



This PDF is provided by the International Telecommunication Union (ITU) Library & Archives Service from an officially produced electronic file.

Ce PDF a été élaboré par le Service de la bibliothèque et des archives de l'Union internationale des télécommunications (UIT) à partir d'une publication officielle sous forme électronique.

Este documento PDF lo facilita el Servicio de Biblioteca y Archivos de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) a partir de un archivo electrónico producido oficialmente.

یجر ی نور کتابا فمل ن م تنخوما ی هو ت اظوفحموال، ت مکتبال قسم ، (ITU) تصالاتلا ی لوالد ادحتالا ن م تممقد PDF ق سنب تخسنا ل هذه امیر س داده عا

本PDF版本由国际电信联盟（ITU）图书馆和档案服务室提供。来源为正式出版的电子文件。

Настоящий файл в формате PDF предоставлен библиотечно-архивной службой Международного союза электросвязи (МСЭ) на основе официально созданного электронного файла.



UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES
OFICINA DE DESARROLLO DE LAS TELECOMUNICACIONES

**SIMPOSIO MUNDIAL PARA ORGANISMOS REGULADORES
Hong Kong (China) 7 y 8 de diciembre de 2002**

INFORME DE LA PRESIDENTA

RESUMEN ANALÍTICO

Atendiendo a la invitación del Director de la Oficina de Desarrollo de las Telecomunicaciones de la UIT, Hamadoun I. Touré, el tercer Simposio Mundial anual para Organismos Reguladores (GSR), que fue acogido por la Oficina de la Autoridad de Telecomunicaciones (OFTA), tuvo lugar en Hong Kong (China) los días 7 y 8 de diciembre de 2002, con el propósito de fomentar el diálogo a nivel mundial entre los organismos reguladores nacionales de las comunicaciones. Tan Sri Nuraizah Abdul Hamid, Presidenta de la Comisión de Comunicaciones y Multimedia de Malasia, presidió la reunión. El Sr. Pape-Gorgui Touré, Jefe en funciones del Departamento de Políticas, Estrategias y Financiación de la BDT, actuó como Secretario Ejecutivo del GSR. Este Simposio fue organizado por la Unidad de Reforma Sectorial (SRU) de la BDT, en el contexto del programa sobre reforma, reglamentación y legislación.

El primer GSR, que se celebró en Ginebra del 20 al 22 de noviembre de 2000, representó un momento crucial para la UIT, ya que era la primera vez que se celebraba una reunión mundial de las autoridades reguladoras nacionales. El evento del año pasado, que se celebró en Ginebra del 3 al 5 de diciembre de 2001, aprovechó ese éxito inicial. Gracias a estos dos primeros GSR, los organismos reguladores y los poderes públicos de todo el mundo han podido entablar un diálogo a nivel mundial. Este diálogo se ha materializado en numerosas recomendaciones prácticas que permiten colaborar a las autoridades reguladoras nacionales con el fin de identificar las prácticas más adecuadas para hacer frente a los desafíos que plantea la reglamentación. El programa del GSR de 2002 se basa principalmente en las recomendaciones formuladas por los participantes en el GSR del año anterior. Los participantes pidieron a la BDT que encargase tres estudios de caso que proporcionasen información a los reguladores sobre tres actores importantes: el sector privado, los inversores y los consumidores. Los expertos más destacados que mantienen vínculos estrechos con los actores respectivos realizaron un estudio y comunicaron sus resultados y conclusiones al GSR.

El tema del GSR-2002, reglamentar para el usuario final, es totalmente representativo del mercado actual. Las empresas sólo lograrán ofrecer servicios interesantes por los que los clientes estén dispuestos a pagar si tienen en cuenta las necesidades y demandas de los usuarios y de los consumidores. El Sr. H.I. Touré declaró estar encantado de que la BDT pudiese entablar también un diálogo sobre la cuestión extremadamente importante del acceso universal y divulgar modelos de reglamentación del acceso universal, e hizo hincapié en la importancia de que todos los actores traten de alcanzar el objetivo del acceso universal.

Participaron en este evento cerca de 200 delegados de más de 50 Estados Miembros de la UIT, 38 autoridades reguladoras, numerosos poderes públicos, 15 empresas Miembros de Sector, organizaciones regionales de reglamentación, instituciones docentes, inversores, grupos de consumidores y organizaciones internacionales tales como el Banco Mundial y la Organización de Telecomunicaciones del Commonwealth. Participaron también jefes ejecutivos de un tercio de las autoridades nacionales de reglamentación del mundo. El primer día de la reunión pudieron intervenir organismos reguladores, poderes públicos y Miembros de Sector del UIT-D. El segundo día, participaron organismos reguladores, poderes públicos y varios expertos, con el fin de facilitar un intercambio justo y sincero entre todos los participantes.

SÁBADO 7 DE DICIEMBRE DE 2002
DÍA DE LOS MIEMBROS DE SECTOR DEL UIT-D/ORGANISMOS REGULADORES

CEREMONIA DE APERTURA

El Sr. Yoshio Utsumi, Secretario General de la UIT instó a los participantes en el tercer GSR anual a concentrarse en las necesidades de TIC que tienen los millones de habitantes de aldeas donde se desconocen incluso los servicios básicos de telecomunicaciones. Alentó a los participantes a pensar con independencia y a no basarse solamente en las opiniones dominantes, e invitó a los organismos reguladores a participar activamente en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI).

El Sr. Hamadoun I. Touré, Director de la BDT, señaló que 119 países ya han establecido una autoridad reguladora nacional y encontró muy alentador comprobar la asistencia de muchos de ellos. Explicó que el diálogo mundial entablado en el primer GSR se plasmó en numerosas recomendaciones prácticas que permitieron colaborar a las autoridades reguladoras nacionales con el fin de identificar las prácticas más adecuadas para hacer frente a los desafíos que plantea la reglamentación. Desde la última reunión se han celebrado dos conferencias importantes de la UIT: La Conferencia Mundial de Desarrollo de las Telecomunicaciones (CMDT, Estambul, marzo de 2002) y la Conferencia de Plenipotenciarios (PP-02, Marrakech, septiembre-octubre de 2002). En la CMDT se estableció el programa de trabajo de la BDT para los próximos cuatro años. No resulta sorprendente que la reforma de la reglamentación se considerase una prioridad de primer orden, y por ello es uno de los seis programas del Plan de Acción de Estambul. En el marco de este programa se llevarán a cabo estudios de casos sobre reglamentación; se prepararán instrumentos reguladores tipo, se proporcionará formación en materia de reglamentación, se convocarán foros pertinentes, tales como el GSR anual, para proseguir el diálogo mundial en materia de reglamentación, y se dará un nuevo impulso al Intercambio Mundial para Organismos Reguladores (G-REX). Las decisiones adoptadas en la Conferencia de Plenipotenciarios de Marrakech dificultarán la ejecución del Plan de Acción de Estambul. No es un secreto que la UIT dispone de menos recursos para acometer un mandato más amplio. Para lograr la ejecución del Plan de Acción de Estambul, el Sr. H. Touré insistió en que debemos incrementar la participación de asociados clave en nuestro trabajo. Otra estrategia fundamental es concentrarse más en las actividades regionales, tales como la Red de Reguladores de Telecomunicaciones de África, y en nuestro trabajo en el ámbito de la armonización regional en América Central. El Sr. Touré señaló que el tema del GSR de este año es "reglamentar para el usuario final" y que el programa del GSR comprendía numerosas sesiones en las que se destacaban las medidas que los organismos reguladores pueden tomar para atender a las necesidades de los usuarios. Reglamentar para el usuario final es determinante en el marco de los esfuerzos de los reguladores por reducir la brecha digital. El Sr. Touré instó a los participantes a concentrarse en soluciones de acceso universal, tales como los tres modelos de acceso universal elaborados conjuntamente este año por la UIT y la Organización de Telecomunicaciones del Commonwealth. El Sr. Touré destacó varias innovaciones del GSR de este año, entre las que cabe citar aportaciones de consumidores e inversores, grupos que antes no participaban en eventos de la UIT y la primera reunión de la UIT sin papel, en la que todos los documentos se distribuyeron exclusivamente a través del sitio web UIT-TREG. El discurso completo del Sr. Touré puede consultarse en el sitio web del TREG: <http://www.itu.int/ITU-D/treg/>.

