



UNIÓN INTERNACIONAL DE TELECOMUNICACIONES

**OFICINA DE DESARROLLO DE
LAS TELECOMUNICACIONES
COMISIONES DE ESTUDIO DEL UIT-D**

**Documento 1/204(Rev.1)-S
7 de noviembre de 2001
Original: Inglés**

CUARTA REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO 1: CARACAS (VENEZUELA), 3 - 7 DE SEPTIEMBRE DE 2001
CUARTA REUNIÓN DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO 2: CARACAS (VENEZUELA), 10 - 14 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Cuestión 8/1: Establecimiento de órganos de regulación independientes o autónomos y de órganos de reglamentación

COMISIÓN DE ESTUDIO 1

ORIGEN: RELATOR PARA LA CUESTIÓN 8/1

TÍTULO: INFORME FINAL SOBRE LA CUESTIÓN 8/1

1 Examen de la Cuestión

Objetivo: La Cuestión 8/1 del UIT-D tiene como objetivo identificar directrices y un conjunto de alternativas para que los países las tengan presentes al establecer un organismo regulador independiente. Los resultados a que hemos llegado respondiendo al esbozo propuesto en el informe sobre la Cuestión 8/1, cuya preparación fue aprobada por la Comisión de Estudio 1, servirán de base para establecer un conjunto de directrices de prácticas óptimas y ayudar así a los países que se encuentran en transición a mercados de comunicaciones más liberalizados a establecer reguladores independientes.

Para conseguir el objetivo precitado, la Comisión de Estudio se basó en los trabajos ya efectuados durante el primer periodo de estudios (1995-1998) sobre la Cuestión 2/1 relativa a las "Políticas de telecomunicaciones y sus repercusiones a nivel institucional, reglamentario y de explotación de los servicios". Además, la Comisión de Estudio aprovechó las contribuciones de sus miembros, las publicaciones existentes y los informes de las organizaciones internacionales que realizan actividades en el campo de las telecomunicaciones y el desarrollo, por ejemplo la UIT y el Banco Mundial, así como los resultados de las encuestas emprendidas por la UIT.

1.1 Contexto de la Cuestión 8/1

La reforma del sector de las telecomunicaciones se está efectuando a un ritmo sin precedentes, ya que los hechos tecnológicos han creado nuevas oportunidades en lo que respecta a la comunicación y a la mundialización del mercado de telecomunicaciones. Teniendo esto en mente, muchos países han comenzado a examinar su sector de telecomunicaciones.

Durante el último decenio un gran número de países privatizó a sus operadores públicos de telecomunicaciones y comenzó a liberalizar y abrir a la competencia la industria de telecomunicaciones. Hay que señalar que otros muchos países se están preparando para iniciar estas reformas en el próximo futuro.

Paralelamente a la aplicación de las reformas del mercado de las telecomunicaciones, el número de reguladores nacionales de telecomunicaciones ha ido aumentando sustancialmente. Con arreglo a las encuestas de la UIT, en 1990 sólo 12 países contaban con reguladores nacionales de telecomunicaciones, número que pasó a 101 a fines de 2000, y la tendencia continúa. Se espera que el número de países con órganos reguladores independientes llegue a más de 120 a fines de 2001.

1.2 Definición de "órgano regulador independiente"

Para identificar las directrices de prácticas óptimas en cuanto al establecimiento de un "órgano regulador independiente", habrá que entender primeramente qué significa esta expresión.

Ante todo, hay que señalar que se ha llegado al menos a un amplio consenso en lo que respecta a la definición consignada en el documento de referencia sobre telecomunicaciones básicas de la OMC¹, que dice lo siguiente: "El órgano de reglamentación será independiente de todo proveedor de servicios de telecomunicaciones básicas, y no responderá ante él. Las decisiones del órgano de reglamentación y los procedimientos aplicados serán imparciales con respecto a todos los participantes en el mercado".

Ahora bien, en las discusiones a que dio lugar el documento de la OMC y en otros debates celebrados más recientemente en la Comisión de Estudio quedó claro que sería difícil llegar a una definición más detallada de entidad reglamentaria, ya que dicha definición no sería aplicable en más de un país, dada la amplia gama de objetivos de la regulación de las telecomunicaciones, la diferencia en los sistemas jurídicos y políticos nacionales y el nivel de desarrollo de la industria de las telecomunicaciones en cada nación. Así, pues, la Comisión de Estudio adoptó una directriz de

trabajo basada en la publicación McKinsey Quarterly, para facilitar la preparación y el esbozo de directrices de práctica óptima.

Tras una extensa revisión del proceso de privatización de las telecomunicaciones, en McKinsey Quarterly, 1995ⁱⁱ se indicó que: "Importa garantizar que los mecanismos de solución de diferencias de los reguladores se definan claramente, que sus funciones orgánicas y financiación sean las adecuadas, y que queden aislados de influencias políticas. La independencia del regulador depende más de este último factor que de cualquier definición oficial y se hace patente en su facultad de disentir".

En este contexto, analizaremos ahora algunos aspectos clave de la constitución de una entidad reguladora independiente.

1.2.1 Clara definición de la jurisdicción y de los mecanismos de solución de divergencias

Para establecer un regulador independiente hay que tener en cuenta varias cuestiones de jurisdicción.

En la sección 3.1.2.4 examinaremos los mecanismos de solución de divergencias.

1.2.1.1 Mandato al regulador

El mandato del regulador debe estipularse claramente en las leyes nacionales

La gran mayoría de los reguladores nacionales de telecomunicaciones fueron creados promulgando la correspondiente legislación o, en casos muy contados, por ejemplo, el del regulador mexicano, COFETEL, mediante decreto del Ejecutivo.

La ley debe estipular expresamente las características de la entidad reguladora, así como su mandato y atribuciones, cualquiera que sea su origen.

