

Análisis crítico del sector de las Telecomunicaciones: Recomendaciones para el desarrollo de un nuevo modelo regulatorio para Iberoamérica

AHCIET ha publicado recientemente el documento completo con este título, con el objetivo de poner a disposición de los profesionales del sector una visión actualizada de los alcances y profundidad de los cambios, su impacto en una propuesta de nuevos modelos regulatorios para la convergencia y cuáles serían los modelos más adecuados para la región.

RESUMEN EJECUTIVO

La regulación tal cual hoy se conoce en la mayoría de los países proviene del período histórico que está culminando, en que los servicios de telecomunicaciones se segmentaban en cuatro partes sujetas a regulaciones específicas: telefonía fija, telefonía móvil, datos (a veces incluyendo Internet) y televisión y radio.

Si bien los principios que definen la regulación son básicos e inalterables, cuando se creó esta regulación actual éstos fueron aplicados a mercados segmentados en esos cuatro grupos, con escasa competencia, integrados verticalmente y estables en el tiempo. De allí que la regulación de la competencia adquirió un perfil propio de esa época:

- En pocos países se aplicó una regulación específica de la competencia, y en general estuvo supeditada a una regulación horizontal.
- Como consecuencia, la promoción y defensa de la competencia se apoyó indirecta

y principalmente en tres pilares: regulación de precios, regulación de la interconexión y licenciamiento y por otra parte se procedió al mismo tiempo a la apertura progresiva de los mercados. Se observa que, salvo que exista una regulación específica, estos aspectos son los más importantes para asegurar la competencia en la mayoría de los marcos vigentes, y para los modelos de negocio existentes en ese momento.

La regulación del espectro existe con variantes en todos los países e incluye aspectos de regulación nacional y también de coordinación internacional de este recurso escaso. Esta regulación en cuanto a atribución y asignación de frecuencias es rígida y no se adapta a la dinámica en el uso del espectro que se plantea con las nuevas tecnologías. Por esta razón ha comenzado hace algunos años una evolución hacia un sistema más flexible que incluye la implantación de mercados secundarios de espectro.

Omar de León
Teleconsult

Este artículo forma parte del libro del mismo autor publicado por AHCIET. Para más información contacte con Gaston Soubllette (gsoubllette@ahciet.es)

Por otra parte la regulación del Servicio Universal continúa siendo esencial en cualquier entorno ya que responde a fallas del mercado, entendidas éstas desde la óptica de objetivos sociales, cuando ellos no son consistentes con los objetivos de los operadores. La propia evolución tecnológica y de los servicios ofrecidos por los Operadores ha hecho que el Servicio Universal esté evolucionando también hacia una forma más amplia de Política Pública denominada Acceso a la Sociedad de la Información.

En los últimos dos o tres años se han producido desarrollos tecnológicos que han transformado totalmente el sector no solamente en la actualidad sino en las perspectivas de desarrollos futuros. Estos desarrollos tienen una capilaridad tal que no existe un solo aspecto tecnológico que no haya sido alcanzado por estas transformaciones. Del análisis detallado de las diferentes tecnologías se puede concluir que los impactos mayores surgen en los siguientes cuatro aspectos generales:

- Hay una expansión permanente de alternativas de acceso. Estas alternativas, económicamente viables, incluyen en este momento diversos sistemas inalámbricos, cable, fibra y par de cobre. Este tema es de una importancia radical pues precisamente en los accesos residió siempre el carácter de monopolio natural que fue el eje de las regulaciones más importantes del pasado. En esta evolución radica la posibilidad histórica de que finalmente en un mediano plazo se pueda comenzar a considerar que existe competencia en los accesos,

tema que se está monitoreando de cerca en muchos países del mundo.

- Adicionalmente los accesos resultaban ser los cuellos de botella más importantes de las redes debido a los altos costos de la instalación de la banda ancha para acceso masivo. La diversidad de tecnologías y la caída de costos han habilitado la prestación de múltiples servicios en paquetes que incluyen los servicios básicos de telefonía, datos y televisión, dando lugar a la base de los x-Play (Triple, Cuadruple, etc.).
- La expansión de las plataformas IP ha permitido una alta flexibilidad y reducción adicional de costos en la transmisión y conmutación, así como ganar economías de escala, permitiendo al mismo tiempo la convergencia de redes.
- Finalmente, como respuesta a todos estos avances, hay un importante desarrollo de plataformas "soft" de soporte a los multiservicios sobre plataformas múltiples con terminales también múltiples. Este es el pegamento principal de la convergencia de servicios, redes y terminales. Se destacan fundamentalmente la arquitectura IMS y los diversos protocolos como el SIP, Parlay, OMA PoC, etc.