Anthony S.K. Wong, Director General de Telecomunicaciones de la Región Administrativa Especial de Hong Kong (República Popular de China), y Presidente del segundo GSR, pronunció un discurso de apertura en el que destacó algunas de las conclusiones de los debates que tuvieron lugar durante ITU-TELECOM Asia 2002, entre las que cabe citar la existencia de numerosos modelos de reglamentación eficaces en función del nivel de desarrollo de cada país. Aunque hay modelos diferentes todos deberían basarse en los mismos principios fundamentales, tales como la transparencia. Asimismo, señaló la importancia de la resistencia y fortaleza de los encargados de la reglamentación. Sugirió que los países colaboren para determinar la forma de promover el acceso a Internet en los países en desarrollo. En cuanto a la invitación que el Sr. Utsumi dirigió a los organismos reguladores para que hagan aportaciones a la CMSI, el Sr. Wong observó que los organismos reguladores desempeñan un papel importante en la reducción de la brecha digital, al promover el acceso universal y adoptar mecanismos de concesión de licencias independientes de la tecnología, para promover la utilización de tecnologías alternativas con miras a lograr el acceso universal. Sugirió que en los proyectos de acceso universal encaminados a hacer llegar una línea a aldeas aisladas se

considera la posibilidad de hacer llegar dichas líneas a los cibercafés, en vez de limitarse a las simples cabinas telefónicas. Gracias a los cibercafés que funcionan incluso con una sola línea, los habitantes de pueblos y aldeas pueden tener cuentas individuales de correo electrónico, que les permiten comunicarse con el mundo exterior y realizar operaciones comerciales además de navegar por la web. El Director General de la OFTA invitó también a los participantes en el GSR a analizar el equilibrio existente entre los operadores de servicios y los operadores con infraestructura propia y, en particular, a determinar si los reguladores deberían promover la competencia de los operadores con infraestructura propia aun cuando dicha política entrañe la duplicación de las redes, o si debe promoverse el acceso de banda ancha a través de la descomposición de redes. Alentó a los reguladores a compartir sus experiencias en el GSR, a través del Intercambio Mundial para Organismos Reguladores (G-REX) de la UIT, e identificando proyectos cooperativos entre las autoridades reguladoras nacionales. Señaló que algunos miembros del personal de la OFTA se ocupan de responder a las preguntas cotidianas del G-REX, e invitó a otros organismos reguladores a hacer lo mismo. Propuso que los organismos reguladores elaboren normas panregionales en materia de reglamentación, tales como proceso de concesión de licencias simplificados mediante los cuales la entrada con licencia de un operador en un país de una región pueda facilitar su acceso a otros mercados de dicha región. Observó que los nuevos organismos reguladores tienen la gran ventaja de poder aprender tanto de los éxitos como de los errores de los demás. El Sr. Wong predijo que la Región Asia-Pacífico encabezaría la recuperación del sector mundial de las TIC.

Tan Sri Nuraizah Abdul Hamid, Presidenta de la Comisión de Comunicaciones y Multimedia de Malasia, fue nombrada Presidenta del Simposio. Tan Sri Nuraizah dio las gracias al público por haberla designado Presidenta del tercer Simposio Mundial anual para Organismos Reguladores. Indicó que el sector de las comunicaciones es el sector de la economía que experimenta el mayor crecimiento en la mayoría de los países, en especial en los países en desarrollo, y que dicho sector es esencial y decisivo para el desarrollo de otros sectores. Los gobiernos desean propiciar el desarrollo socioeconómico mediante iniciativas de inversión sólidas de dentro y fuera del país. Los inversores, fabricantes y operadores buscan un entorno positivo, dinámico y liberal y un mercado acogedor. Los consumidores esperan contar con un acceso equitativo y una buena calidad a precios asequibles. Todos esperan y piden que el organismo regulador atienda a sus necesidades, expectativas e intereses específicos. La Presidenta señaló que esto constituye sólo una pequeña muestra de los numerosos intereses y expectativas antagónicas que plantean las mayores dificultades al cometido y la eficacia del organismo regulador. ¿Cómo puede el organismo regulador atender todos estos intereses, necesidades y expectativas antagónicas de manera equitativa y lógica? En particular, ¿cómo puede el organismo regulador garantizar que la reglamentación es eficaz para los usuarios? Tan Sri Nuraizah afirmó que el GSR promueve un entorno en que los organismos reguladores pueden compartir experiencias y aprender unos de otros, e identificar así prácticas idóneas y soluciones viables.

DIFICULTADES DE LA REGLAMENTACIÓN: INFORMACIÓN COMUNICADA POR EL SECTOR PRIVADO A LOS ORGANISMOS REGULADORES

La Sra. Jennifer Bosworth, Directora Principal de CompassRose International, Inc., presentó una reseña del estudio de caso titulado "Información comunicada por el sector privado a los organismos reguladores". A continuación se organizó una mesa redonda, moderada por Walda Roseman, Directora General de CompassRose International Inc. En el debate participaron el Sr. H. Au, Subdirector General de la OFTA, Hong Kong (China), el Sr. E.C.A. Ndukwe, Director Ejecutivo de la Comisión de Comunicaciones de Nigeria (Nigeria), el Sr. George Alexandrov, Presidente de CRC (Bulgaria), el Sr. Eric Rosenberg, Director de cuestiones relativas al espectro y a la reglamentación en Iridium Satellite LLC (EE.UU.), el Sr. David Mellor, Presidente de Cable & Wireless Virtual Academy (Reino Unido), el Sr. Michel Huet, Director Internacional de Relaciones Exteriores de France Telecom (Francia) y el Sr. Andrew Kurtzman, Director General de Telecommunications Industry Association B2B (EE.UU.).

Sra. Bosworth – En el estudio de caso se examinan los factores normativos que las empresas tienen en cuenta para pronosticar la rentabilidad y sopesar los riesgos, así como los medios mediante los cuales evalúan estos factores y se concluye que la rentabilidad y la evaluación de los riesgos son determinantes para la entrada de las empresas en el mercado e influyen las decisiones relativas a la expansión. Se identificaron cinco "temas de estudio": 1) Cómo perciben las empresas los entornos normativos; 2) Cómo analizan las empresas la información en materia de reglamentación para adoptar decisiones comerciales; 3) El entorno normativo en su conjunto: Cómo percibe el sector privado la transparencia; 4) Factores normativos fundamentales en la adopción de decisiones y 5) interacciones con los organismos reguladores y la habilidad comercial de los mismos. Principales conclusiones del estudio:

- 1) las cuestiones reglamentarias son un factor determinante para la entrada en el mercado y la adopción de las decisiones de expansión; por ejemplo, los precios elevados de las licencias y las exigencias en cuanto a la titularidad extranjera o los socios locales influyen en la decisión de entrar o no en el mercado;
- 2) las interacciones entre los organismos reguladores y los operadores plantean las mayores dificultades en épocas de transición;
- 3) las empresas observan el panorama general del entorno normativo, no sólo la reglamentación específica. La transparencia y la capacidad de reacción son importantes;
- 4) las empresas emplean diversos métodos para garantizar que la información sobre la reglamentación se tiene presente en la planificación empresarial y en la adopción de decisiones;
- 5) las empresas creen que las personas que trabajan en los organismos reguladores no comprenden exactamente cómo se toman las decisiones en las empresas y que les convendría adquirir experiencia práctica antes de trabajar en los organismos reguladores.

Para concluir su intervención, la Sra. Bosworth presentó las siguientes conclusiones generales:

- 1) las empresas consideran que sus aportaciones forman parte de un diálogo de colaboración, y que no se trata simplemente de una lista de exigencias;
- 2) en definitiva, la rentabilidad real y potencial es el motor del proceso de adopción de decisiones de las empresas y las consideraciones en materia de reglamentación ocupan un lugar destacado en esos análisis;
- 3) si se reducen los "riesgos normativos" se incrementa el interés de los operadores en los mercados;
- 4) cuando la reglamentación acarrea riesgos muy elevados, los operadores ignoran los mercados.

Todos los estudios de casos y las intervenciones realizadas con el GSR se pueden consultar en el sitio web TREG.

Mesa redonda

Sr. Ndukwe – Las empresas necesitan crear un departamento de asuntos de reglamentación para establecer el contacto con su organismo regulador y éste, por su parte, debe establecer canales de comunicación con las empresas.

Sr. Alexandrov – Lamentablemente, no existen manuales sobre el establecimiento de los mercados de telecomunicaciones. En su país se procedió a una liberalización paulatina, dado que la infraestructura básica no estaba totalmente desarrollada y era necesario centrarse en este objetivo. Si bien en los mercados más avanzados es posible inclinarse por una reglamentación menos estricta, este enfoque no conviene a los mercados de los países en desarrollo, en los cuales la liberalización debe ser progresiva.

Sr. Au – En cuanto a la forma de lograr el equilibrio adecuado entre la reglamentación y la competencia, la reglamentación debe tratar de establecer una competencia eficaz en el mercado. Para lograr dicho equilibrio, los organismos reguladores deben tratar de alcanzar el equilibrio entre la reglamentación y la competencia y estar atentos tanto a los derechos de los inversores como de los consumidores. Los organismos reguladores dependen de la información del sector privado para conocer sus resultados. Es necesario ser coherentes y, por consiguiente, reducir la incertidumbre adoptando una actitud de accesibilidad y transparencia en los procedimientos.

Sr. Huet – Los organismos reguladores desempeñan una función fundamental al introducir la competencia en beneficio de los clientes, pero deben evitar la "microgestión", por ejemplo en lo que se refiere a las tarifas. Las tarifas de interconexión al por mayor deben regularse, pero no los precios al por menor. De forma análoga, la regulación *ex ante* no es adecuada para los nuevos servicios, tales como la banda ancha y los móviles de tercera generación, en los que todavía no se ha determinado en interés económico que revisten. La regulación *ex post* es más apropiada para esos servicios. France Telecom, como empresa de ámbito planetario, busca un marco normativo mundial más armonizado y el desafío que se presenta es cómo armonizar lo mejor posible los marcos normativos a la luz de las distintas estructuras de las autoridades de reglamentación nacionales. Asimismo, el proceso de reequilibrado de las tarifas en los países en desarrollo debería escalonarse en un periodo de cinco a seis años, dado que si los precios locales se incrementan demasiado rápido, los servicios básicos pueden ser inasequibles.

