

LA INDEPENDENCIA DEL ORGANISMO REGULADOR: UN POTENCIAL INEXPLORADO PARA RESOLVER LOS PROBLEMAS DE LA REGLAMENTACIÓN

de
M.S. Verma
Presidente del
Organismo Regulador de las Telecomunicaciones de la India

Introducción

1 Quiero agradecer a la UIT y a la BDT la organización de este Simposio Mundial para Organismos Reguladores, cuya anterior celebración, el año pasado, alcanzó un gran éxito. Al leer el programa he observado que se examinarán numerosos asuntos y espero que en estos tres días logremos entablar un diálogo fructífero con los delegados participantes. Tengo el privilegio de transmitirles hoy, al inicio de este Simposio, algunas reflexiones y quiero aprovechar esta oportunidad para referirme a ciertas cuestiones relacionadas con la independencia de los organismos reguladores dado que considero que este tema ocupa en gran medida el orden del día de esta reunión, por ejemplo, las principales dificultades en materia reglamentaria y la eficacia de la reglamentación. Espero que en los debates que tendrán lugar en los próximos dos días podamos dar la necesaria atención a esos asuntos, y profundizar tal vez el intercambio de ideas al respecto de tal manera que obtengamos, en especial los nuevos organismos reguladores, algunas respuestas que, al parecer, estamos buscando.

2 La independencia del organismo regulador ya no es un problema. Salvo algunas excepciones, en principio, la cuestión de si el regulador debe o no ser independiente está resuelta, es decir, todos coinciden en que debe serlo. No obstante, en cuanto se empieza a examinar más a fondo el significado atribuido a la independencia, aparecen las diferencias. En este sentido, desearía plantear algunos problemas para que sean examinados en esta reunión y, además, proponer que nos esforcemos por elaborar un método que nos permita resolver con mayor confianza estos asuntos en nuestros respectivos ámbitos. Podríamos incluso en este Simposio formular algunas iniciativas que nos ayuden a adoptar decisiones en el futuro. Espero que, al concluir esta reunión, tengamos una clara comprensión de los diversos problemas que tendremos que resolver en lo que concierne a la independencia en materia de reglamentación, y hayamos preparado el terreno para establecer y afianzar la independencia de los organismos reguladores.

El potencial de independencia

3 La independencia de los organismos reguladores puede examinarse desde dos ángulos distintos, e igualmente importantes. Uno de ellos es el potencial de independencia conferido en su base jurídica, en virtud de la cual se establece el organismo regulador otorgándole poderes de decisión. Dicho de otra manera, se trata de definir el alcance de los poderes del organismo regulador y delimitar sus posibilidades. Se trata, además, de dar al regulador los medios de ser independiente, lo cual podría abarcar diversos factores como la financiación, la dotación de personal, las modalidades y condiciones para los nombramientos y despidos de personal, el método utilizado para la rendición de cuentas y su posición con respecto a otras instancias, como la reglamentación de la competencia y el poder judicial. Estos factores definen los límites de sus posibilidades o, si se prefiere, determinan las fronteras de la independencia del regulador en el ejercicio de sus funciones.

4 Dado que todos conocen los diversos elementos que constituyen el funcionamiento independiente del organismo regulador, no me referiré a ellos en forma detallada. Basta con señalar que esa independencia no sólo depende del grado de flexibilidad del regulador sino también de la forma en que la ejerce, respetando las previsiones y la imparcialidad.

Independencia eficaz

5 El segundo aspecto es la independencia eficaz, es decir, el grado de independencia que el organismo regulador adquiere al fundamentar su credibilidad en el desempeño de sus funciones. Si bien la independencia eficaz está, en gran medida, delimitada por el potencial de independencia conferido por los textos jurídicos, un regulador puede trascender esos límites y aumentar su potencial, ganando así más independencia.

