a esas empresas les gustaría contar, a medio plazo, con un único suministrador de redes y servicios, elegido entre varios que cuenten con un elevado nivel de calidad.
En la actualidad, los diferentes países y operadores europeos cumplen de distinta forma con las anteriores necesidades y deseos. En el aspecto regulatorio, el abanico de posibilidades va desde entornos muy restrictivos a entornos muy liberales, dándose la circunstancia de que es difícil encontrar dos países europeos con un entorno regulatorio parecido. La creciente influencia de la Comunidad Europea irá, poco a poco, reduciendo las diferencias, pero, hasta ese momento, la actitud de cada país seguirá siendo muy importante.
En el campo de los operadores de telecomunicación las diferencias son todavía mayores, puesto que hay entidades que ya se están posicionando como proveedores internacionales de servicios en un entorno competitivo, mientras que otras están todavía en las primeras etapas

Fundación Telefónica
Telefónica

de su evolución. Muchas de estas empresas no han llevado a cabo todavía el cambio de mentalidad que supone el tratar a sus usuarios como clientes, en lugar de como abonados a servicios.
Sin embargo, y a pesar de la situación del marco regulatorio y de la actitud de los operadores, lo que sí está claro en Europa es la tendencia imparable hacia la competencia global e internacional en materia de servicios y redes. Esta tendencia traerá consigo la consecuencia lógica de que unos pocos operadores serán lo únicos que estén en condiciones de satisfacer las necesidades globales de los usuarios europeos. Estos operadores constituirán la capa superior de una estructura en la que también tendrán cabida operadores de nivel regional o nacional, así como aquellos otros especializados en nichos concretos de mercado.
La evolución hacia esa estructura está produciendo ya movimientos apreciables de la mayoría de las operadoras, y, en especial, de las operadoras de tamaño reducido, que buscan completar alianzas con otras entidades o agentes del sector, tanto a nivel europeo como mundial. Así, en los últimos años se observa la creación de empresas independientes, participadas por varios actores del sector de las telecomunicaciones, cuyo objetivo es suministrar redes de carácter internacional.
Desde el punto de vista del usuario, su capacidad de elección y de libertad de acción serán mucho mayores dentro de unos pocos años, cuando el sector alcance una nueva estructura y se hayan consolidado las empresas fuertes que sobrevivan, permitiéndole usar potentes redes y servicios que les den importantes ventajas competitivas.

LAS ACTUACIONES DE LA COMISIÓN EUROPEA EN MATERIA DE REGULACIÓN

Para la publicación Telecommunications. European Update (DRT Europe Services, Euroconfidential, Rixensart-Bélgica, marzo de 1991), los cambios que se han producido en el campo de las telecomunicaciones durante la década de los 80 han modificado totalmente su fisonomía. Hasta esa década, las telecomunicaciones estaban consideradas como un servicio público más (como el suministro de agua o de electricidad), situación que ha cambiado en los últimos años al considerarlas como un elemento estratégico básico para todo tipo de empresas e industrias, a la vez que su desarrollo ha permitido la aparición de negocios totalmente nuevos.

Fundación Telefónica
Telefónica

Este cambio en la consideración del sector de las telecomunicaciones se ha reflejado en la estructura y las estrategias de toda la industria asociada, que se ha visto obligada a centrarse en las necesidades del mercado, precisando para ello la realización, en muchos casos, de alianzas y acuerdos estratégicos. En la actualidad, el desarrollo de equipos y servicios es el resultado de las presiones del mercado, situación muy diferente de la que existía tradicionalmente.
Además, se están produciendo nuevas oportunidades de mercado en el segmento en el que confluyen las telecomunicaciones y las tecnologías de la información, segmento en el que están apareciendo empresas innovadoras para ofrecer servicios de valor añadido, comunicaciones de datos, servicios de acceso a bases de datos, etc.
Todos estos acelerados cambios tecnológicos y empresariales, unidos a la próxima consolidación del mercado único europeo, han hecho que, en los últimos años, la Comisión Europea haya colocado a la política sobre telecomunicaciones como el eje de su estrategia legislativa y de investigación. Así,desde 1984 la Comisión ha desarrollado dicha política en cooperación con los diferentes Estados miembro, política que se recoge en el Libro Verde sobre las telecomunicaciones en Europa, publicado en 1987. En este libro se indican las principales actuaciones que se deben poner en marcha en la Comunidad para crear un sector abierto, dinámico y capaz. Sus objetivos básicos son:

– El desarrollo de la adecuada economía de escalas, lo que supone abrir los mercados a la competencia, interconectar las redes y esforzarse por conseguir el mayor nivel de estandarización posible. Además, es necesario crear un instituto europeo de normalización en telecomunicaciones (el ETSI) y potenciar los trabajos realizados por la Conference Europeenne des Postes et Telecommunications (la CEPT).
– El desmantelamiento parcial de los monopolios estatales, a fin de mejorar la competitividad en el desarrollo de equipos y servicios. En este contexto, las administraciones públicas deben seguir manteniendo el monopolio de ciertos servicios básicos.
– La adopción de una postura comunitaria conjunta en relación con el mercado mundial y el incremento del nivel de cooperación con otros países europeos, utilizando para ello marcos

Fundación Telefónica
Telefónica

como la CEPT o el CEN/CENELEC.

El Libro Verde indica el escenario para el desarrollo de la política comunitaria en materia de telecomunicaciones, política que ha dado lugar a una amplia gama de principios, normas, leyes y reglas que se recogen organizadamente en esta publicación denominada Telecommunications. European Update.

LA SITUACIÓN DE ALGUNOS PAISES EUROPEOS CONCRETOS

Communications Policy in Europe (Proceedings of the 4th Annual Communications Policy Research Conference, Spring-Verlag, Berlín, octubre de 1989) es un documento que recoge los trabajos de un amplio grupo de investigadores y gestores de planes en el marco de las telecomunicaciones europeas.
Este documento recoge el caso de la política regulatoria de las telecomunicaciones en Dinamarca, país con uno de los mayores niveles de vida del mundo, lo que se refleja en el elevado uso de las telecomunicaciones que hacen sus ciudadanos, beneficiados, además, por la disponibilidad de servicios que funciona de forma muy eficiente.
La estructura de las telecomunicaciones en Dinamarca se caracteriza por la existencia de pequeñas compañías regionales, que funcionan de forma independiente, limitándose la competencia a los principales centros de negocios. El resultado es un sistema de telecomunicaciones que funciona de forma muy eficiente y que refleja, sin duda, la habilidad existente en los países escandinavos para organizar servicios y sistemas de índole social. El elevado nivel de eficiencia es un elemento de mucho peso a la hora de diseñar cualquier intento de aumentar el nivel de competencia en el área de las telecomunicaciones. Los posibles beneficios que se podrían derivar de ese aumento de la competencia pueden no ser rentables, teniendo en cuenta el excelente nivel de funcionamiento que existe en la actualidad.
El caso de Hungría es radicalmente distinto, ya que se trata de un país con una fuerte crisis económica que, además, se enfrenta a los sucesivos fracasos de los sistemas de economía centralizada de empleados. Como consecuencia de todo ello, el sector de las telecomunicaciones se encuentra muy poco desarrollado, a pesar de los intentos que se vienen realizando para mejorar esta situación.
En este marco, se están intentando poner en marcha nuevos servicios de telecomunicación, implantados en los países más desarrollados desde hace ya algunos años. Las tendencias regulatorias sugieren el mantenimiento del monopolio en el servicio telefónico y la liberalización de algunas actividades no relacionadas directamente con la operación de las redes.
La ventaja con la que parte Hungría en el desarrollo de su sistema de telecomunicaciones es que es más barato y probablemente más sencillo poner en marcha un sistema nacional con tecnología avanzada, partiendo de un nivel de desarrollo bajo, que tener que hacerlo con tecnologías y redes ya existentes, pero ciertamente obsoletas, y con formas de actuación que ya no se utilizan. Esta es la ventaja que Hungría debe aprovechar, sabiendo atraer las inversiones de los países más avanzados, para establecer de forma rápida una red de telecomunicaciones útil y potente. Hay áreas de este sector, como las redes por radio, los servicios móviles y los servicios fijos que son especialmente indicadas para proceder de la forma señalada.