Sr. Kurtzman – En respuesta a la cuestión de cómo pueden trabajar juntos los organismos reguladores y los proveedores, el Sr. Kurtzman se refirió al ejemplo de la necesidad de desagregar el bucle local para fomentar una mayor inversión en infraestructuras.

Sr. Rosenberg – Según el Sr. Rosenberg, los países podrían adoptar un mecanismo de concesión de licencias de satélites de dos niveles, es decir, una licencia de utilización del espectro concedida a operadores de redes de satélite, tales como Iridium o una filial y una licencia individual para los proveedores de servicios nacionales. Cuando las tarifas de entrada a los mercados nacionales son excesivamente elevadas, puede desalentarse la inversión. Los organismos reguladores nacionales deben comprender la relación entre las tarifas elevadas de las licencias y las decisiones de entrada en el mercado tomadas por los proveedores de servicios.

Sr. Mellor – Describió la política adoptada por Cable & Wireless para mejorar la formación impartida a los reguladores y a los poderes públicos. Explicó que se proporcionan fondos a numerosas universidades para que creen cursos específicos. Asimismo, se destinan fondos a organizaciones, tales como la OTC y la UIT, con el fin de que concedan becas para asistir a dichos cursos. Además, Cable & Wireless financia 120 becas para cursar una Maestría de Reglamentación en Línea, que la UIT está creando en colaboración con la Universidad de las Indias occidentales. Estos cursos se ofrecerán el año próximo.

Debate general

Los participantes debatieron el tema de la autorreglamentación de la industria. Algunos opinaron que la autorreglamentación puede no ser conveniente en todos los casos. Mientras que algunos países desarrollados sostuvieron que se necesita menos reglamentación y una aplicación más estricta de los códigos de conducta establecidos por la industria, los organismos reguladores de países en desarrollo creen que la autorreglamentación de la industria tal vez no sea adecuada en los mercados recientemente liberalizados.

Algunos participantes señalaron que se debe exhortar a los gobiernos a que no fijen tarifas de licencias elevadas, y que estas tarifas no deberían considerarse como fuentes de ingresos para los gobiernos.

Los países en desarrollo señalaron que, lamentablemente, la desagregación del bucle local no los concierne, dado que no hay suficientes bucles que desagregar debido a los bajos niveles de teledensidad.

En lo que se refiere a la estabilidad y a la previsibilidad de la reglamentación, un participante señaló que se debe mantener un diálogo constante en el que el organismo regulador destaque los objetivos y principios fundamentales del desarrollo del mercado de manera que todos los actores los entiendan.

Conclusiones y recomendaciones

- 1) El estudio de caso es el esbozo general de un marco de colaboración y diálogo entre los proveedores de servicios y los organismos reguladores.
- 2) Hay una relación directa entre el riesgo que conlleva la reglamentación y la rentabilidad, relación que deben comprender los proveedores de servicios y los organismos reguladores.
- 3) Al tratar de lograr un equilibrio entre la reglamentación y las fuerzas de la competencia, los organismos reguladores han de estar a la escucha tanto de los derechos de los inversores como de los consumidores.
- 4) En lo que se refiere a las cuestiones de política y de reglamentación, tales como la autorreglamentación de la industria y la desagregación del bucle local, ha de tenerse en cuenta la diferencia entre las economías desarrolladas y en desarrollo.
- 5) Debe tenerse en cuenta la cuestión de la política como "tercera fuerza" de la relación entre los proveedores de servicios y los organismos reguladores, en especial en los países en desarrollo, donde las políticas nacionales no siempre se declaran oficialmente.

DIFICULTADES DE LA REGLAMENTACIÓN: INFORMACIÓN COMUNICADA POR LOS INVERSORES A LOS ORGANISMOS REGULADORES

El Sr. Robert Bruce, socio y Director de International Telecommunications Practice Group Debevoise & Plimpton, presentó el estudio de caso "Dificultades de la reglamentación: Información comunicada por los inversores a los organismos reguladores". El Sr. Paul Verhoef, Director de la Unidad de Asuntos Internacionales de la Comisión Europea, moderó la mesa redonda que se celebró a continuación. Entre los participantes figuraban la Sra. Kathleen Abernathy, Comisaria de la FCC (EE. UU.), el Sr. Cuthbert Moses Lekaukau, Presidente Ejecutivo de BTA (Botswana), el Sr. Jens Arnbak, Presidente de la OPTA (Países Bajos) y el Sr. Richard Feasey, Director de Vodafone (Reino Unido).

El Sr. Bruce explicó que las condiciones negativas del mercado financiero actual han centrado la atención en las repercusiones de la reglamentación en los flujos de inversión. Es importante que los reguladores comprendan cómo enfocan los inversores las decisiones relativas a las inversiones. Siempre hay un costo de oportunidad: cuando los riesgos son más elevados y los resultados esperados menos atractivos, los flujos de financiación se orientan hacia otro sitio. La viabilidad de las inversiones se evalúa analizando las proyecciones estimadas de los futuros resultados y riesgos financieros. Los analistas financieros evalúan los resultados de las empresas de telecomunicaciones basándose en ratios operacionales y financieros detallados. Utilizan herramientas para tratar de calcular los resultados financieros y el costo de los riesgos, recurriendo a modelos tales como estadísticas operacionales y financieras. Por lo general, los riesgos se calculan a partir de factores que pueden medirse, como las tarifas de las licencias. En una de las diapositivas de la exposición del Sr. Bruce se mostraban los ratios operacionales y financieros que se utilizan en el análisis financiero de las empresas de telecomunicaciones. En el documento se examinan las repercusiones de la reglamentación en los ingresos, los costos y el perfil global de los riesgos que entraña la reglamentación.

Las condiciones normativas tienen un gran impacto en los ratios utilizados para tomar decisiones de inversión. La reglamentación actual de los precios al por menor que recae con mayor intensidad en los servicios de líneas fijas, haciendo caso omiso de la sustitución de los servicios fijos por los móviles, puede crear obstáculos a la inversión de los recién incorporados al mercado. El Sr. Bruce hizo un llamamiento a los reguladores para que consideren la posibilidad de crear incentivos para la circulación de liquidez en los sectores de líneas móviles y fijas, reduciendo la reglamentación de los precios de las líneas fijas y no imponiendo reglamentación a los precios de la terminación móvil y de la itinerancia. Argumentó que el sector móvil se ha beneficiado de una mayor inversión, debido a que ha estado exento de una reglamentación excesiva, al menos hasta la fecha.

Las distorsiones de los precios son motivo de gran preocupación para los inversores porque no crean el entorno de inversión adecuado. Pueden dar lugar a una disminución de los precios para los nuevos integrantes del mercado, mientras que las tarifas bajas obligan a los operadores principales a instalar infraestructuras sin poder cubrir gastos. La solución a este problema no es una mayor reglamentación, sino entablar un diálogo entre los reguladores y la industria en busca de soluciones. Políticas eficaces de fijación de precios pueden facilitar el acceso a los servicios. Por otra parte, los reguladores deben promover un entorno que permita el desarrollo de otras tecnologías, con miras a lograr el acceso universal, por ejemplo, concediendo a los revendedores locales franquicias de capacidad de infraestructura en las zonas rurales.

Los inversores toman también en consideración los costos a la hora de adoptar decisiones en cuanto a la asignación de capital, tales como el costo del espectro. Los gobiernos tienen que comprender que el sector de las telecomunicaciones no debe utilizarse como generador de fondos públicos. El documento del Sr. Bruce se centra en los elevados costos de las licencias 3G en algunos países europeos y esgrime que esto ha generado la mala coyuntura actual.

Por último, el regulador debe crear mecanismos que faciliten una mayor participación del sector privado en el proceso normativo. Se han de crear estructuras que permitan nuevos mecanismos de consulta que ofrezcan a los principales actores de la industria la posibilidad de participar en el proceso de solución de controversias y que prevean oportunidades de negociación. Los reguladores deberían preguntarse qué políticas pueden concebir para tener una participación mínima en el proceso de reglamentación.

El Sr. Arnbak convino en que efectivamente el regulador puede retornar a la reglamentación anterior, pero sólo en los casos en que los consumidores tengan varias opciones y haya un grado suficiente de

transparencia. Añadió que el nuevo marco normativo de la Unión Europea atribuye a los organismos reguladores la función de proporcionar suficiente información a los consumidores, con el fin de que puedan tomar decisiones con conocimiento de causa, y añadió que los mercados sólo funcionan cuando todas las partes reciben suficiente información. El Sr. Arnbak disintió de la conclusión del Sr. Bruce de que las tarifas de las licencias 3G provocaron el hundimiento del mercado de las telecomunicaciones y precisa que hay pruebas de que el colapso del mercado precedió a las subastas de 3G en Europa, y que los inversores alentaron a los operadores a pagar precios elevados por licencias 3G. En ese momento, se creía que de este modo aumentaría el valor de las acciones y que los costos ocultos no incidirían en los precios al consumo. Por último, hizo un llamamiento a los inversores para que sean más razonables, tanto en tiempos de vacas gordas como de vacas flacas.