1.2.1.2 Características del regulador

La entidad reguladora debe ser independiente de las partes comerciales interesadas

La jurisdicción y el mandato de un órgano regulador de telecomunicaciones independiente dependerá en gran medida de las relaciones que mantenga con otras entidades del sector de telecomunicaciones, por ejemplo, los ministerios competentes, los órganos de salvaguardia de la competencia y los propios operadores de telecomunicaciones. A modo de orientación básica, se ha adoptado un cierto número de prácticas para delimitar las funciones que incumben a las diferentes entidades del sector de telecomunicaciones, delimitación que tiene que ver especialmente con la separación de la función reglamentaria de las partes comerciales interesadas.

- Plena privatización del operador principal

Antes de mediados de los años 80 la mayoría de los operadores nacionales de telecomunicaciones eran públicos tanto en lo que respecta a su propiedad como a su control. Al privatizar íntegramente el operador principal, el Estado deja de participar en sus intereses comerciales en el mercado de comunicaciones por lo cual el ministerio u órgano competentes adoptarán una actitud neutral al reglamentar la industria.

El ministerio u órgano competentes serán considerados "reguladores independientes" con arreglo a la definición del documento de referencia sobre telecomunicaciones básicas de la OMC, si no mantienen relaciones comerciales directas con los operadores. Éste es el caso, por ejemplo, de Japón y Corea, países en que los correspondientes ministerios se consideran reguladores independientes en el sentido del documento referencia que adoptaron como parte de sus compromisos en la OMC.

Ahora bien, hay que destacar que en gran parte del mundo el Estado sigue siendo el accionista principal del operador tradicional. De ahí, que no se considere que su privatización sea un indicio suficiente para garantizar la imparcialidad, especialmente cuando se suscitan conflictos de interés.

- Creación de una entidad reguladora separada de la industria y el Estado

La ventaja de una institución independiente es que permite evitar los conflictos de intereses que podrían sobrevenir si el Estado sigue siendo accionista del operador principal. Si el gobierno controla el operador principal y utiliza sus ingresos, podría proteger a éste contra la competencia con el fin de asignar sus ganancias a la consecución de otros objetivos de la política de telecomunicaciones. Esto explica que se haya estimado oportuno establecer un organismo reglamentario separado y que el público lo vea actuar de forma imparcial.

Muchos países han seguido esta práctica. Por ejemplo, en la Directriz sobre prestación de redes abiertas de la Unión Europea (UE)ⁱⁱⁱ se exige que los países miembros de la UE establezcan reguladores independientes que estén funcional y jurídicamente separados de los organismos de telecomunicaciones. Hasta la fecha, todos los miembros de la UE han creado reguladores independientes que no forman parte de los ministerios competentes.

En el informe de la UIT, Tendencias en las reformas de telecomunicaciones, 2000-2001^{iv} se señala una tendencia al alza en la creación de reguladores independientes, como demuestra el hecho de que 17 países más hayan confirmado sus planes para crear a fines de 2001 entidades reguladoras separadas de los ministerios de telecomunicaciones. Y esto es lo que intentan hacer en un próximo futuro países como Irán, Israel, Kiribati, Lao y Omán.

- Organismos reguladores que no reglamentan un sector determinado

Aparte de las dos alternativas antes examinadas, importa señalar la práctica inédita de Nueva Zelanda, país en el que la liberalización del mercado nacional de telecomunicaciones de 1989 no dio lugar a un órgano regulador para encargarse de reglamentar un sector específico. El Ministerio de Comercio asesora al Gobierno de Nueva Zelanda en lo que concierne a la reglamentación de las telecomunicaciones y a las actuaciones de la entidad encargada de la salvaguardia general de la competencia. Por su parte, la Comisión de Comercio se encarga de supervisar el mercado de telecomunicaciones del país, basándose en Ley de comercio. El régimen reglamentario de las telecomunicaciones de Nueva Zelanda no aborda concretamente ningún sector y se basa principalmente en la legislación sobre competencia para combatir conductas contrarias a ésta.

Hay que destacar que un régimen reglamentario de tales características hace necesario un entorno jurídico muy desarrollado y una tradición en materia de reglamentación de la competencia. En general, la ausencia de reglamentación de sectores específicos supone para el sistema judicial de un país una carga de trabajo de supervisión en cuanto a la reglamentación de las telecomunicaciones más importante que la que deben soportar los tribunales de las naciones en que los órganos reguladores separados promulgan reglamentación detallada para cada sector.

Los países promueven la creación de reguladores encargados concretamente de un sector, ya que les permite establecer mecanismos reglamentarios específicos para desarrollar entornos favorables a la competencia e impedir que el operador principal aproveche su posición dominante. Se ha considerado que la reglamentación asimétrica, que se traduce en la imposición de ciertas limitaciones y obligaciones al operador principal, es un instrumento necesario para ayudar a competir a los nuevos actores, de lo cual suele encargarse el regulador.

1.2.2 Organización de la entidad reguladora

1.2.2.1 Estructura y forma

Organismo gubernamental o entidad privada

La estructura y forma que adoptan los reguladores independientes varía apreciablemente según sea el país considerado. Aunque la mayoría de los operadores se establecen como organismos estatutarios u órganos públicos, ésta no siempre es la norma. Por ejemplo, en Austria el regulador es una compañía privada de responsabilidad limitada que si bien es propiedad del Estado realiza sus actividades con carácter privado. En este caso, es el Ministerio de Ciencia y Tecnología el que ejerce los derechos de accionista en nombre del Estado.

Una sola o varias entidades

Una gran mayoría de entidades reguladoras se encarga de reglamentar íntegramente las telecomunicaciones de su país, aunque en ciertos casos lo hacen en colaboración con el ministerio o la entidad competentes. En este sentido, resulta interesante señalar el carácter único de la estructura reglamentaria de Suiza, como indicó este país en su contribución. En Suiza existen dos organismos reguladores, a saber la Comisión de Comunicaciones (ComCom) y la Oficina Federal de Comunicaciones (OFCOM). ComCom es un organismo independiente que se encarga de adoptar las decisiones fundamentales en materia de telecomunicaciones, para lo cual es ayudado por OFCOM, que presenta propuestas a ComCom, prepara sus expedientes y aplica sus decisiones. OFCOM desempeña sus actividades de forma independiente pero sigue las directrices fijadas al respecto por ComCom.

