Libros blancos de telecomunicaciones

POR **CARLOS TIRADO MONTERO Y OSCAR BATTISTÓN**

La construcción de la sociedad de la información en Europa plantea un conjunto grande de desafíos, incluyendo no pocos riesgos e incertidumbres. Y dentro de los problemas a resolver figura uno que si bien no es nuevo, adquiere una dimensión distinta a la luz de las transformaciones sociales y económicas que se están gestando. Esta cuestión es la forma en que se pueden conectar de manera eficaz y positiva las macroactuaciones que se producen en los niveles nacionales y/o internacionales con las necesidades y los problemas específicos de espacios geográficos mucho más limitados.

Resulta interesante observar que en los últimos años se han realizados Libros Blancos de las Telecomunicaciones en varias comunidades autónomas. Las regiones que han afrontado esta realización tienen características muy diferentes, ya que mientras algunas de ellas son las que expresan las mayores cotas de desarrollo en España, otras están por debajo de las medias nacionales.

Tampoco las oportunidades han sido totalmente similares. Si bien no se distancian demasiado en el tiempo, si lo hacen en la situación de la regulación comunitaria y nacional en materia de telecomunicaciones.
Cabe pues preguntarse por las razones comunes que están provocando este tipo de iniciativas en las regiones de España, con el ánimo de investigar en qué medida constituyen una puesta al día de la cuestión planteada al comienzo.
Desde la perspectiva de los expertos de Fundesco que han participado en estas investigaciones, las causas que explican este creciente interés de las CC.AA de España en las telecomunicaciones son principalmente tres:

-Las transformaciones regulatorias y tecnológicas que se han producido en el sector de las telecomunicaciones.

-El renovado interés por la regiones en materia de desarrollo socio-económico.

-La descentralización del Estado español.

Fundación Telefónica

Por lo tanto, situar la importancia de los Libros Blancos en la política de las comunidades autónomas, exige revisar estos aspectos.

EL NUEVO MARCO REGULATORIO Y TECNOLÓGICO

Sin ánimo de describir una vez más las profundas transformaciones que han posibilitado la emergencia no sólo de nuevos servicios, sino de concepciones totalmente innovadoras en las redes y en los mercados de telecomunicaciones, es necesario destacar algunas cuestiones básicas.

En primer lugar, que el tránsito de los modelos de prestación del servicio en régimen de monopolio hacia mercados abiertos y en competencia, ha significado una redefinición no menos importante de otras cuestiones básicas asociadas a dichos modelos de organización sectorial.

La teoría de los monopolios naturales que justificaba la situación anterior, lleva implícitos el concepto de servicios universales y las estructuras tarifarias basadas en el subsidio cruzado entre servicios, como fórmula de viabilidad para esta universalidad de prestación del servicio.

Desde esta perspectiva, el servicio también era concebido como un derecho esencial y de interés común y el sector como estratégico para la sociedad. Por lo tanto, la potestad regulatoria y la función de supervisión y control recaen sobre el Estado de la Nación (Art. 149,1 de la Constitución).

La ruptura de estas ideas, producto de la acción combinada de las transformaciones tecnológicas, la convergencia de las telecomunicaciones con la informática y el audiovisual y finalmente, la globalización e internacionalización de los mercados, está provocando radicales cambios en la concepción jurídica que rige a los servicios.

Por un lado, y a pesar de que aún no ha emergido una definición de servicio universal que reemplace a la anterior (1), la importancia creciente que van adquiriendo los servicios en libre concurrencia de oferta, han modificado la noción de esencial, trasladando de hecho competencias de la Administración Central a otras instancias más operativas, por elementales razones de eficacia de gestión.

Por otra lado, esta transformación no puede desvincularse de la personalización de los servicios y el diseño de soluciones a medida de cada usuario que permiten las tecnologías actuales.