La **Sra. Abernathy** señaló que la comunidad de los inversores ha reaccionado de forma exagerada a la situación de las comunicaciones mundiales. Esta comunidad ha pasado de una situación de demasiada exuberancia a un pesimismo excesivo, lo que resulta problemático dado que las empresas están pagando por esta actitud al no tener acceso al capital y verse obligadas a reducir sus inversiones y despedir a trabajadores, en un momento en el que deberían estar invirtiendo en nuevas tecnologías. Si bien los organismos reguladores no pueden influenciar los mercados de capital, deben proseguir sus políticas de transparencia, centrarse en una serie de normas claras, proporcionar directrices normativas adecuadas y hacer cumplir las normas. Asimismo, deben revisar las normas obsoletas que frenan la inversión y, por supuesto, los reguladores deben mantener un diálogo abierto con la industria y los inversores.

Mesa redonda

El **Sr. Lekaukau** dijo que el reequilibrado de las tarifas plantea dificultades a todos los organismos reguladores, porque se proporcionan a las comunidades más pobres que carecen de acceso, servicios de comunicación financiados por subvenciones internas. Botswana está llevando a cabo un reequilibrado de forma paulatina porque cree en la reglamentación basada en incentivos y en un enfoque poco restrictivo. La autoridad de reglamentación mantiene un diálogo abierto con los operadores, celebrando reuniones formales e informales con el sector privado. Asimismo, el órgano regulador ha fomentado la creación de una asociación de operadores con los que también mantiene consultas. Los reguladores están tratando de ser transparentes, objetivo que también deberían perseguir los operadores y la comunidad de inversores. Por último, los reguladores son el árbitro entre las expectativas de los consumidores y los intereses de los operadores, que buscan rendimientos razonables.

El **Sr. Feasey** dijo que los operadores cumplen una función de intermediario en el diálogo entre los organismos reguladores y los inversores y se trata de una función muy difícil de desempeñar porque cuando a los inversores no les gusta lo que hacen los operadores, rara vez consultan y optan por desplazar su capital. El organismo regulador debe tratar de limitar lo más posible los riesgos de inversión, proporcionando seguridad con respecto a tres cuestiones clave: ¿qué visión tiene el regulador del mercado, cómo piensa y actúa y son sus acciones coherentes con su discurso? ¿cuál es la actitud del regulador con respecto a los beneficios y precios? De manera más específica, ¿acepta el regulador que algunas empresas ganen más dinero que otras? ¿trata el regulador de mantener la actual estructura del mercado o acepta cambios?

El moderador preguntó a la mesa si los inversores prefieren la privatización de los operadores principales monopolísticos a las privatizaciones en un entorno competitivo. El **Sr. Bruce** dijo que si bien los inversores prefieren los monopolios debido a las garantías de rendimiento y los escasos riesgos que representan, a menudo los gobiernos recaban los puntos de vista de numerosos asesores, e incluso de los que no abogan por el mantenimiento de los monopolios. Con frecuencia se trata de determinar si los gobiernos desean propiciar los resultados a corto o a largo plazo. La **Sra. Abernathy** añadió que la FCC celebró una reunión con inversores, en la cual éstos manifestaron su clara preferencia por los monopolios. Explicó que, como reguladora, su cometido no es garantizar las inversiones, sino de promover mejores precios y servicios de calidad para el usuario.

Debate general

Sustitución de servicios fijos por móviles

Sr. Townsend – No hay nada que demuestre claramente que los servicios móviles son un sustituto rentable de los servicios de líneas fijas. La mayoría de los abonados a servicios móviles de países en desarrollo no pueden elegir entre varios proveedores de servicios. Las líneas móviles están aumentando con mayor rapidez por falta de alternativa de líneas fijas. Los servicios móviles se utilizan principalmente para la telefonía, mientras que los servicios de línea fija se utilizan para datos. Desreglamentar los servicios de línea fija que proporciona un operador monopolístico -como en la mayoría de los países en desarrollo- incrementará el costo del acceso telefónico a Internet, precisamente cuando los servicios Internet están comenzando a despegar en estos países.

Sr. Bruce – Se dispone de datos sobre la sustitución móvil-fijo entre los usuarios jóvenes. Los inversores están preocupados por las disparidades entre la reglamentación de las redes fijas y móviles, habida cuenta del enorme aumento del número de abonados a líneas móviles. Mientras que, por lo general, los precios de los servicios móviles no están regulados, sí lo están los de los servicios de línea fija. Los organismos reguladores deberían tratar más bien de regular los precios de un número mínimo de servicios de acceso.

Sr. Arnbak – No hay consenso respecto a la necesidad de regular las tarifas de las terminaciones móviles. Señaló que no le sorprenderá que la Organización Mundial del Comercio (OMC) deba zanjar un caso de solución de diferencias sobre tarifas de terminaciones móviles en los próximos cinco años.

Subastas de espectro

Sra. Abernathy – La FCC recurrió a las subastas porque las demás alternativas eran peores, pero, como los concursos de belleza, éstas dan lugar a retrasos de varios años y a acusaciones de influencia indebida. Las loterías se convierten en juegos de azar que no obran en beneficio del interés público. Con las subastas no se pretende generar ingresos importantes para el gobierno, ya que se espera que las partes no paguen más del valor del espectro subastado. Una de las lecciones aprendidas es que las partes pagan precios verdaderamente elevados cuando creen que recibirán sólo la parte de espectro subastada. Hay mecanismos de subasta que pueden limitar la subida de precios excesivas, tales como subastar varias porciones de espectro más pequeñas, en lugar de una gran porción de espectro de una sola vez. La Sra. Abernathy señaló asimismo que la FCC ha contemplado la posibilidad de recurrir a deducciones de impuestos a cuenta y a créditos de pujas, pero insistió en que los operadores ofertan en un entorno totalmente transparente y que la FCC no tiene intención de sacar a la industria de apuros.

Sr. Bruce – Los operadores son entidades competitivas pero las normas de asignación de frecuencias del espectro no deberían arrinconarlos y no dejarles otra opción que pagar precios increíblemente elevados por un factor de actividad económica esencial.

Sr. Verhoef – Es poco probable que Europa, al igual que Estados Unidos, saque de apuros a la industria de las telecomunicaciones.

Sr. Arnbak – El problema con las subastas de 3G es que se llevan a cabo en un marco que impedía a las empresas competidoras obtener ulteriormente frecuencias adicionales, y que tuvieron lugar justo antes del colapso del sector.

Sr. Feasey – Los actores del mercado deberían poder comprar y vender espectro.

Conclusiones y recomendaciones

- 1) La comunidad inversora ha generado un gran volumen de análisis financieros. La BDT podría ponerse en contacto con bancos y otras entidades de la comunidad inversora para obtener esos análisis y ponerlos a disposición de un público más amplio.
- 2) Se debe consultar a los inversores y dejarlos participar en el proceso de reglamentación.
- 3) Las subastas de espectro deben estar estructuradas de manera que no generen ingresos elevados para el gobierno.

DIFICULTADES DE LA REGLAMENTACIÓN: INFORMACIÓN COMUNICADA POR LOS CONSUMIDORES A LOS ORGANISMOS REGULADORES

El Sr. **Geoffrey Cannock**, Director de Proyectos de Apoyo Consultoría, presentó el estudio de caso "Dificultades de la reglamentación: Información comunicada por los consumidores a los organismos reguladores". La Sra. Maev Sullivan, Consejera General y Directora de Asuntos Normativos y Empresariales de REACH, moderó la mesa redonda que se celebró a continuación. La Sra. Sullivan comenzó la sesión analizando si los consumidores participan o no suficientemente en el proceso normativo. La Sra. Sullivan hizo una pequeña reseña de la participación de los consumidores desde la época, en tiempos del monopolio, en que los consumidores no tenían voz alguna, hasta la aparición de la competencia, que ha generado una mayor preocupación por el bienestar del consumidor. Señaló que los consumidores comenzaron a organizarse hace cerca de veinte años para defender sus intereses y a supervisar la transparencia de los reguladores, para cerciorarse de que éstos no se dejaban influenciar por los intereses de los operadores principales o de los recién llegados. En el debate intervinieron el Sr. Willy Jensen, Director General de NPTA (Noruega), la Sra. T. R. Mangadi, Directora de Asuntos del Consumidor de BTA (Botswana), la Sra. Armi Jane Borje, Comisaria de NTC (Filipinas), la Sra. Jai Ok Kim, Presidenta de la Alianza de los Ciudadanos para la Protección del Consumidor (Corea), el Sr. Hanuman T. Chowdary, Presidente de la Federación de Consumidores de Andhra Pradesh (India) y el Sr. Victor Hung, Funcionario Jefe de Prácticas Comerciales del Consejo de Consumidores de Hong Kong.