Jefe único o dirección colegiada

Las entidades de telecomunicaciones independientes realizan sus actividades normalmente como órganos colegiados (comisiones o juntas), u organismos que actúan bajo la dirección de un solo jefe. La estructura del organismo regulador en un país refleja en gran medida la de las demás instituciones públicas.

A partir de 1997-1998 empezaron a establecerse órganos colegiados y, como se señala en el informe de la UIT, Tendencias en las reformas de telecomunicaciones, 2000-2001, la mayoría de los reguladores recientemente establecidos tienen direcciones colegiadas, como ocurre en Burkina Faso, Croacia, Malí, Mauritania y Turquía, creadas en 1999-2000.

Las ventajas e inconvenientes de ambos tipos de estructura se han analizado en varias publicaciones y son los siguientes:

- Los órganos colegiados permiten establecer un equilibrio de poderes, toda vez que su nivel directivo está integrado por un gran número de altos funcionarios.
- Por esta razón también los organismos colegiados son más inmunes a la captación e influencia del sector privado.
- Los organismos reguladores con un solo jefe pueden actuar de manera más decisiva y expedita.
- La formulación de decisiones en los grandes órganos colegiados puede ser indecisa o incoherente.

Sin embargo, no es frecuente que el proceso de adopción de decisiones sea distinto de un organismo a otro, debido al hecho de que las estructuras de apoyo a los directivos suelen ser similares.

1.2.2.2 Ámbito

Reguladores de uno o más sectores

En prácticamente todos los países en que la UIT ha realizado encuestas el sector de telecomunicaciones se reglamenta separadamente de otros sectores de la economía. Debido a la convergencia (tema que se examinará después en este informe), la jurisdicción de un número cada vez mayor de reguladores se ha ampliado al campo de la tecnología de la información y la radiodifusión. Aparte de las esferas convergentes, la jurisdicción de un puñado de reguladores (Bolivia, El Salvador, Jamaica, Panamá, etc.) se extiende a sectores industriales con características similares, por ejemplo, la energía, el transporte, los servicios postales y el suministro de agua.

Las ventajas e inconvenientes de aplicar un enfoque multisectorial a la reglamentación se han analizado detalladamente en el Manual de Reglamentación de las Telecomunicaciones del Banco Mundial^v.

1.2.3 Esferas de competencia del regulador

1.2.3.1 Tamaño de la plantilla

Dotación del personal adecuado habida cuenta del tamaño del mercado y las funciones reglamentarias

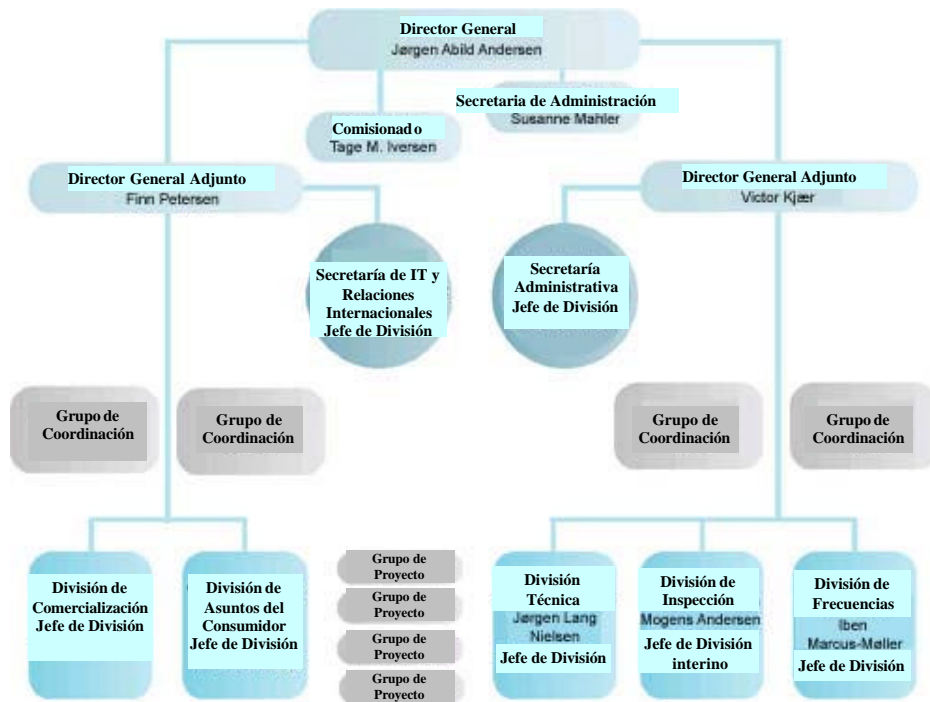
La dimensión de reguladores independientes no es la misma en todos los países que los han establecido. El tamaño de la entidad reguladora corresponde, en gran medida, al del mercado del país de que se trate y a las funciones que desempeña el regulador. Por ejemplo, la FCC estadounidense que realiza actividades de política y reglamentación, cuenta con más de 2 000 empleados, mientras que la plantilla de OFTEL del Reino Unido, cuyas funciones se limitan a la reglamentación, no pasa de 180 empleados y en la recientemente establecida entidad reguladora de Burkina Faso trabajan únicamente 50 personas.

1.2.3.2 Organización del personal

Organizaciones flexibles y adaptables

La cuestión de la organización tiene carácter subjetivo. En la mayoría de los casos, la estructura orgánica dependerá de la cultura y las tradiciones laborales de un país. Es frecuente que la plantilla se divida con arreglo a las funciones que desempeña el regulador y las prioridades laborales, y ello en el marco de un proceso continuo, debido a los rápidos cambios que caracterizan al entorno de las telecomunicaciones. Así, pues, las organizaciones reglamentarias no deberían establecer jerarquías rígidas.