Si esto es posible, el paso siguiente es asumir que en la medida en que la tipología de usuarios que se asientan en cada una de las regiones de Europa y España son distintos (existen evidentes desigualdades de desarrollo socioeconómico y de culturas), también existirán distintas necesidades que motivarán personalizaciones diferentes de los servicios.

Esta flexibilidad tecnológica, es una poderosa razón para desarrollar y aplicar las

Fundación Telefónica
Telefónica

telecomunicaciones adaptadas a problemas regionales muy específicos, lo que implica un protagonismo más directo y efectivo de los agentes locales, tanto del lado de la demanda como de la oferta.

REGIONES, INTEGRACIÓN COMUNITARIA, MODELOS DE DESARROLLO SOCIOECONÓMICO

La construcción del espacio económico común en Europa ha replanteado en las últimas décadas la necesidad de mitigar los desequilibrios internos, no sólo entre países sino entre regiones, ya que, de no ser así, las tensiones internas pueden transformarse en importantes factores de frenos para la integración comunitaria.

Por estas razones, las políticas socio-económicas nacionales y comunitarias buscan articular en una forma cada vez más armoniosa, las distintas características de las regiones presentes en Europa. De hecho la gestión de los fondos e intervenciones estructurales de los últimos años (Fondos FEDER, Programa STAR y sucedáneos, etc.) se apuntalaban en el doble concepto de regiones desfavorecidas (Less Favoured Regions) y las PYME como actores económicos esenciales de las regiones.

Al mismo tiempo, se ha generado un cierto consenso sobre la necesidad de apoyarse en el uso eficiente de los recursos endógenos de cada región como estrategia de adaptación competitiva al nuevo marco de la economía internacional. Desde esta perspectiva, la cuestión del desarrollo socioeconómico de los países se ve también como una agregación estructurada de estrategias regionales, capaces de movilizar fuerzas locales que de otra forma se transformarían en estrangulamientos a nivel global.

El próximo paso fue vincular la noción general de desarrollo socio-económico con las ventajas que las telecomunicaciones aportan en el logro de tejidos productivos más competitivos y sociedades capaces de brindar mejores oportunidades a sus ciudadanos. Pero ahora expresada esta relación no ya a nivel general, sino específicamente referido a las regiones.

LA DESCENTRALIZACIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL

La reforma del Estado español, basada en una progresiva descentralización en favor de las Administraciones Autonómicas, ha significado un proceso de transferencia de competencias en distintas áreas de gestión que van desde la prestación de servicios públicos esenciales hasta cuestiones de ordenación territorial y fomento del desarrollo regional.

Concretamente, la LOT reconoce competencias autonómicas en materia de contenidos audiovisuales, telecomunicaciones vinculadas con la protección civil y facultades sobre redes corporativas para la prestación de servicios a los ciudadanos.

Además, muchos aspectos vinculados con los tendidos de las infraestructuras que soportan las redes (uso de calles y lugares públicos, aspectos urbanísticos, medio ambiente, etc.) están estrechamente relacionados con potestades administrativas de las comunidades autónomas.

Fundación Telefónica

Por lo tanto, desde la perspectiva regional se plantea cuáles son los instrumentos que están al alcance de la Administración Autonómica para cumplir con los objetivos generales atribuidos al nuevo marco de competencias y lograr mejores condiciones socioeconómicas. Y para ello, las telecomunicaciones emergen como factor esencial de gestión y ordenación de las sociedades regionales.

LOS LIBROS BLANCOS: HERRAMIENTAS DE FORMULACIÓN DE POLÍTICAS REGIONALES

Por lo tanto, resulta claro que las tres circunstancias anteriores son cauces convergentes, y que podrían resumirse diciendo que:

las regiones aspiran a constituirse en protagonistas más activos en la mejora de sus propias condiciones de desarrollo, que la transferencia de competencias amplía el margen de actuación de las regiones, y que las telecomunicaciones constituyen una herramienta estratégica de competencia y modernización al mismo tiempo que la desregulación en curso permite actuar en aspectos de las infraestructuras y los servicios que antes estaban reservadas sólo al Estado de la Nación o a los monopolio públicos.