El Sr. **Cannock** presentó los resultados de un estudio que llevó a cabo para conocer las opiniones de los consumidores sobre cómo les afectan las normas adoptadas por los reguladores y para determinar qué pueden hacer los reguladores para incrementar la concienciación del consumidor y su participación en el proceso normativo. El Sr. Cannock explicó que realizó dos estudios diferentes, uno basado en las asociaciones de consumidores residenciales y otro sobre las autoridades nacionales de reglamentación. Éstos son algunos de los principales resultados de sus estudios:

- Las organizaciones de consumidores son bastante críticas con respecto a las políticas actuales de protección del consumidor.
- Las políticas de protección no se han definido convenientemente.
- Existe una brecha importante entre la definición de los derechos y su aplicación efectiva.
- Los consumidores dieron una nota negativa a la actuación de los reguladores en lo que se refiere a la defensa de sus derechos (el 77% la considera mediocre o deficiente).
- Apenas un 28% de las organizaciones de consumidores piensan que las decisiones de los organismos reguladores son transparentes.
- Los consumidores consideran inadecuados los métodos de consulta habitualmente utilizados por los reguladores con los operadores y otros actores.

Si los consumidores sienten que se ignoran sus opiniones, es posible que los esfuerzos de los reguladores por promover la competencia y establecer un marco normativo acertado no sean sostenibles. Es importante que los organismos reguladores diseñen políticas de protección del consumidor inspiradas en principios normativos tales como las Directrices de las Naciones Unidas para la protección del consumidor.

Deben definirse las funciones de cada componente del sistema de protección del consumidor (definición de derechos, solución de controversias, información, educación, representación, etc.). Lo que más conviene a los reguladores es crear incentivos para imponer mayores responsabilidades en términos de esfuerzos y costos al sector privado, garantizando a la vez la protección adecuada del consumidor.

La práctica óptima consiste en un enfoque previsor de la protección del consumidor. Es mucho más rentable para los reguladores resolver las quejas de los consumidores mediante la difusión de información y una atención personalizada (por ejemplo, centros de llamadas) que mediante la solución oficial de controversias o mediante pleitos. Con frecuencia se pueden evitar pleitos onerosos informando y educando al consumidor, por ejemplo, mediante libros de texto, la difusión pública de información, campañas publicitarias, estudios, proyectos conjuntos con universidades, centros de llamada u oficinas móviles.

La Sra. **Mangadi** dijo que lo que plantea dificultades a los reguladores es la evolución significativa de las exigencias de los consumidores, quienes han pasado de limitarse a exigir la calidad de los servicios y la

solución de las quejas a desear participar en el propio proceso normativo, convirtiéndose así en consumidores más "sofisticados". Explicó que Botswana está tratando de que los consumidores participen lo más posible en el proceso consultivo de la reglamentación, permitiéndoles hacer llegar sus opiniones por fax y correo electrónico, en lugar de limitar la consulta de los consumidores a una participación en persona en los foros consultivos. Además, uno de los miembros del consejo de administración de BTA actúa como representante de los consumidores. No obstante, reconoció la necesidad de que BTA sea más dinámica y lleve a cabo una investigación más completa de las necesidades del consumidor.

La **Sra. Borje** señaló que aunque el estudio presentado por el Sr. Cannock no trata de Asia, sus conclusiones son válidas para Filipinas, lo que demuestra que las preocupaciones del consumidor son similares en todo el mundo. Resumió el enfoque de NTC con respecto a la protección del consumidor de esta forma:

- informar al público;
- informar a los reguladores;
- identificar las funciones respectivas;
- ejecutar planes/tomar medidas.

El **Sr. Jensen** dijo que el hecho de que los consumidores no se hallen satisfechos con los reguladores no debe sorprender a nadie. Afirmó que los reguladores deben asumir esa responsabilidad, dado que por prestar demasiada atención a otras cuestiones han olvidado muchas veces el fundamento de su misión, es decir, garantizar que los usuarios finales obtengan servicios de calidad a precios bajos. Los reguladores deberían cambiar de actitud y tener más en cuenta la demanda que la oferta en la ecuación. Noruega ha tratado de tener en cuenta la demanda introduciendo la portabilidad de números y la facturación al segundo en los servicios móviles. Un consumidor informado es un consumidor autónomo. Los reguladores deben hacer todo lo posible por que los consumidores sean autónomos. NPTA ha creado un sitio web llamado "Guía de precios interactiva", en el que se pide a todos los operadores que proporcionen datos sobre los costos de sus servicios, de forma que los consumidores puedan calcular los costos de los servicios que les ofrecen y optar por el proveedor que mejor responda a sus necesidades.

La **Sra. Kim** felicitó a la UIT por mostrar preocupación por los consumidores y expresó su acuerdo con el informe del Sr. Cannock. Señaló que, si bien en el pasado el sector de las telecomunicaciones se preocupaba más por la tecnología que por los consumidores, esta situación está cambiando. Hace tres años, lo primero que hizo la asociación de consumidores de Corea fue bajar los precios de las llamadas de los teléfonos móviles. Actualmente participa en el proceso normativo y hace poco estableció directrices de protección del consumidor para el comercio electrónico, que se han incluido en la nueva ley sobre el comercio electrónico. Como los reguladores han comenzado a escuchar a las organizaciones de consumidores, es necesario reforzarlas y ayudarlas a aumentar su credibilidad en la sociedad.

El **Sr. Hung** dijo que los consumidores de Hong Kong están bien representados en el proceso normativo. Al principio, la mayor preocupación de los consumidores eran los precios, pero actualmente son más bien otros aspectos como la calidad del servicio. Los consumidores han comprendido que los precios no son la única consideración. Si unos precios bajos son el único objetivo, tendrán repercusiones en la calidad de servicio, la innovación, la sofisticación de los nuevos servicios, etc.

El **Sr. Chowdary** dio también las gracias a la UIT por ofrecer a los consumidores la oportunidad de expresar sus preocupaciones a los organismos reguladores. Subrayó que el regulador debe proteger al consumidor y por consiguiente, la cuestión fundamental es la selección de los miembros del órgano regulador. La transparencia y la publicación de los nombres de los candidatos han adquirido especial relevancia. Estuvo también de acuerdo en que el precio no debe ser la única preocupación y que la consideración fundamental debe ser la relación entre el precio y la calidad de servicio. Asimismo, es importante que los precios permitan un desarrollo adecuado de la red, para que cada vez más segmentos de la población disfruten de servicios a precios asequibles. Deben conocerse los costos, que deben ser los únicos motivos de los aumentos de precios. Se debe consultar periódicamente a los consumidores sobre su grado de satisfacción con los resultados de la reforma del sector y con las políticas de competencia.

Debate general

Es necesario crear un sistema de solución de controversias para los casos en que los consumidores cometan un fraude. Los consumidores no deben pagar por los servicios hasta que se resuelva la controversia.

- Los operadores son los únicos que poseen la información específica relativa a los costos de los servicios de telecomunicaciones. Los organismos reguladores y las asociaciones de consumidores deben contratar a especialistas e investigadores que puedan examinar minuciosamente los datos presentados por los operadores y detectar posibles imprecisiones.
- El rendimiento de la inversión de los operadores no es tan elevado como cuando se encontraban en condiciones de monopolio y antes de que los cambios tecnológicos acarreasen un aumento de los riesgos para la inversión. Hoy día, los reguladores deben tolerar un rendimiento razonable de la inversión. Los operadores deben cambiar la teneduría de sus cuentas para mostrar lo que invierten en el acceso rural y universal, el desarrollo de las redes, etc. Si bien los organismos reguladores pueden optar por imponer este método de información, por motivos de confidencialidad, no siempre es posible compartir esos informes con el público en general.

Conclusiones

Se debe capacitar a las asociaciones de consumidores para defender los derechos del consumidor. En lugar de buscar simplemente la protección del consumidor (lo que implica que los consumidores son víctimas), los organismos reguladores deben velar por la participación activa de los consumidores y en el proceso normativo.

DOMINGO 8 DE DICIEMBRE DE 2002
DÍA DE LOS REGULADORES
REGULACIÓN PARA LOS USUARIOS: IDENTIFICACIÓN DE PRÁCTICAS IDÓNEAS

SESIÓN SOBRE ASUNTOS RELACIONADOS CON LOS CONSUMIDORES

La Presidenta del GSR, Tan Sri Nuraizah Abdul Hamid, moderó la reunión. El Sr. Bob Horton, Vicepresidente de ACA (Australia) y el Sr. Swee Hoe Toh, Director de la Malaysian Communications and Multimedia Commission, presentaron informes del Foro de la Telecomunidad Asia-Pacífico sobre política y reglamentación de las telecomunicaciones que se celebró en Kuala Lumpur los días 17 y 18 de mayo de 2002. El Sr. Gustavo Peña, Secretario General de Regulatel, presentó a continuación la ponencia "Calidad y precios de la telefonía local: ventajas para operadores y consumidores".

El Sr. Horton presentó una ponencia sobre protección de los consumidores de telecomunicaciones en la región Asia-Pacífico. Aunque esa región se caracteriza por su diversidad geográfica y cultural, también se encuentran puntos comunes en los planteamientos de la protección de los consumidores y, en particular, la reglamentación asociada con una transición armoniosa a la liberalización, la creación de reguladores dedicados exclusivamente a las comunicaciones y la utilización de comités asesores de consumidores para asegurar que éstos contribuyan a la elaboración de políticas. En la región se han tomado iniciativas comunes en materia de reglamentación tales como, por ejemplo, obligaciones de servicio universal, preselección y portabilidad de número, elaboración de normas y códigos de conducta del sector, educación del consumidor y programas de información, elaboración de nuevos indicadores de calidad de servicio y programas específicos para aplicaciones Internet y de comercio electrónico.