6 Ganar independencia es convertir el potencial de independencia en independencia eficaz mediante el propio esfuerzo. Sin embargo, lograrlo no es fácil dado que, en la mayoría de los casos, el regulador es una nueva entidad que tiene que lograr el reconocimiento de todos los interesados, a saber, las autoridades públicas, los proveedores de servicio (en especial, el operador tradicional), los usuarios finales y los medios de comunicación. En tanto que a las autoridades estatales les lleva a menudo mucho tiempo aceptar el traspaso de poderes al organismo regulador, los proveedores de servicio consideran que vale la pena poner a prueba los límites de los poderes del regulador. El usuario final suele estar ansioso por obtener resultados y tiene expectativas, al menos en su primer momento, a veces difíciles de satisfacer incluso para los reguladores establecidos. Los medios de comunicación también parecen esperar soluciones rápidas y a menudo dan a los grupos de presión motivos para poner en tela de juicio decisiones de carácter reglamentario sin aportar ninguna respuesta. Generalmente, al parecer, el regulador y los distintos interesados tienen objetivos contradictorios. Considero pues necesario y urgente establecer cierta complementariedad entre el regulador y cada uno de los interesados. Es igualmente necesario crear mecanismos que acrecienten dicha complementariedad.

7 La credibilidad que despierta el regulador no depende exclusivamente de la eficacia con que realiza su trabajo sino también de cómo éste se percibe. Por consiguiente, sería conveniente que los numerosos participantes hoy aquí reunidos reflexionaran sobre la manera en que podrían resolver los problemas que afrontan en su relación con diversas entidades, tales como el sector público, el usuario final, los proveedores de servicios y los medios de comunicación. ¿Es necesario que hagamos pública nuestra actuación para que todos los interesados comprendan mejor nuestros objetivos y logros más importantes? En ese caso, ¿de qué manera? ¿Convendría organizar seminarios o sesiones especiales de capacitación, entablar relaciones con los medios de comunicación o llevar a cabo otras actividades especiales? O, de lo contrario, ¿debería el regulador mantenerse al margen de toda clase de publicidad con respecto a los logros alcanzados?

8 En mi opinión, el resultado de los debates y de las iniciativas que se formulen en esta reunión nos ayudará enormemente a todos a consolidar nuestra independencia en nuestros respectivos ámbitos. Tenemos hoy la ocasión de encontrarnos con reguladores cuyas experiencias para abordar convenientemente la diversidad de cuestiones en materia de política que afrontamos en la actualidad son distintas. De quienes tienen mayor experiencia aprenderemos sin duda la manera de acrecentar nuestra credibilidad y eficacia. Con todo, los rápidos cambios que han tenido lugar en el sector de las telecomunicaciones en los últimos años han hecho que todos los reguladores deban encarar numerosos problemas que, al parecer, no están aún resueltos. Este panorama seguirá vigente en los próximos años porque la convergencia se intensificará. Para numerosos organismos reguladores creados en los últimos años, la situación es muy compleja. En efecto, estas entidades deben simultáneamente:

- hacer frente a la herencia recibida en su intento de modificar el entorno reglamentario;
- crear instituciones y metodologías sin las cuales hasta las funciones reglamentarias más simples y de rutina plantean grandes problemas;
- adoptar iniciativas de importancia esencial en materia de política disponiendo de una información inadecuada;
- abordar nuevas dificultades e incertidumbres en un contexto de convergencia entre tecnología y servicios.

A todos puede ayudarnos la oportunidad de elaborar un enfoque común que esta reunión ofrece a reguladores de diversa índole.

Estudios especiales sobre asuntos reglamentarios

9 El Foro de Reglamentación del año pasado estableció el GRex, que ha aportado un inestimable apoyo a los nuevos reguladores, y que podría aún ser más útil si se amplía su campo de acción. No obstante, deberíamos crear otras fuentes más concretas de asistencia a los reguladores para resolver los problemas que se les plantean.

En mi opinión, es posible crear medios para incrementar la eficacia en materia de reglamentación si estamos en condiciones de determinar en qué esferas fundamentales la mayoría de nosotros necesita asistencia. Una vez determinadas esas esferas, podrían ponerse en marcha las disposiciones necesarias para realizar sin demora estudios especiales en un plazo, digamos, de seis meses. A más largo plazo, en uno o dos años, podría efectuarse un estudio más detallado. La realización de un conjunto inicial de estudios en un plazo de aproximadamente seis meses nos permitiría disponer de opiniones bien fundadas sobre estos asuntos, que podrían constituir la base de futuras iniciativas en el momento de la celebración del próximo simposio de reglamentación.