Varias organizaciones reguladoras recurren a "grupos de proyectos" o "equipos especiales" para abordar los problemas reglamentarios que puedan plantearse con urgencia. Esos equipos pueden estar integrados por empleados de las diferentes secciones de un organismo regulador. Por ejemplo, el Organismo Nacional de Telecomunicaciones de Dinamarca emprendió en 1998 una reorganización basada en las recomendaciones resultantes de un análisis presupuestario. Por lo que hace a la reglamentación de las telecomunicaciones, el organismo danés reorganizó su administración creando paralelamente sus escalones jerárquicos una estructura integrada por grupos de proyectos laterales para encargarse de tareas de desarrollo, como puede verse en la siguiente figura.



1.2.3.3 Competencias del personal

El personal de un organismo regulador debe estar muy capacitado y ser multidisciplinario

Habida cuenta de la gran diversidad que caracteriza a las telecomunicaciones y de sus efectos técnicos, económicos y sociales, es necesario actualizar las capacidades institucionales del regulador estableciendo funciones multidisciplinarias. Como se señala en la contribución de TEMIC, Canadá, estas funciones pueden agruparse en seis categorías generales:

- Tecnología/ingeniería.
- Economía.
- Contabilidad/finanzas.
- Derecho administrativo.
- Comunicaciones empresariales/relaciones públicas.
- Gestión.

Dada la importancia capital de contar con profesionales muy especializados en estas disciplinas y debido al hecho de que es en el sector privado donde se encuentran los conocimientos especializados en materia de telecomunicaciones, puede ocurrir que la entidad reguladora deba contratar a sus empleados acudiendo a la industria.

Subcontratación y servicios de consultores externos, en caso necesario

Como mantener plantillas numerosas puede resultar oneroso para la entidad reguladora, varios reguladores subcontratan funciones técnicas de reglamentación y ciertas actividades que no tienen carácter confidencial. En este sentido, suele citarse a modo de ejemplo la subcontratación de las pruebas de homologación y la comprobación. Por ejemplo, en Argentina es un contratista privado el que se encarga de supervisar la observancia de las reglas de espectro radioeléctrico.

Asimismo, cabe la posibilidad de contratar a expertos de consultores externos para resolver problemas específicos de telecomunicaciones, cuya solución supondría un consumo excesivo de los recursos que requiere el funcionamiento de una entidad reguladora. Por ejemplo, los órganos

reguladores de Singapur y Hong Kong contratan consultores privados con el fin de que los asesoren para definir el marco de la asignación de espectro a los sistemas de tercera generación.

1.2.4 Fuentes de financiación de la entidad reguladora

Cánones y contribuciones, asignaciones presupuestarias y financiación mixta

Normalmente, los reguladores se financian mediante asignaciones en los presupuestos generales del Estado o mediante cánones y contribuciones, o con una combinación de ambos métodos.

Las funciones reglamentarias se han venido financiando con cargo a los presupuestos generales del Estado, especialmente en los países en que es el ministerio competente el que desempeña estas funciones.

Es cada vez más frecuente que los cánones sean la principal fuente de financiación del regulador. En general, los cánones son los siguientes: de licencia, por la utilización del espectro y de numeración. Algunos países, por ejemplo, Irlanda, Luxemburgo y España establecen impuestos sobre la cifra anual de negocios de los operadores.

En un gran número de países, por ejemplo, Nigeria, Nepal y Estados Unidos, se aplican ambos métodos de financiación. En la mayoría de los casos, se autorizan asignaciones presupuestarias cuando los ingresos derivados de los cánones son insuficientes. Así, por ejemplo, en Dinamarca las asignaciones del presupuesto público representaron en 1999 un 5% del presupuesto del regulador, aunque esa cifra pasó a un 4% en 2000.

Se ha destacado el hecho de que la financiación del regulador mediante cánones y contribuciones, en lugar de asignaciones presupuestarias, tiene ciertas ventajas. En particular, el enfoque de cánones y contribuciones tiende a reducir en los países en desarrollo la carga financiera de los gobiernos, ya que éstos no siempre están en condiciones de garantizar un nivel suficiente de financiación presupuestaria.

Ahora bien, como señaló en su contribución el regulador de Bangladesh, habrá que garantizar que la parte de los costos de reglamentación que se transfiere al consumidor sea mínima, en los casos en que la financiación se haga mediante cánones. El regulador debería garantizar al público la transparencia financiera y presupuestaria de la reglamentación.

1.2.5 Grado de independencia

Como se indicó al definir las características del regulador de telecomunicaciones independiente, lo más importante es separar sus funciones de los proveedores de servicios básicos de telecomunicación y tratar en pie de igualdad a todos los actores comerciales.

Las dificultades comienzan con la independencia del regulador con respecto al Estado. Hay que señalar que es prácticamente imposible de lograr una plena inmunidad contra las influencias gubernamentales. En la mayoría de los casos, los gobiernos aprueban los presupuestos y las asignaciones de los reguladores y siguen supervisando hasta cierto punto las actividades de la entidad reguladora.

Sin embargo, existen razones de peso que aconsejan promover la independencia del organismo regulador con respecto al Estado. En efecto, la confianza de los mercados suele aumentar cuando el público ve que la reglamentación es imparcial. Por otra parte, esto alienta la implantación de nuevos actores y la introducción de nuevos servicios de telecomunicaciones, lo cual resulta, a su vez, muy importante si el gobierno sigue participando de manera apreciable en el capital social del operador principal.

Cabe la posibilidad de utilizar varios indicadores para evaluar el grado (percibido) de independencia de la entidad reguladora con respecto al Estado.

1.2.5.1 Separación estructural de la entidad reguladora con respecto al ministerio competente

Como se señaló en la sección 1.2.2.1, separar estructuralmente a la entidad reguladora del correspondiente ministerio hace que el público sea más consciente de su independencia.