El Sr. Horton señaló lo siguiente:

- La importancia de los esfuerzos constantes que realizan muchos países de la región Asia-Pacífico para hallar un equilibrio entre la protección de los consumidores sobre la base del mercado y la reglamentación directa de esa protección.
- La importancia de que la industria trabaje de manera constructiva con los consumidores y reguladores al elaborar acuerdos de autorreglamentación.
- La necesidad de evaluar continuamente la adaptación de las medidas de protección del consumidor a los cambios tecnológicos ocasionados por la innovación, y la importancia de una información concisa, fundamental para que los consumidores comprendan las repercusiones de los nuevos servicios y tecnologías.

El Sr. Toh presentó una ponencia sobre indicadores de calidad de servicio (QoS) para servicios convergentes, en la cual abordó la necesidad de nuevos indicadores de calidad de funcionamiento para gestionar el volumen rápidamente creciente de los servicios convergentes en el mercado. La finalidad de esos indicadores es facilitar la planificación eficaz de la industria por medio de la gestión de la QoS para satisfacer a los clientes. Estos indicadores deben tener en cuenta la situación de la convergencia de los servicios y, en particular, la combinación de aplicaciones y medios que crean nuevos servicios, tales como la recepción de mensajes de voz por correo electrónico, los centros de llamada que utilizan recursos de la web y la mensajería de vídeo, así como la activación de servicios, la facturación, y la tramitación de quejas y solicitudes de los consumidores.

El Sr. Toh señaló lo siguiente:

- Podría ser necesario llevar a cabo investigaciones periódicas de la satisfacción de los consumidores a fin de elaborar índices que permitan controlar la mejora de la calidad.
- Puede ser necesaria la participación de los proveedores de servicio a fin de ofrecer garantías de QoS a los clientes.
- También se necesita un sólido mecanismo de protección de los consumidores.
- Los consumidores deben participar y estar informados.
- Podría ser necesario definir códigos de conducta y acuerdos de nivel de servicio para garantizar la QoS de los servicios de aplicaciones.

El Sr. Peña presentó una ponencia sobre calidad y precios de la telefonía local. Habló de los indicadores de QoS aplicados al control de la calidad de los operadores y, en particular:

- Nivel de satisfacción del consumidor.
- Fallos por 100 líneas.
- Compleción de llamadas durante periodos de gran densidad de tráfico.
- Plazo medio de reparación.
- Plazo medio de instalación.

El Sr. Peña describió una fórmula utilizada por los reguladores para vincular las revisiones de tarifas con la QoS. Si la calidad se degrada por debajo de un umbral determinado, la fórmula impide que el operador aumente sus tarifas. Citó el ejemplo de un operador que no fue autorizado a aumentar sus tarifas debido a la degradación de la calidad de su red y, a raíz de la medida que adoptó el regulador, el operador mejoró la calidad de su red al año siguiente.

Debate general

El Sr. Hung subrayó la necesidad de controlar la eficacia de la QoS desde el punto de vista del consumidor. Un ejemplo de falta de responsabilidad en materia de QoS es la ausencia de acuse de recibo de un mensaje de texto en un plazo determinado. Esto puede obligar al usuario a repetir el mensaje o a hacer una llamada telefónica para obtener la confirmación de que se ha recibido el mensaje. También recomendó que se midiera el costo medio por minuto o el costo medio por megabyte de muestras representativas de servicios de voz y basados en el IP.

El Sr. Chowdary observó que a menudo los consumidores no comprenden realmente todos los parámetros de la QoS. Subrayó que es importante informar al consumidor.

El Organismo Regulador de Telecomunicaciones de la India (TRAI) informó que se pueden realizar encuestas de QoS satisfactorias subcontratando la actividad al sector privado y publicando los resultados de la encuesta.

El Organismo de Comunicaciones de Malta señaló que la autorreglamentación tiene éxito con los PSI pero no con los operadores de sistemas celulares.

El Secretario de Estado español de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información comentó que quizá la autorreglamentación sea preferible a la reglamentación y subrayó la importancia de los procedimientos de queja y las consultas amistosas para resolver asuntos con los consumidores.

Conclusiones y recomendaciones

En resumen, se tomó nota de la necesidad de que los reguladores adapten los indicadores de calidad de servicio que utilizan actualmente para reflejar mejor los cambios tecnológicos a fin de velar por que los usuarios obtengan la mejor calidad posible de servicios de TIC y se sugirió que la autorreglamentación del sector, por medio de la aplicación de códigos de conducta por las autoridades reguladoras nacionales, podría mejorar los servicios para los usuarios y ayudar a reducir la brecha digital. Se subrayó la importancia de lo siguiente:

- 1) Información de los consumidores.
- 2) Habilitación de los consumidores para participar en el proceso de adopción de decisiones sobre la reforma del sector.
- 3) Incitar al sector industrial a financiar programas de información de los clientes.
- 4) Aumentar los conocimientos de las asociaciones de consumidores.

SESIÓN SOBRE MODELOS DE SERVICIO/ACCESO UNIVERSAL

En la sesión sobre servicio universal se examinó un modelo de acceso universal en tres partes elaborado conjuntamente por la UIT y la Commonwealth Telecommunications Organisation (CTO) en 2002. La Parte I del modelo de acceso universal conjunto UIT-CTO trata de políticas de acceso universal y de políticas, reglamentación y procedimientos de financiación del servicio universal. La Parte II trata de las subastas para ofertas de subsidios mínimos y de la reglamentación de la interconexión y las tarifas para promover el acceso universal. La Parte III trata de las políticas en materia de telecentros comunitarios. El Sr. Edgardo Sepúlveda, Economista Principal en Telecomunicaciones de McCarthy Tetrault LLP y el Sr. David Townsend, Presidente de David Townsend & Associates, prepararon y presentaron los modelos. El moderador de la sesión fue el Sr. David Souter, Director Ejecutivo de la Commonwealth Telecommunications Organisation.

El Sr. Souter inició la sesión explicando las diferencias entre las definiciones y la importancia del servicio/acceso universal en los países industrializados y en desarrollo. En los países industrializados, el servicio universal se define como el acceso residencial a las telecomunicaciones, o una línea telefónica por cada hogar. En los países en desarrollo, el acceso universal es la principal dificultad y consiste en llevar las telecomunicaciones a cada aldea/comunidad. El acceso universal es la primera prioridad de los países en desarrollo pero una prioridad marginal en los países industrializados.

La Sra. Schorr, funcionaria de la UIT/BDT encargada de reglamentación, explicó los motivos por los cuales se elaboraron los modelos de servicio/acceso universal, y su finalidad. Muchos Estados Miembros de la UIT han indicado que se les ha encomendado la creación de un fondo para el servicio universal y recaban directrices sobre cómo llevar a cabo su mandato. Subrayó que cada país debe tomar sus propias decisiones para atender lo mejor posible sus objetivos nacionales de desarrollo de las TIC. Los modelos son una herramienta útil y práctica para las instancias políticas y los reguladores, ya que describen detalladamente los diversos elementos de la creación y aplicación de políticas, reglamentos y procedimientos de servicio/acceso universal. La propuesta de creación de un fondo para el servicio universal que se recoge en los modelos constituye un mecanismo central que se enmarca en un planteamiento más amplio orientado al mercado con miras a lograr el acceso universal en los países en desarrollo. En los modelos se contempla asimismo la posibilidad de utilizar los fondos del servicio universal para proyectos encaminados a ofrecer servicios de telecomunicaciones básicas y proyectos de comunicaciones más avanzadas. Aunque se pueden adoptar los modelos completos, en el marco de una normativa completa en materia de políticas, reglamentos y procedimientos de servicio/acceso universal, también se puede decidir utilizar solamente ciertas recomendaciones de forma modular.

El Sr. Townsend presentó una reseña de las Partes I y III del modelo de servicio/acceso universal. Señaló que, si bien muchos reguladores e instancias políticas buscan la fórmula mágica para lograr el acceso universal, ésta no existe. Los países siguen experimentando diversos procedimientos y políticas de acceso universal. El objetivo de los modelos es constituir una base común de prácticas idóneas o prometedoras que pueden perfeccionarse. Parte I: Se describen políticas y procedimientos "modelo" de financiación del servicio universal, basados en numerosas investigaciones y experiencias de un gran número de fondos del servicio universal en países desarrollados y en desarrollo de todo el mundo. El modelo abarca cuestiones como las leyes y políticas propicias al acceso universal, fuentes de contribución a un fondo del servicio universal (FSU), la gestión y la administración del fondo, los procedimientos para determinar las asignaciones de fondos y definiciones de proyectos y criterios que los administradores y los poderes públicos podrían considerar al aplicar o revisar sus propias políticas en materia de FSU. En los modelos se sugiere asignar subsidios a proyectos de acceso universal a fin de dar el impulso inicial a proyectos que acabarán siendo económicamente sostenibles. La Parte III trata de las posibilidades de apoyar los telecentros, que se consideran un recurso esencial del acceso comunitario a TIC básicas y avanzadas, tales como estrategias de desarrollo de infraestructuras rurales, oferta y demanda de telecentros, proceso de realización de telecentros y plan comercial de telecentros.