EL COMPLEJO CASO DE LOS ESTADOS UNIDOS

Fundación Telefónica
Telefónica

L'Esprit des règles, résaux et réglementation aux Etats-Unis (Jean Paul Simon, Editorial L'Harmattan, París, 1991) es el resultado de un estudio llevado a cabo sobre la regulación en Estados Unidos, siguiendo el modelo universitario norteamericano. El libro se centra en el análisis de los mecanismos generales de la regulación, así como en el estudio reglamentario de sectores muy concretos y de gran interés, como es el caso de las telecomunicaciones, de las redes de cable y de la electricidad.

Visto en su conjunto, el entramado de mecanismos regulatorios y desregulatorios en Estados Unidos es sumamente complejo y ambiguo, ya que está en una permanente evolución en la que los marcos y los límites son, a veces, difíciles de delimitar. Esta complejidad proviene también de la interacción entre los diferentes niveles legislativos y ejecutivos que existen, tanto a nivel de país como a nivel de cada uno de los estados.

Según este libro, un análisis de los temas de regulación de mercados lleva inmediatamente a dos elementos clave. El primero de ellos se refiere a la organización de la estructura de mercado en actividades en las que el Estado deba intervenir, es decir, a la competencia en el seno del mercado. El segundo es el relativo a las diferentes modalidades de intervención a través del sistema regulatorio puesto en marcha para controlar el funcionamiento de los mercados, según los objetivos perseguidos.

Desde el punto de vista público, el interés de la desregulación consiste en prever si las transformaciones resultantes van a ser beneficiosas o no para los usuarios del sector correspondiente y para el conjunto de la sociedad, y no sólo para las empresas que van a poder acceder a ese nicho de mercado que se abre a la competencia.

En el caso de Estados Unidos, y centrándonos en la situación de los sectores de las telecomunicaciones y del cable, se aprecia que en el primero de ellos no existe una auténtica desregulación, sino una liberalización progresiva de los diferentes segmentos del mercado (equipos y sistemas, comunicaciones a larga distancia, etc.). En cambio, en el segundo se aprecia una desregulación de tarifas, pero no una apertura a la competencia en el área de la distribución local, en la que la entrada sigue controlada por colectivos territoriales. En ninguno de estos casos se ha producido una supresión del marco regulatorio, sino que la complejidad existente en la actualidad es el resultado de la difícil gestión del cambio en los aspectos legales.

Dicha complejidad es consecuencia también del periodo de incertidumbre que vive Estados Unidos en materia de centralización política y legislativa. En este contexto, y teniendo en cuenta la existencia de un sistema de regulación duplicado (nivel central y nivel de estados), las tendencias hacia la desregulación en algunos sectores son claras, máxime teniendo en cuenta que factores como el peso creciente de los colectivos de usuarios, y la evolución técnica y económica ayudan en este sentido. En sectores como el de las telecomunicaciones o el de la electricidad se aprecian claramente estas tendencias.

Sin embargo, algunos ejemplos que se pueden encontrar en estos sectores demuestran que una industria en fase de desregulación sigue manteniendo muchas actividades reglamentadas de forma drástica, sobre todo si se trata, como en estos casos, de sectores considerados de utilidad pública. En ellos, y a pesar de los procesos de desregulación, siguen desempeñando un papel muy importante las entidades reguladoras.

Fundación Telefónica
Telefónica

Fundación Telefónica
Telefónica