Estos aspectos son los que, con sus matices, se recogen en los Libros Blancos de las Telecomunicaciones en cada región. Si se analizan sus contenidos, se ve que el eje sobre el que pivotan es analizar y comprender tanto los factores endógenos de desarrollo como los estrangulamientos que están operando en un entorno socioeconómico, para identificar luego la forma concreta en que las telecomunicaciones -en particular, los servicios avanzados de telecomunicaciones- pueden potenciar los primeros y remover los segundos.

CATALUÑA Y MADRID: LIBROS BLANCOS EN ENTORNOS DE ALTO DESARROLLO

Seguramente no es casualidad que el primero de estos Libros Blancos se haya gestado en Cataluña. Como región integrada en el eje mediterráneo que recorre Europa recogiendo el Sur de Francia y el Norte de Italia, esta comunidad autónoma representa una economía tradicionalmente más avanzada -en términos socioeconómicos- que otras regiones de España.

Esto implica también la inevitable presencia de sectores en declive que requieren ser reconvertidos y la necesidad de expandir actividades de futuro, fundamentalmente el sector de servicios. En otras palabras, que constituía una región propicia para explorar la capacidad de las telecomunicaciones para generar las condiciones que permitiesen mantener el ritmo económico en un nuevo entorno, al mismo tiempo que se avanza en la innovación social. En definitiva, anticipar los efectos de la implantación de infraestructuras y servicios en uno de los pocos sectores que presenta perspectivas expansivas para el próximo siglo.

El momento regulatorio, correspondía a la primera fase del proceso de liberalización en Europa (1991) y por tanto, cuando existía mucha incertidumbre sobre la re-configuración del sector de telecomunicaciones.

Fundación Telefónica
Telefónica

Tal vez por esto, la aportación de Fundesco a este Libro haya tenido el especial valor añadido de haber generado un modelo sectorial capaz de explicar la transformación en curso, incorporando a los nuevos agentes emergentes (proveedores de servicios en competencias, separación entre las entidades reguladoras y las operadoras de servicios) y la nueva complejidad de relaciones entre ellos. Y partir de allí, diseñar tres escenarios de evolución sectorial que permitían fijar el marco de toma de decisiones para la Cataluña.

Por su parte, Madrid presenta la particularidad de ser la comunidad autónoma en la que se asienta una parte importantísima -en relación con todo el sector de español de telecomunicaciones- de las actividades industriales, de las infraestructuras pesadas, los servicios avanzados, los grandes usuarios, los recursos humanos, la I+D y la formación.

Por lo tanto, el Libro Blanco asumió la forma de una reflexión estratégica sobre el impacto que las telecomunicaciones están produciendo sobre la calidad de vida de los ciudadanos, el desarrollo de las actividades productivas y la articulación de territorio.

En línea con estas preocupaciones, además de constituirse en un colaborador para todos los temas, Fundesco concentró su aportación en el diseño de un Modelo de Previsión y Localización de la Demanda de Servicios Avanzados en Telecomunicaciones.

CASTILLA Y LEÓN Y GALICIA: LIBROS BLANCOS PARA RECONDUCIR LA SITUACIÓN REGIONAL

Estas últimas comunidades autónomas se apartan de las anteriores en cuanto al nivel de desarrollo socioeconómico alcanzado. Por el contrario, podría decirse que pese al esfuerzo realizado en los últimos años, perviven aún desequilibrios estructurales importantes, que justifican que sean mayoritariamente consideradas como Zonas Objetivo 1 de los Fondos Estructurales europeos (zonas de máxima necesidad de ayuda estructural).