El Sr. Tamayo, asociado de JOSE LLOREDA CAMACHO & CO. presentó una reseña del programa de Compartel (Colombia) y proyectó una película al respecto. Colombia ha creado un fondo de servicio universal financiado por fondos públicos generales y contribuciones de proveedores de servicios de TIC. El programa Compartel consiste en llevar comunicaciones básicas y avanzadas a comunidades rurales aisladas

de Colombia. En la película se vieron testimonios de muchos nuevos usuarios rurales de TIC que señalaron que el acceso a las comunicaciones ha cambiado su vida.

El Sr. Sepúlveda presentó la Parte II del modelo de servicio/acceso universal sobre los mecanismos de subasta de subsidios mínimos del servicio universal y la reglamentación de las tarifas y la interconexión para la promoción del acceso universal. El Sr. Sepúlveda explicó que en la Parte II del modelo se describen varios procesos y procedimientos de financiación de un FSU para construir y explotar instalaciones de acceso público en zonas rurales de países en desarrollo y menos adelantados sobre la base de un proceso de subastas de subsidios mínimos. El modelo:

- trata sobre todo de los teléfonos de pago público que se consideran un servicio "obligatorio" que se ha de proporcionar, pero también se puede utilizar para servicios de comunicación avanzados;
- reúne las prácticas idóneas o prometedoras para cada uno de los procesos y procedimientos, sobre la base de amplias investigaciones y de resultados positivos obtenidos en Chile, Perú y Colombia, que no impusieron obligaciones de servicio universal a operadores específicos pero recurrieron a un sistema de incentivos para promover el acceso universal en el cual todos los operadores podían solicitar subsidios;
- se analizan y recomiendan tarifas al consumo y tasas de interconexión aplicables para promover el servicio universal;
- se describe la elaboración de un programa de proyectos y, en particular, los parámetros que se han de utilizar para definir los servicios que se deben proporcionar y las regiones que se deben abarcar, el orden cronológico de los proyectos y la estimación del importe de los subsidios;
- se describen los procedimientos de licitación, iniciados en respuesta al documento de solicitud de propuestas publicado por el administrador del fondo del servicio universal. Se tratan detalladamente varios elementos: procedimiento de solicitudes de ofertas, principio de transparencia, diferencia con respecto a los sistemas de mercado público, atractivo de las oportunidades de oferta, incidencia de los diversos cánones (reglamentación, licencias, etc.) en las subvenciones solicitadas y medidas que permiten garantizar los servicios obligatorios;
- se describe la relación entre las tarifas al consumo y las tasas de interconexión, y el éxito y la viabilidad de los titulares de licencias rurales/regionales.

El Sr. Tamasiga, Director de Desarrollo y Análisis de Mercados de la Botswana Telecommunication Authority, presentó las directrices preparadas por la Asociación de Reguladores de Telecomunicaciones de los países del Sur de África (TRASA) y señaló que se ha de disponer de directrices tendentes a armonizar las políticas de servicio/acceso universal en los países de la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (SADC) a fin de promover el desarrollo de las telecomunicaciones en toda la región. Estas directrices tienen por objeto, entre otras cosas, garantizar la oferta de servicios, promover una mayor participación del sector privado, concretizar el desarrollo económico y social de la región, extender la red de telecomunicaciones y fomentar la inversión extranjera. Se mencionan diversas estrategias y, en particular, la promoción de una competencia justa y eficaz, la creación de un fondo de servicio universal (FSU) al cual contribuirían los operadores de telecomunicaciones con un porcentaje de sus ingresos, obligación para los titulares de licencias de garantizar la entrega de servicios y fomentar la participación comunitaria en la prestación de servicios de telecomunicaciones. La información sobre las actividades financieras relacionadas con el FSU deberían publicarse en el sitio web o enviarse a los ciudadanos que la soliciten por escrito. Las directrices de política se presentan a los Estados Miembros de la SADC con miras a fortalecer la armonización política y atraer inversiones locales y extranjeras. Se insta a los Estados Miembros a que examinen detenidamente sus legislaciones respectivas a la luz de las directrices de política.

Mesa redonda

El Sr. Souter moderó los debates entre los siguientes participantes: Sr. Riel Barey, Vicedirector, Ministerio de Correos y Telecomunicaciones (Camboya), Sr. Pereira Filho José Leite, miembro del Consejo de Administración de ANATEL (Brasil), Sr. Orlando Jorge Mera, Presidente del Consejo de Administración de INDOTEL (República Dominicana), Sr. Emmanuel Caquot, Jefe del Departamento de Tecnologías y

Sociedad de la Información, Ministerio de Industria (Francia) y Sr. Alvin Lezama Pereira, Director General de Servicio Universal de CONATEL (Venezuela).

Camboya es uno de los primeros países en desarrollo en el cual el número de abonados móviles ha rebasado al de abonados al servicio de línea fija. El Sr. Barey, Subdirector de MPT (Camboya) explicó la situación del servicio universal y la competencia en su país. Se impone una obligación de servicio universal al operador monopolístico que también está autorizado a realizar subvenciones internas para proporcionar servicios, especialmente en zonas rurales porque la población está muy dispersa. Cuando se introdujo la competencia, los operadores no se interesaban por los consumidores rurales y para atraer a las empresas a las zonas rurales, el gobierno elaboró una política de servicio universal que comprende un sistema de subsidios.

El Sr. Leite, miembro del Consejo de Administración de ANATEL (Brasil) explicó los mecanismos y el sistema de realización del servicio universal en su país. Se trata de dos mecanismos: el operador público debe definir objetivos concretos y crear un fondo de servicio universal. Hay cuatro proveedores de servicio universal, a saber, el operador público y empresas concesionarias. La privatización comenzó en Brasil en 1998 y quedará terminada en 2005. Los objetivos de servicio universal establecidos en 1999 deben alcanzarse en 2005. Se trata de que las comunidades de 100 habitantes dispongan por lo menos de un teléfono público y que las comunidades con 300 habitantes o más dispongan de teléfonos individuales. Se debe proporcionar acceso a los discapacitados, y los operadores deben ofrecer sin demora servicios de telefonía con conmutación de circuitos. En 2001 el país tenía unos 50 millones de líneas. La mayoría de las comunidades de 300 habitantes y, en particular, las comunidades indias indígenas, disponen de teléfonos públicos, y las comunidades de 600 habitantes disponen de teléfonos individuales. Además, el sistema de contratos de concesión fomenta las tecnologías de bajo costo. El gobierno define los objetivos de servicio universal tales como, por ejemplo, Internet para todas las escuelas públicas, los hospitales, las zonas apartadas, etc. Todos los concesionarios contribuyen a la prestación de servicios.

El Sr. Jorge Mera, Presidente del Consejo de Administración de INDOTEL (República Dominicana), describió los problemas y necesidades asociados con el servicio universal sobre la base de la experiencia de su país. Señaló que la República Dominicana publica sus solicitudes de propuestas en periódicos extranjeros y 15 empresas multinacionales que no disponen actualmente de concesiones en el país han mostrado interés. Subrayó la necesidad de un proceso transparente de asignación de fondos del FSU, una política social clara para el servicio universal e información clara y precisa sobre la realización de proyectos. En la República Dominicana las políticas en materia de servicio universal tienen un impacto social extraordinario. Se han financiado diversos proyectos de telefonía rural y también de enseñanza a distancia y de telemedicina. El plan bianual para 2003-2005 consistirá en reducir la brecha digital. El Sr. Jorge Mera señaló que el éxito de todos los proyectos de acceso universal depende de la información de que dispongan las comunidades, ya que muchos ciudadanos de países en desarrollo desconocen los efectos y beneficios de los servicios de TIC.

El Sr. Caquot, Jefe del Departamento de Tecnologías y Sociedad de la Información del Ministerio de Economía, Finanzas e Industria (Francia) señaló la pertinencia y la importancia del servicio universal en Francia. El concepto de servicio universal es importante para los países en desarrollo, pero también para los países desarrollados como Francia. Ese país se encuentra en una situación única, ya que muchos de sus habitantes están dispersos en regiones apartadas y montañosas. El mercado de las telecomunicaciones se abrió a la competencia en 1997 y, dada la importancia del servicio universal, se creó un fondo. Actualmente se plantean los problemas siguientes: costos netos en todo el país sobre la base de un reequilibrado de las tarifas, costos netos para usuarios específicos, tales como los consumidores de bajos ingresos o discapacitados, distribución de teléfonos públicos, creación de un fondo de servicio universal para velar por que los servicios de telecomunicaciones estén al alcance de todos los usuarios, incluso en las regiones aisladas, por el mismo precio en todo el país. El servicio universal no es un concepto pasado de moda, es una herramienta importante para promover el futuro acceso a servicios móviles y a comunicaciones de alta velocidad.