Estas tecnologías en su conjunto son la base de la llamada Convergencia.

El mercado ha reaccionado en una forma muy dinámica a estos cambios tecnológicos evolucionando hacia la creación de una Constelación de Valor contrapuesta a la típica Cadena de Valor que se percibe en

la mayoría de las Industrias y como estaba constituida la de Telecomunicaciones hasta ahora. No es más sostenible que un operador tenga como estrategia posicionarse con ciertas actividades definidas y estables dentro de la cadena de valor. Es necesario entonces, con esta visión que está dominando los mercados, integrarse en una constelación de actividades que incluyan proveedores de contenido y aplicaciones, asociaciones con otros proveedores y con sus propios clientes, como por ejemplo suministrando inclusive hasta sus redes privadas. La integración no es solamente vertical como solía ser, sino que es horizontal y vertical, con proveedores de la misma industria y con proveedores de otras industrias como las de la información y los contenidos o la financiera. Esta estrategia gira alrededor de ofertas complejas de productos y servicios, de forma que los actuales modelos de negocio salen de los perímetros de la regulación actual.

Analizada esta evolución desde diversos puntos de vista se observa que es eficiente en el uso de recursos y que acompaña la escalada de valor en los servicios que recibe el usuario, generando un sustento importante para el desarrollo económico y social y el bienestar de los ciudadanos.

La regulación debería entonces evolucionar sobre la base de los mismos e inmutables principios que sustentan la regulación actual, y principalmente la promoción y defensa de la competencia, sea por intervención directa o a través de medidas que estimulen la autorregulación, pero aplicándolos a los nuevos mercados con visión

prospectiva y dotándola de flexibilidad para que se adapte a los cambios permanentes.

Del análisis de los países de la región latinoamericana surge una diversidad importante en los marcos regulatorios pero en todos ellos existen incompatibilidades con lo que requiere el mercado. Esta situación es común para la mayoría de los países del mundo y es precisamente lo que está motivando estos cambios. Es importante observar que estas incompatibilidades han surgido como consecuencia de la evolución ya que los marcos regulatorios fueron bien diseñados y aplicados para los modelos de negocio y tecnologías existentes en el momento de su creación. La lista de incompatibilidades es extensa pero entre las principales se pueden encontrar, dependiendo de cada país:

- la carencia de regulación específica de la competencia o las dificultades para aplicar estrictamente las existentes a las nuevas modalidades de negocio,
- las regulaciones de cargos y precios no se ajustan a los nuevos modelos de negocio, vidas útiles y tasa de Oportunidad del capital,
- la segmentación regulatoria por servicios,
- la asimetría regulatoria entre telecomunicaciones y broadcasting – contenido que alcanza a veces hasta la propia Constitución Política,
- la carencia de regulación de la VoIP o las limitaciones a su desarrollo,
- la excesiva regulación asimétrica sobre los operadores

dominantes, a la vista de los avances tecnológicos,

- las dificultades para proveer servicio de roaming entre redes distintas,
- las regulaciones excesivas sobre la calidad,
- la falta de previsiones de nuevos “cuellos de botella” en los reglamentos de interconexión y acceso, o las excesivas obligaciones,
- la rigidez de la regulación del espectro,
- problemas con el uso de la numeración,
- en la actualidad sería necesario usar modelos probabilísticos para los cálculos de costos y precios, debido a la gran incertidumbre que existe en los modelos de negocio.

A partir de los análisis realizados, incluyendo los fundamentos económicos y las tendencias regulatorias en los países más avanzados en este tema, se pueden delinear los aspectos principales sobre los cuales se debería basar la nueva regulación que de soporte a los nuevos modelos de negocio, que sea bien flexible y que sea compatible con los principios económicos.

La Propuesta presentada apunta a diversos aspectos: instituciones y marcos regulatorios de las telecomunicaciones y que tiendan a la unificación con el broadcasting y contenido, flexibilización de la regulación del espectro radioeléctrico, acceso a la Sociedad de la Información y armonización de los marcos regulatorios en la Región.