1.2.5.2 Designación del jefe o comisión de la entidad reguladora

El método que se aplique para nombrar al jefe de la entidad reguladora y definir su mandato puede influir en la forma en que se perciba la independencia de la entidad. No obstante, es frecuente que el nombramiento del jefe de un organismo de reglamentación dependa de las tradiciones políticas y administrativas del país considerado. Se ha observado que las prácticas aplicadas en este sentido por los diferentes países varían considerablemente. En muchos países dichos nombramientos competen conjuntamente al ejecutivo y al legislativo. Por ejemplo, en Alemania, el jefe de la entidad reguladora es designado por el Gobierno Federal basándose en el asesoramiento del Consejo Consultivo y este nombramiento es aprobado ulteriormente por el Presidente Federal. Por otra parte, en Estados Unidos, los comisionados de la FCC son designados por el Presidente y sus nombramientos ulteriormente confirmados por el Senado.

Conviene indicar que en su contribución al presente estudio, Bangladesh sugirió que los miembros del organismo regulador sean designados por un comité nacional que refleje la opinión pública. Dicho comité estaría integrado por personalidades que gocen de reconocimiento público, por ejemplo, el Presidente del Tribunal Supremo, Vicerrectores de universidades y presidentes de grupos de consumidores, pese a lo cual, la designación oficial del jefe de la entidad reguladora seguiría siendo de la incumbencia del Gobierno.

Con independencia del método de asignación que se aplique, habría que esforzarse en garantizar al jefe de la entidad reguladora un mandato claramente definido como elemento esencial para promover su independencia de la entidad gubernamental que lo designe y de intereses políticos que podrían influir en sus actuaciones. Cuando la dirección de entidad reguladora tiene carácter colegiado sus miembros suelen ser nombrados para mandatos con duración determinada.

1.2.5.3 Rendición de cuentas y supervisión

En prácticamente todos los países se obliga al regulador independiente a rendir cuentas, normalmente, al ministro encargado de la política de telecomunicaciones. En algunos países, como Estados Unidos, Sudáfrica y Alemania, el regulador está obligado a informar al legislativo, mientras que en otros, por ejemplo Turquía, Dinamarca y México, sólo debe publicar un informe anual

La cuestión de la independencia se plantea claramente cuando se examina quién es el que puede anular las decisiones del regulador. En muchos países dicha anulación sólo puede hacerse mediante decisión judicial tras la presentación del correspondiente recurso. Sin embargo, en un gran número de países, como Canadá, México y Singapur, el ministro competente o el consejo de ministros pueden anular las decisiones del regulador independiente, basándose en los recursos presentados y cuando así lo estimen oportuno.

En un reducido número de países, como Dinamarca y Noruega, se han establecido juntas especiales de apelación que pueden anular las decisiones del regulador sobre la base de los recursos interpuestos por los operadores afectados.

2 Estudios de caso

En el presente informe se ha preferido aplicar un enfoque temático, en lugar de uno casuístico, a los ejemplos estudiados con el fin de facilitar su referencia. Por otra parte, como resulta frecuente que las excepciones a la regla general permitan ilustrar más adecuadamente las tendencias generales de

la reglamentación de las telecomunicaciones, siempre que sea posible, haremos hincapié en dichas excepciones.

Conviene, además, estudiar con detenimiento los diferentes modelos y las estructuras de reglamentación existentes en algunos países, ya que sus características suelen ser excelentes ejemplos y representan una ayuda considerable. La BDT/UIT (Unidad que se encarga de la reforma del sector) se encuentra editando y publicando estudios de caso pormenorizados sobre la reglamentación de telecomunicaciones en Marruecos, Singapur y Brasil, que se han recopilado a partir de informaciones obtenidas en estos países y en entrevistas. Estos estudios serán, sin duda, un recurso indispensable para el establecimiento de entidades reguladoras independientes.

2.1 Las funciones reglamentarias

Las prioridades en cuanto a las funciones y los objetivos reglamentarios pueden variar de un país a otro de acuerdo con el nivel de desarrollo de sus mercados de telecomunicaciones. No obstante, las telecomunicaciones constituyen para todos los gobiernos un servicio público esencial, lo cual explica que los objetivos principales de la reglamentación sean con frecuencia similares. Estos objetivos incluyen los siguientes:

- prestar de forma eficiente servicios de telecomunicaciones;
- garantizar la buena calidad de estos servicios a precios razonables;
- fomentar la introducción de nuevos servicios de telecomunicaciones;
- promover el acceso universal a los servicios básicos de telecomunicaciones;
- garantizar el uso óptimo de recursos nacionales limitados, por ejemplo, el espectro de radiofrecuencias y la numeración.

Actualmente, es clara la tendencia a una confianza creciente en las fuerzas de mercado y la competencia para la eficiente prestación de servicios de telecomunicaciones, como demuestra el número de países que liberalizaron sus mercados en la pasada década. Hay que tomar medidas reglamentarias, basadas en el nivel de desarrollo comercial con el fin de asegurar una competencia viable y la plena obtención de los beneficios que derivan de ésta. La entidad reguladora deberá asumir, en mayor o menor grado, las siguientes funciones reglamentarias:

- actuar como concurrente del operador principal, con el fin de prevenir abusos de mercado como la fijación de precios excesivos;
- promover la implantación de nuevos competidores:
 - inculcando confianza en el sector privado, mediante la concesión de licencias de forma transparente y racional;
 - fomentando acuerdos de interconexión eficientes con el operador principal;
 - estimulando la disponibilidad de la RTPC local para que las empresas competidoras puedan compartir la utilización de esta red;
- asegurar una financiación equitativa en favor del acceso universal;
- crear un clima de inversión favorable para la infraestructura, los servicios y las redes de telecomunicaciones;
- proteger los derechos e intereses de clientes y usuarios.

Ciertas entidades reguladoras han incluido estos objetivos en su legislación estatutaria, su carta o sus declaraciones de principios, así como en la normativa reglamentaria y reglas de actuación que promulgan. En el anexo A-1 se consigna, por ejemplo, la declaración de propósitos y alcance del regulador de telecomunicaciones danés, Telestyreisen, que puede compararse con la declaración

formulada por el Gobierno del Brasil en su Ley General de telecomunicaciones, cuyas secciones pertinentes se han reproducido en el anexo A-2.