10 Para llevar a cabo esos estudios, se podrían determinar los temas así como los expertos, personas o instituciones, que prepararán informes sobre las políticas aplicadas en distintos países, sus consecuencias técnicas y comerciales y los criterios de interés. Considero que estos estudios preparatorios deberían centrarse en métodos prácticos destinados a resolver problemas reglamentarios previsibles, en función de la manera en que se resolvieron problemas similares en el pasado y de la experiencia adquirida. Un conocimiento previo de las posibles respuestas a las nuevas situaciones aumentaría en gran medida la capacidad de actuación de los nuevos reguladores aumentando a la vez su credibilidad e independencia en el futuro.

11 A fin de seleccionar los temas de esos estudios, podríamos definir aquellos problemas cuya falta de resolución pone límites a la flexibilidad de nuestras actividades o añade complejidad e incertidumbre a nuestro proceso de adopción de decisiones. Como fruto de mi propia experiencia, desearía ahora dar algunos ejemplos de dichos problemas.

i) Hacer frente a la herencia recibida

12 Al abordar cambios importantes, la mayoría de los reguladores establecidos en los últimos diez años hemos tenido que hacer frente a la herencia recibida, la cual adoptaba diversas formas como, por ejemplo, la utilización de viejas tecnologías, la existencia de un régimen de licencias dominante o de titulares de licencia que no deseaban un cambio de régimen y la vigencia de un sistema de tarifas y de tasas de acceso nada fácil de cambiar rápidamente. Por este motivo, la introducción de un entorno de numerosos operadores que asegure la interconexión, la igualdad de acceso o incluso un régimen de partes llamantes que pagan los servicios móviles celulares puede necesitar mucho tiempo y suponer cambios tecnológicos y costos difíciles de abordar. Sería sumamente conveniente para todos nosotros intercambiar opiniones sobre la manera en que se han resuelto o deberían resolverse estos problemas.

1 A menudo me he formulado las siguientes preguntas:

- ¿No se resolvería una parte del problema si se simplificara el contenido de las licencias?
- ¿No se solucionarían numerosos problemas con un acuerdo modelo de interconexión?
- ¿Tiene algún valor la autoreglamentación de los operadores en las etapas iniciales de desarrollo del mercado?
- ¿Se necesitan mecanismos especiales para sufragar los costos derivados de la actualización de la tecnología evitando así una carga importante para los consumidores a corto plazo? En caso de aplicarlos, ¿esos mecanismos entorpecerían el desarrollo de un mercado sujeto a la libre competencia?

ii) Reglamentar la posición dominante del operador establecido

13 Velar por que el operador establecido respete el marco reglamentario es un objetivo importante del regulador; a tal efecto, debe adoptar medidas para que el operador actúe en forma equitativa y respetando los plazos previstos en esferas tales como la interconexión, la calidad de servicio, la compartición de datos y otras. La disponibilidad de criterios en estas esferas ayudaría enormemente a los nuevos reguladores ya que reforzaría su confianza y debilitaría la resistencia de los operadores establecidos a la reglamentación.

14 El sector privado ejerce un papel esencial en la estabilidad y eficacia de un regulador ya que éste es decisivo para mantener reglas de juego uniformes y un régimen de competencia estable. El sector privado puede aportar la información que necesita el regulador para impulsar un régimen de competencia estable en el mercado. No obstante, en la práctica se observa que los nuevos operadores son muy reticentes a proporcionar al regulador las informaciones y la cooperación necesarias. De hecho, esta falta de cooperación es una contrariedad en relación con los esfuerzos desplegados por el regulador para controlar la posición dominante del operador histórico y alentar el desarrollo de un mercado sujeto a la libre competencia.

iii) Autoreglamentación para el sector de la industria

15 Espero que los participantes en este Simposio presten suficiente atención a un asunto importante, a saber, si el sector de la industria debería o no adoptar, al menos en ciertas esferas, la autoreglamentación mucho antes de lo que normalmente se prevé durante el proceso de reforma. No obstante, a fin de que este proceso se lleve convenientemente a cabo, sería necesario crear métodos para hacer frente a las excepciones.