En estas regiones, la intervención de Fundesco ha sido cualitativamente más importante, desde el momento en que ha corrido con la responsabilidad de la dirección técnica de todos los estudios, poniendo en juego toda su experiencia de desarrollar procedimientos metodológicos complejos y de coordinar equipos multidisciplinares, habida cuenta de la necesidad de integrar eficazmente:

-Un diagnóstico profundo sobre la situación actual y la evolución previsible de las sociedades regionales.

-Situación actual y evolución de las telecomunicaciones (aspectos regulatorios, tecnológicos, previsiones de infraestructuras y servicios, ingreso de nuevos agentes).

-Aplicación simultánea de varias herramientas de análisis (aportaciones monográficas de expertos regionales, entrevistas en profundidad, encuestas, paneles de expertos, modelizaciones sectoriales, etc.).

Fundación Telefónica

-Integración y validación de resultados e informes parciales para ir configurando matrices de debilidades y fortalezas, amenazas y oportunidades de las regiones y su conexión con las posibles aplicaciones de los servicios de telecomunicación.

Y en relación con las singularidades que estos Libros Blancos aportan, dos aspectos deben señalarse.

En primer lugar, que los estudios se han desarrollado en un entorno donde la liberalización del sector de telecomunicaciones ha recorrido ya un camino importante, lo que ha permitido avanzar en la comprensión de las oportunidades que el nuevo escenario tecnológico y regulatorio de las telecomunicaciones ofrece a las regiones, básicamente, a través de identificar caminos alternativos para ingresar en mejores condiciones en la sociedad de la información que se está gestando en Europa y en el mundo.

Y fundamentalmente, porque ha puesto de relieve que la posibilidad de forzar un escenario regional más competitivo, con una sociedad más abierta e integrada al concierto nacional y comunitario, no puede desvincularse del nivel de compromiso y protagonismo que asuman los agentes regionales, tanto del lado de la oferta como de la demanda de telecomunicaciones.

NUEVOS LIBROS BLANCOS

Ya ha comenzado a desarrollarse el Libro Blanco de Asturias y es muy probable que se confirme la realización de algunos otros en muy poco tiempo. Esta circunstancia, vista desde la perspectiva de reflexión sobre las nuevas modalidades de formulación de políticas que se ha intentado en estas notas, permite inferir que los resultados producidos por los trabajos anteriores, motivan a otras realizaciones similares.

O en otras palabras, que vienen a confirmar la validez del espacio regional como ámbito de formulación de políticas para el desarrollo socioeconómico apoyadas en el uso intensivo de las telecomunicaciones.

CONCLUSIONES

Los Libros Blancos han marcado, cada uno por razones particulares, un antes y un después en la situación de las telecomunciaciones en las regiones. Cada uno ha venido a aportar un valor añadido específico a la comprensión de las razones por las que las regiones confían en las telecomunicaciones como herramientas que otorgan mayores márgenes de actuación regional y al mismo tiempo, mayor eficacia en el cumplimiento de los objetivos de mejora de sociedades regionales.

Se está construyendo la sociedad de la información en Europa y la regiones deberán integrarse inteligentemente en ella preservando sus propias identidades culturales.

Y las telecomunicaciones permiten identificar caminos alternativos que ahorran energía de transformación y acortan distancias respecto a otras áreas más desarrolladas.

Fundación Telefónica

Por ello, el protagonismo de Fundesco en estos temas debería valorarse no sólo por la aportación que haya podido realizar en cada uno de estos Libros Blancos, sino por la posibilidad de incorporar esta experiencia a una reflexión más estratégica y global de las formas en que las telecomunicaciones pueden contribuir a mejorar la vida de los ciudadanos, independientemente de donde estos se encuentren.

(1) La Unión Europea ha aprobado sendas resoluciones en julio y en diciembre del año pasado, intentando avanzar en este aspecto, pero aún no se han logrado acuerdos significativos para una definición que delimite la noción de servicio universal.

Fundación Telefónica