2.2 Breve descripción de las leyes estatutarias

En la sección 3.1.2.2 se incluye una discusión sobre diferentes legislaciones de telecomunicaciones para la constitución de entidades reguladoras independientes.

2.3 Cuestiones reglamentarias que pueden abordarse y papel y función de la entidad reguladora

Los aspectos esenciales del trabajo del regulador no pueden examinarse en el presente informe. Sin embargo, intentaremos destacar las diferentes funciones reglamentarias en el sector de telecomunicaciones. Este enfoque ayudará a precisar el papel desempeñado por el regulador con respecto a otros órganos públicos y permitirá darse una idea general de sus posibles funciones.

2.3.1 Servicio universal y acceso universal

El servicio universal no es un concepto que esté presente en todas las legislaciones de telecomunicaciones. Así, por ejemplo, las leyes de Botswana, Nueva Zelanda y Hungría no contemplan la prestación del servicio universal.

En la mayoría de los países, sin embargo, las leyes de telecomunicaciones contienen una definición de servicio universal y, con frecuencia, el ministerio competente se pronuncia sobre el alcance del servicio universal necesario. Con todo, la financiación de los costos y la atribución de la obligación de servicio universal se consideran como una función del regulador.

Existen diversas formas de establecer un servicio universal. Así, por ejemplo, en el Reino Unido, Noruega y México, la prestación del servicio universal está a cargo del operador establecido. En otros países como Francia y Portugal, esta función es desempeñada por todos los operadores presentes en el mercado, ya sea de forma rotatoria o de otro tipo.

2.3.2 Licencias para los servicios de telecomunicaciones y establecimiento de cánones de licencia

Los reguladores consideran la supervisión de las obligaciones relacionadas con las licencias como una función reglamentaria, pero la concesión de las licencias puede depender de otros organismos gubernamentales. Por ejemplo, en Malasia es el ministerio competente el que otorga las licencias de telecomunicaciones básicas, mientras que en Singapur esto incumbe al regulador. No existe una regla general para dividir estas funciones pues, como se ha visto, los ejemplos corresponden a mercados de telecomunicaciones tanto de países desarrollados como en desarrollo.

La concesión de licencias para servicios móviles da lugar a un número aún mayor de variantes en cuanto a las funciones. El espectro de radiofrecuencias se considera en muchos países como un bien nacional y, por tanto, los correspondientes ministerios retienen sus prerrogativas para otorgar las licencias. España y Canadá son un ejemplo de esto. En otros países la adjudicación de licencias móviles es el resultado de un proceso en el que participan tanto el ministerio competente como el regulador. El ministerio puede fijar, por ejemplo, el número de licencias móviles que han de otorgarse mientras que el regulador decide a quiénes serán concedidas o puede adjudicar las licencias de común acuerdo con el regulador, como es el caso de México.

Cuando exista un límite con respecto al número de licencias que pueden atribuirse, con frecuencia debido a la escasez del espectro, la concesión se hará mediante uno o varios de estos métodos: subasta, sorteo, por orden de prioridad en el tiempo o evaluación comparativa. Cada uno de estos métodos presenta ventajas e inconvenientes y todos ellos han sido utilizados por los ministerios y reguladores para la concesión de licencias.

2.3.3 Reglamentación de tarifas y precios

Aunque en la mayoría de los países son los reguladores de telecomunicaciones los que se encargan de reglamentar los precios en el sector de telecomunicaciones, hay otros órganos públicos, como las autoridades de competencia, que pueden hacerlo; por ejemplo en Finlandia, país en que no existe una reglamentación específica en materia de telecomunicaciones.

Cuando se reglamentan específicamente los precios de las telecomunicaciones, el regulador es con frecuencia el único encargado de dicha reglamentación, aunque hay excepciones a esta regla; por ejemplo en la República Checa, país en que el Ministerio de Finanzas aprueba los precios de servicios nacionales de telecomunicaciones.

2.3.4 Interconexión

La reglamentación de la interconexión está normalmente contemplada en las leyes nacionales de telecomunicaciones. Sin embargo, hay países que han otorgado este poder reglamentador al regulador. El regulador de Singapur (IDA), por ejemplo, publicó recientemente un Código de procedimientos sobre competencia en la prestación de servicios de telecomunicaciones, que incluye el marco reglamentario de interconexión.

En la mayoría de las reglamentaciones de interconexión se consideran los acuerdos de interconexión entre los operadores con poco peso en el mercado como simples contratos comerciales y el regulador interviene únicamente en caso de divergencia. Sin embargo, en los acuerdos de interconexión en que intervenga un operador que haya captado una parte considerable del mercado (según la defina la ley o la reglamentación), los acuerdos de interconexión quedan sujetos automáticamente al examen del regulador.

En la mayoría de los países la autoridad reguladora emprende este examen en el marco del establecimiento y la obligada observancia de una oferta de interconexión de referencia o en el de la autorización explícita del regulador. Asimismo, las diferencias a que puedan dar lugar los acuerdos de interconexión incumben en la mayoría de los países a las autoridades reguladoras.

No obstante, hay excepciones: en Australia es la autoridad de competencia (ACCC) y no la que reglamenta las telecomunicaciones (ACA) la que se pronuncia exclusivamente sobre las cuestiones de acceso. Por otra parte, en la República Checa es el Ministerio de Finanzas el que resuelve las divergencias relacionadas con los precios de interconexión.

2.3.5 Concesión y asignación de frecuencias

Las administraciones deben proceder con gran cautela al atribuir anchuras de banda a los servicios de telecomunicaciones y radiodifusión, habida cuenta de la cantidad limitada de espectro disponible. Es frecuente que los ministerios competentes se vean obligados a intervenir directamente en la planificación o atribución del espectro, como consecuencia de la necesidad de asegurar una utilización óptima de los recursos nacionales y de la creciente demanda de estos recursos. En el campo de la atribución y asignación de frecuencias no se observa una tendencia clara en cuanto a la división de funciones entre ministerios y reguladores. En efecto, mientras que en algunos países los ministerios efectúan la planificación y atribución del espectro (por ejemplo, Japón) en otros ambas tareas son competencia del regulador (tal es el caso de Portugal). Asimismo, en ciertos países la planificación del espectro corresponde al ministerio y su atribución al regulador (Estados Unidos), o viceversa (Italia).