iv) Relación entre distintas políticas y el orden en que son adoptadas

16 La eficacia de la reglamentación aumenta si no desconocemos la relación entre los distintos tipos de políticas, como por ejemplo, las tarifas, las tasas de interconexión y la obligación de servicio universal, y si además estamos en condiciones de determinar si algunas de ellas deberían aplicarse antes que otras con miras a aumentar la coherencia y eficacia generales. Podríamos considerar el hecho de dar prioridad a cuestiones de política general que deben ser resueltas en las primeras etapas de la reforma.

v) Los grandes problemas que pueden plantearse en el futuro

17 En un momento en que debemos resolver numerosas cuestiones fundamentales relativas a los costos, las interacciones de los mercados y la calidad del servicio, los avances en el campo de la tecnología y los servicios están creando nuevos campos de estudio y nuevas incertidumbres. Por este motivo, los organismos reguladores de las telecomunicaciones deben hacer frente a un programa de trabajo muy denso y tienen cada vez más dificultades para adoptar decisiones fundadas en una visión coherente y completa de la situación. Por ejemplo, la tecnología Internet supondrá cambios inevitables en el actual mecanismo de tasas de liquidación, en la estructura tarifaria en vigor y tendrá incluso repercusiones en las obligaciones de servicio universal y en la forma de cumplirlas a corto y medio plazo. Felicito por mi parte a la UIT y a la BDT por haber publicado, en estos dos últimos años, dos obras sobre temas importantes, a saber, la convergencia y la interconexión. En el momento de la publicación de esas obras, los cambios en el entorno de las telecomunicaciones eran menos reales que previstos. Hoy, estos cambios son inminentes, y varios países ya han comenzado a elaborar métodos y a crear instituciones con esos fines. Esta situación hace más complicada la tarea de los organismos reguladores establecidos en los últimos años y que siguen luchando contra las decisiones en materia de política adoptadas en un contexto tradicional.

18 Dado que la convergencia avanza a grandes pasos, creo que debemos abordar el problema de la reglamentación de la competencia con mayor eficacia dado que la mayoría de nosotros está hoy en condiciones de hacerlo. ¿Cuáles serían los cimientos de una política eficaz en materia de competencia? En mi opinión, a fin de avanzar hacia un ámbito de convergencia, deberíamos recurrir a métodos:

- adaptados a todos los países, independientemente del nivel de desarrollo de su sector de telecomunicaciones;
- vinculados al desarrollo de dicho sector.

vi) Propuestas del sector privado

19 En este sentido, propongo que pidamos igualmente a los representantes del sector privado invitados a este Simposio sus opiniones sobre la probable evolución del sector de las telecomunicaciones. Habría también que preguntarles si, según su punto de vista, dicha evolución modificaría sus expectativas con respecto a los reguladores.

vii) Coordinación con las organizaciones regionales

20 Es necesario afianzar las organizaciones regionales y estimular la interacción de los reguladores a nivel regional. Podrían recopilarse informaciones de interés, incluidas las prácticas reglamentarias y los criterios correspondientes, para determinadas regiones bajo la égida de la UIT/BDT, y organizarse debates y encuentros a nivel regional. Esto tendría por finalidad reforzar la confianza de los reguladores en las distintas etapas de su crecimiento y asegurarles que recibirán un gran apoyo. En mi opinión, este método incrementará el interés y la credibilidad no sólo de los reguladores y de las organizaciones de reglamentación a nivel regional sino también de la UIT/BDT.

21 A fin de mejorar la eficacia de los organismos reguladores, las organizaciones regionales e internacionales pueden aportar capacitación, información y conocimientos especializados. Para aquellos que deseen recibir una capacitación general y concreta, la organización de sesiones de formación asociadas a las reuniones, como la de hoy, sería una posibilidad.

Conclusión

22 Espero haber logrado aportarles algunas reflexiones y propuestas con respecto a los problemas que más nos preocupan en la actualidad. También espero que, al menos algunas de ellas, sean examinadas en el curso de los debates que tendrán lugar en estos días. Deseo igualmente que podamos, todos juntos, adoptar iniciativas que faciliten nuestra labor y aumenten nuestra capacidad como reguladores. Muchas gracias a todos por la atención prestada.