El Sr. **Lezama Pereira**, Director General de Servicio Universal de CONATEL (Venezuela) describió los principales elementos de la instalación de telecentros que proporcionan acceso a Internet:

- **Adecuación:** los contenidos de Internet deben corresponder a las necesidades locales.
- **Pertenencia:** los centros comunitarios deben pertenecer a las comunidades.
- **Sostenibilidad:** la financiación debe ser sostenible y no debe constituir la única iniciativa del Estado o del sector privado.
- **Herramientas y capacitación de recursos humanos:** los telecentros son herramientas y para utilizar una herramienta se necesita una formación. El objetivo final no es sencillamente proporcionar herramientas, sino aprovechar el potencial humano. Venezuela está potenciando la capacitación en teletrabajo.
- **Impacto:** La brecha digital no puede reducirse sencillamente instalando líneas y telecentros, sino agrupando soluciones de acuerdo con las necesidades de las comunidades locales. Venezuela ha elaborado varias herramientas para propiciar la capacitación y elaborar los programas necesarios para las comunidades locales. Ha creado portales con iconos para sanidad, economía y educación, y otorga premios por el mejor contenido local.

Debate general

Uganda señaló que debe pensarse en el FSU antes de liberalizar el mercado, porque afecta a las licencias. Las obligaciones de instalación deben definirse antes de la creación del FSU. La participación de los interesados en la legislación y la política es muy importante.

Perú señaló que la penetración telefónica en el país es de 5,9 % por 100 habitantes. Veinticinco por ciento de la población utiliza Internet en cabinas Internet públicas, que se instalaron por iniciativa de una ONG hace 7 años.

Burundi propuso que se examinara cuidadosamente el tema del servicio universal a la luz de la brecha digital, ya que ésta adopta numerosas formas. Por ejemplo, las llamadas entre Burundi y otros países africanos transitan por Europa. Por consiguiente, este tema debería abordarse en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información (CMSI).

Sudáfrica señaló que en el país hay más de 50 telecentros, pero la mayoría no son sostenibles. Señaló asimismo que las tarifas al consumo afectan a la sostenibilidad, y añadió que en algunas zonas rurales los teléfonos públicos y los telecentros cumplían la misma función, y que convendría evitarlo.

Tanzanía señaló que su fondo para el servicio universal se dedica a otros sectores que las telecomunicaciones, por falta de reglas adecuadas.

El Sr. **P.G. Touré**, Director en funciones del Departamento de Políticas, Estrategias y Financiación de la BDT (UIT) señaló que se precisaban modelos de costos para calcular las tasas de interconexión e informó de que la UIT ha elaborado el programa COSITU que completa los modelos de servicio/acceso universal.

El Sr. **Townsend** compartió la opinión del representante de Venezuela de que es necesario velar por que las comunidades locales participen en la elaboración de políticas y proyectos.

El Sr. **Sepúlveda** declaró que los criterios de selección deben definirse a nivel nacional y que, en aras de la sostenibilidad, las solicitudes de las comunidades deben quedar reflejadas al adoptar las decisiones. El estudio y la aplicación de tarifas al consumo deben basarse en criterios de asequibilidad y sostenibilidad. Los reguladores deben velar por que los proyectos no entrañen una duplicación de las obligaciones de licencia.

SESIÓN SOBRE INICIATIVAS REGIONALES EN MATERIA DE REGLAMENTACIÓN

Esta sesión se dedicó a las iniciativas regionales emprendidas en las Américas, África y Europa. El moderador de esta sesión fue el Sr. Gustavo Peña, Secretario General de Regulatel.

La **Sra. García Murillo**, Profesora Asistente de la Escuela Universitaria de Estudios de la Información de Syracuse, dio una charla sobre el estudio de la armonización de las telecomunicaciones que realizó para la BDT en América Central, en el marco del Proyecto de armonización regional de las telecomunicaciones Plan Puebla Panamá. Se trata de una iniciativa del Presidente de México para mejorar la vida de la gente de América Central. La Profesora García Murillo hizo una exposición general sobre los países estudiados y destacó las diferencias y los rasgos comunes que existen entre ellos a nivel económico, social, jurídico y de desarrollo de la red. Explicó que el objetivo del Plan Puebla Panamá es armonizar las redes nacionales para crear una red regional de telecomunicaciones en toda América Central, con el fin de ampliar el mercado y hacerlo más atractivo para los inversores. Para ello, los países han de armonizar sus marcos jurídicos, normas y reglamentaciones, incluidas las licencias, la aplicación de la legislación, los derechos de paso y los regímenes de interconexión. Aunque hay diferencias significativas entre los marcos jurídicos y normativos de los países de América Central, la Profesora García Murillo recomienda que los países escalonen el proceso de armonización, comenzando por la concesión de licencias, los derechos de paso y la interconexión, y que luego traten asuntos más complejos como las infracciones, las sanciones y el nivel de competencia, reconociendo la importancia del establecimiento de un mecanismo común de solución de controversias.

El **Sr. Ndukwe**, Director General de la Comisión de Comunicaciones de Nigeria (NCC), habló de la Asociación de Reguladores de Telecomunicaciones del África Occidental (WATRA). Los objetivos de la WATRA consisten en coordinar posiciones comunes sobre temas de reglamentación tales como la interconexión. En noviembre de 2002 siete países se adhirieron a la Carta de la WATRA. Esta asociación constituye una respuesta a la necesidad de cooperación regional para la creación de infraestructuras esenciales, identificada por la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOWAS). La liberalización del mercado ha de ir acompañada por un marco normativo sólido. Los reguladores deben tener los conocimientos y la formación adecuados, y el marco normativo ha de ser preciso. Si bien numerosos países de la ECOWAS poseen individualmente pequeños mercados, también pueden colaborar para realizar economías de escala en la creación de su marco regulador, y crear un mercado más atractivo para los inversores con normas y procesos normativos comunes. El Sr. Ndukwe alentó a todas las asociaciones regionales de reglamentación a colaborar para lograr el objetivo del acceso universal. Dio las gracias a la UIT por sus esfuerzos, y en particular a su Oficina de Dakar, por el apoyo prestado a la WATRA.

La **Sra. Ouedraogo**, Asesora Jurídica de la Dirección General y Jefa de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la Autoridad Nacional de Reglamentación de las Telecomunicaciones de Burkina Faso, presentó un informe sobre el Tercer Foro de Reglamentación de las Telecomunicaciones en África, cuyo anfitrión fue la UIT. Explicó que en el Foro de 2001 se creó la Red Africana de Reguladores de las Telecomunicaciones, cuyo objetivo es establecer una red de intercambio entre reguladores. La red consta de un programa de formación, la creación de una base de datos de expertos y la creación de una base de datos de telecomunicaciones. Asimismo, explicó cuáles fueron las principales cuestiones tratadas en el Tercer Foro, Internet y Voz por IP, nuevos servicios y comercio electrónico, y cooperación internacional y regional, y presentó una reseña de las recomendaciones del Foro, que figuran en el comunicado final (<http://www.itu.int/ITU-D/treg/Events/Seminars/2002/Burkina/>).

El Sr. **Arnback**, Presidente de OPTA (Países Bajos) habló del recientemente creado Grupo de Reguladores Europeos para las Redes y los Servicios de Comunicaciones Electrónicas. El Sr. Arnback, que fue elegido Presidente, explicó que la función del Grupo es prestar asistencia y asesoramiento a la Comisión Europea en cuestiones de reglamentación, con el objetivo de lograr la armonización de las cinco nuevas directivas de la Comisión Europea sobre redes y servicios de comunicaciones electrónicas. La mayor parte de los países de la Unión Europea han logrado establecer un mercado libre. De conformidad con el nuevo marco regulador de la Comisión Europea, los reguladores nacionales han de hacer un análisis de mercado para determinar si sus mercados son suficientemente competitivos y proponer soluciones en caso contrario. Todas las soluciones propuestas habrán de presentarse a los demás reguladores nacionales y a la Comisión Europea. Si no reciben comentarios, los reguladores nacionales pueden aplicar la solución propuesta. Esto supone un cambio significativo en el enfoque regulador adoptado en Europa. El Sr. Arnback señaló que los dos sistemas jurídicos que existen en Europa (el derecho consuetudinario ("common law") y el derecho continental) suponen un desafío de primer orden a la armonización regional. Asimismo, señaló que el Grupo de Reguladores Independientes (IRG) seguirá existiendo para que pueda haber un intercambio formal entre los órganos nacionales de reglamentación.

Mesa redonda

El Sr. **Horton** señaló que se necesita un enfoque común de las normas para lograr la armonización regional.

El Sr. **Ndukwe** indicó que la Región de África Occidental se halla en fase de formación. Proyecta definir un enfoque común de las normas y la reglamentación, pero todavía no lo ha logrado.

El Sr. **Arnback** indicó que a los fabricantes les interesa obtener un enfoque común de las normas y crear una norma común para la Unión Europea, con el fin de competir con otras regiones. Se trata de un proceso complejo y controvertido que fue impulsado en Europa por el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicación (ETSI). Europa ha sido testigo de algunos éxitos notables, como la norma del Sistema Mundial para Comunicaciones Móviles (GSM). Este éxito contribuyó a preparar el terreno para los servicios móviles de tercera generación (3G), aunque todavía están por demostrar los buenos resultados de estos servicios.

Kenya señaló que el Mercado Común del África Meridional y Oriental (MECAFMO) también están tratando de armonizar los mercados de sus países miembros y de adoptar un comportamiento común en la región.