En muchos casos la atribución del espectro es un aspecto de política y los ministerios lo atribuyen mediante la concesión de licencias.

2.3.6 Planes de numeración

La formulación de un plan de numeración no puede depender de los intereses comerciales de los operadores debido a la importancia que reviste el derecho a la igualdad de acceso a los números en un régimen de competencia. Es por ello que en la mayoría de los países el regulador independiente tiene a su cargo la planificación y atribución de números.

No obstante, la numeración suele considerarse como un recurso nacional similar al espectro, razón por la cual los ministerios competentes participan en su planificación. Tal es el caso de los Países Bajos y de España en que el ministerio de telecomunicaciones planifica la numeración y el regulador atribuye los números.

2.3.7 Normas/homologación

La conformidad con las normas y la homologación de equipos terminales conectados a las redes de telecomunicaciones es competencia del órgano regulador en la mayoría de los países en que la administración de las pruebas y los programas de certificación de tales equipos se efectúan bajo el control de dicha entidad.

Ahora bien, la Unión Europea decidió recientemente adoptar otro enfoque para privilegiar los informes y pruebas realizados por la industria. La Directiva sobre equipos terminales de radio y telecomunicaciones de la UE (1999) requiere únicamente que los fabricantes declaren la conformidad de éstos con los requisitos esenciales.

Aunque la adopción de dichas medidas haría posible una introducción comercial más eficiente de las nuevas tecnologías, resultaría inaplicable en los países en desarrollo en que la comprobación técnica del espectro es insuficiente.

2.3.8 Calidad de servicio

Gracias al advenimiento de la competencia en el mercado de las telecomunicaciones, los clientes pueden escoger el operador de servicios de telecomunicaciones que prefieran. Para ello, hay que tener en cuenta dos factores fundamentales: calidad y precio. Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con los precios, a los consumidores les resulta difícil comparar la calidad de servicio de los diferentes operadores.

Muchos reguladores de telecomunicaciones supervisan la calidad de los servicios de telecomunicaciones con el fin de ayudar al consumidor a compararlos. No obstante, existen diferencias entre los reguladores en cuanto a los indicadores de calidad de servicio que publican y los métodos con que los obtienen.

Los indicadores más comunes incluyen el porcentaje de líneas fijas efectivamente instaladas con respecto a los compromisos iniciales, el tiempo medio de espera para que un usuario sea conectado a la red y el número de llamadas móviles perdidas.

Los reguladores obtienen información de calidad de servicio en los informes de los operadores, las encuestas o una combinación de ambos. En Corea, por ejemplo, el regulador efectúa una encuesta sobre la calidad de los servicios fijo y móvil y publica los correspondientes resultados.

2.3.9 Servicios convergentes

En la sección relativa a la convergencia se estudia la regulación de la radiodifusión, la Internet y los contenidos.

2.3.10 Promoción y desarrollo de la industria

Aparte de promover la industria de telecomunicaciones fomentando la competencia, algunos reguladores participan en actividades de promoción y desarrollo directas, tales como la inversión de

capital seminal en esferas claves y la formación de profesionales de las telecomunicaciones. Estas actividades se ven frecuentemente limitadas por la falta de recursos y las restricciones presupuestarias. Además, en la mayoría de los países otros organismos públicos se encargan de promover la industria local y sus empleados.

Un hecho aún más importante es que la entidad reguladora que realice actividades de promoción directa, por ejemplo, para invertir capital seminal o atraer inversores, puede ver impugnada su independencia si pasa a reglamentar las empresas en las que ha invertido.

2.3.11 Fusiones y adquisiciones

La función de estudio y aprobación de fusiones y adquisiciones puede incumbir a los ministerios, las autoridades de salvaguardia de la competencia, el regulador de telecomunicaciones o una combinación de estas entidades, según sea el país considerado: por ejemplo, en Corea y Polonia los ministerios; en Australia y México las autoridades de competencia; en Singapur y la República Checa los reguladores de telecomunicaciones; y en Estados Unidos, Japón y Alemania el regulador de telecomunicaciones y las autoridades encargadas de salvaguardar la competencia.

3 Desafíos para los (nuevos) órganos reguladores: el establecimiento de prioridades

3.1 Desafíos actuales

Hoy día los órganos reguladores se enfrentan a una serie creciente de desafíos que han venido dados por los cambios notables registrados en la tecnología de las telecomunicaciones y de la información. Si bien, en muchos casos las funciones y los objetivos de reglamentación no variarán con el tiempo, ante el papel cada vez más relevante que desempeñan las telecomunicaciones en la nueva economía, se exigirá cada vez más a los órganos reguladores que consideren la mayor incidencia de sus actuaciones reglamentarias.

3.1.1 Consecuencias de la convergencia

El rápido desarrollo de la tecnología digital ha desdibujado las fronteras entre los distintos servicios de comunicaciones como la telefonía vocal, el acceso a Internet y la radiodifusión. Si bien tradicionalmente estos servicios se ofrecían a través de distintas redes y plataformas, los rápidos avances tecnológicos de la tecnología digital han hecho aumentar la posibilidad de facilitar todos los servicios de comunicaciones a través de las mismas redes. Un excelente ejemplo de ello es la creación del protocolo Internet, que puede ofrecer toda una serie de servicios de comunicación como la telefonía vocal, la videoconferencia y la distribución web.

La convergencia de estos servicios y tecnologías ha influido de forma progresiva en el carácter de la propia industria de las telecomunicaciones. Las dificultades encontradas para clasificar los servicios que ofrecen los operadores de tales redes no dejan de aumentar, y resulta más complicado aún determinar a qué categoría pertenece su infraestructura.