En cuanto a la regulación en sí, la Propuesta para una Nueva Regulación incluye entre otros los siguientes puntos:

- Estructuración de la regulación de la competencia por capas, habilitando acuerdos y conductas que con la óptica actual pueden ser prohibidos pero que no es así en los mercados convergentes.
- Priorización de la competencia en el futuro frente a una regulación fuerte ex ante. Flexibilización regulatoria.
- Inclusión de modelos de negocio que abarquen empresas de otras industrias.
- Regulación de la VoIP con visión prospectiva y que flexibilice los controles de calidad, modifique los criterios de cálculos de costos regulatorios y que habilite servicios basados en ella, como el PoC, roaming inter redes, etc. En este mismo paquete de cambios regulatorios se debería incluir la posible desaparición del concepto de operador de Larga Distancia y las regulaciones relacionadas.
- La reglamentación de la Interconexión y el Acceso debería evolucionar fuertemente hacia un Reglamento de Convergencia de Redes y Servicios que incluya nuevos “cuellos de botella” en capas superiores de servicios, aplicaciones y contenido y de habilitadores de servicios, y que excluya obligaciones que pueden no favorecer el desarrollo desde una óptica prospectiva. También los costos y precios deberían ser calculados sobre otras bases.
- Posiblemente debería habilitarse la competencia por zonas menores que una ciudad o el país cuando las regulaciones del operador dominante le impiden competir.

- La estructura de la Autoridad Regulatoria debería cambiar para adaptarse a las nuevas exigencias.
- De la misma manera deberían cambiar en muchos países los Títulos Habilitantes, la regulación de tarifas, etc.
- En general se puede decir que la regulación debería ser fundamentalmente *ex post*, descargando a los reguladores y a los operadores de cargas pesadas de la regulación *ex ante*. Todo este proceso debería basarse en la promoción y defensa de la competencia.
- A los efectos de eliminar las asimetrías regulatorias que están impidiendo la convergencia en muchos mercados sería necesario efectuar modificaciones no solamente en cuanto al marco en sí, sino también en cuanto a las instituciones regulatorias tendiendo a que exista una única institución para todas las comunicaciones electrónicas.

En cuanto a la regulación del espectro éste tiene un impacto importante en el desarrollo de las telecomunicaciones y por tanto su asignación y posterior uso tienen impacto en la eficiencia de la economía y en el bienestar. La actual gestión del espectro proviene de una situación estable en el tiempo y de exigencias muy definidas y analizadas a lo largo del tiempo. La centralización actual de esta gestión, aplicada sobre la base de normas rígidas no es lo ideal para fomentar la inversión y el desarrollo de nuevas tecnologías y servicios en el marco de mercados convergentes muy dinámicos.

La mayor creación de valor a través del uso del espectro se puede obtener en el momento inicial a través de un procedimiento de licitación por valor o remate, de forma tal que aquel operador que visualice la máxima creación de valor será quien gane la asignación. Pero en cuanto a la escalada de valor luego de la asignación existe un solo mecanismo que la asegure, y es dejar que el mercado decida qué servicios deben ser provistos en qué frecuencias y por quién. El mejor camino es entonces el permitir que los asignatarios originales del espectro puedan comercializarlo en el mercado, empleando títulos transferibles y creando las normas para la existencia de un Mercado Secundario de Espectro. De cualquier manera se debería adoptar un camino por fases y cauteloso.

En cuanto a Latinoamérica en sí, en muchos países existen situaciones que obligan a las Autoridades Regulatorias a ser muy cautas en las liberalizaciones, lo que plantea un doble desafío, avanzar rápidamente hacia la Convergencia y mantener la protección al usuario, una tarea que exige un importante equilibrio, que también se da en todas las regulaciones con mayor o menor intensidad. Adicionalmente existe poco desarrollo relativo de nuevas tecnologías y banda ancha, lo que puede ser interpretado como una señal de que se deben tomar las medidas necesarias para provocar la rápida evolución estimulando la innovación y la inversión.

Adicionalmente, debido a los cambios importantes que implica la transición hacia una nueva regula-

ción resultaría conveniente aprovechar esta oportunidad para considerar simultáneamente con estos cambios, una armonización de los marcos regulatorios regionales. Una armonización sobre la base de una regulación para la Convergencia ha pasado a ser un asunto clave para el desarrollo y fortalecimiento del sector en Latinoamérica.

Latinoamérica requiere indispensablemente elaborar una Agenda para la Convergencia que presente a los ciudadanos y a los inversores un plan de armonización regulatoria regional, una clara "hoja de ruta" hacia la Convergencia que provea la predictibilidad regulatoria, manteniendo la seguridad jurídica para las inversiones. Cualquier otro camino regulatorio que se adopte puede frenar la inversión en un momento óptimo y único para el sector y además puede truncar en definitiva el avance hacia la Sociedad de la Información.

Entendemos que todos los países tienen una oportunidad única en este momento, y los gobiernos la responsabilidad, de crear el marco necesario para alcanzar un quiebre histórico en sus mercados de telecomunicaciones.

Este quiebre puede ser el que en unos años haga que la Industria de Telecomunicaciones se convierta en una industria madura, con múltiples servicios, redes y terminales convergentes, alto valor para los usuarios y precios bajos, con poca necesidad de interferencia regulatoria sobre ella más que para asegurar la competencia y el Acceso a la Sociedad de la Información. ■