El hecho de que no se puede distinguir claramente entre infraestructura y servicios de comunicación es un desafío para el método tradicional de segmentación vertical adoptado por los gobiernos con respecto a la reglamentación. En numerosos países los distintos servicios de comunicaciones se rigen por disposiciones normativas muy diferentes, y los servicios de Internet, las telecomunicaciones y la radiodifusión se regulan independientemente los unos de los otros.

Seguir manteniendo las diferencias reglamentarias entre los distintos sectores de las comunicaciones por muy abordables que éstas sean, plantea dificultades al órgano regulador. Como se ha puesto de relieve en diversos estudios e informes sobre el modelo de reglamentación

horizontal^{vi}, un órgano regulador de convergencia se encontraría en una posición más adecuada para responder a las necesidades de todos los servicios de comunicaciones, habida cuenta de su interrelación y de la duplicación de tareas. Las distinciones artificiales en materia de reglamentación entre dichos servicios podrían sofocar un mercado que ya no crece en segmentos tradicionalmente separados. Con una reglamentación fragmentada se corre el riesgo de impedir que la industria se beneficie plenamente de la innovación tecnológica y de las oportunidades comerciales, así como de evitar que los consumidores disfruten de mejores servicios.

En los últimos años se han producido avances significativos en materia de reglamentación tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo en lo que a la convergencia se refiere. En muchos casos, los órganos reguladores convergentes se constituyeron a partir de la fusión de las funciones de dos o más entidades anteriormente separadas. Por ejemplo, en el caso de Malasia, antes la industria de las telecomunicaciones estaba regulada por el Ministerio de Telecomunicaciones (Jabatan Telekomunikasi Malaysia), mientras que la reglamentación de la industria de la radiodifusión quedaba a cargo del Ministerio de Información (Kementerian Penerangan). En abril de 1999 la Comisión de Comunicaciones y Multimedia asumió la reglamentación de la industria de las telecomunicaciones y de la radiodifusión, además de la regulación de la industria de la tecnología y de la información. De modo similar, en Sudáfrica el Organismo Independiente de Radiodifusión (IBA) y el Organismo de Reglamentación de las Telecomunicaciones de Sudáfrica (SATRA) se fusionaron en julio de 2000 para constituir el Organismo Independiente de Comunicaciones de Sudáfrica (ICASA).

No obstante, se han limitado los cambios institucionales que refleja, la convergencia entre las telecomunicaciones y la radiodifusión. En algunos países, el delicado papel que desempeña la normativa en materia de medios y de contenido ha generado susceptibilidades a la hora de fusionar las entidades reguladoras de la radiodifusión y las telecomunicaciones. Con todo, se da un apoyo cada vez más firme a la distinción entre los medios y el contenido informativo, por un lado, y la tecnología y los medios a través de los cuales se transmite, por otro. A título de ejemplo cabe citar el caso de Singapur, que en su trayectoria hacia la creación de un órgano regulador de convergencia, sostuvo esta diferenciación al fusionar las antiguas telecomunicaciones (el Organismo de Telecomunicaciones de Singapur) con el promotor y regulador nacional de la tecnología de la información (la Junta Nacional de Informática), para crear el Organismo de Desarrollo de las Infocomunicaciones, que actualmente regula de manera general los servicios informativos y la transmisión. El Organismo de Radiodifusión de Singapur, encargado de regular la radiodifusión no participó en esa fusión.

En varios estudios e informes se indica que revisar los actuales procedimientos y estructuras institucionales es un requisito apremiante para los países, si se desea determinar si las estructuras reguladoras vigentes o propuestas son apropiadas en un contexto convergente de comunicaciones. En cualquier caso, queda claro que es necesario garantizar una cooperación más estrecha entre las instituciones de reglamentación afines, con el propósito de evitar una distorsión normativa en los mercados de convergencia.

3.1.2 Establecimiento de un entorno regulador equitativo, abierto y orientado al mercado

En lo que se refiere al logro de los objetivos de la reglamentación, es necesario establecer una base preliminar para que el órgano regulador pueda asumir su mandato. En la mayoría de los países, el ministerio competente se encarga de crear el contexto político y normativo necesario y, en algunos casos, a veces los propios órganos reguladores definen ciertos aspectos de la política de telecomunicaciones, como es el caso de la FCC de Estados Unidos.

Al margen de esta particularidad, siguen aplicándose los principios básicos que se exponen a continuación:

3.1.2.1 Elaboración de políticas y normas de regulación que promuevan la eficacia, la rentabilidad y el acceso universal

Aunque una reglamentación adecuada es esencial para llevar a la práctica la política de telecomunicaciones, los gobiernos han de determinar primeramente sus objetivos políticos y establecer un orden de prioridades. A su vez, estos objetivos políticos habrán de plasmarse en políticas y normas de reglamentación que pueda aplicar el órgano regulador. En consecuencia, es menester vincular los principales objetivos políticos y las políticas necesarias y la normativa reglamentaria.

En el Manual sobre Reglamentación de las Telecomunicaciones del Banco Mundial^{vii} se ilustran los vínculos existentes entre las normas y las políticas reguladoras que han de introducirse con el fin de alcanzar, entre otros, los objetivos de acceso universal y promover las inversiones en el sector de las telecomunicaciones y la confianza en el mercado.

3.1.2.2 Legislación y régimen jurídico

Con miras a facilitar la reglamentación de las telecomunicaciones, el gobierno tiene la responsabilidad de establecer el marco jurídico en el que actuará el órgano regulador de las telecomunicaciones. Esto se llevará a cabo de diversas formas. Como se dijo anteriormente, para crear un marco regulador lo más frecuente es recurrir a la legislación del país, normalmente a una ley de telecomunicaciones. En la mayoría de los casos, al igual que en el de la Ley Modelo de Telecomunicaciones de la SADC^{viii}, se contemplan los siguientes ámbitos:

- El establecimiento del órgano de telecomunicaciones
 - por ejemplo, los miembros del órgano, los procedimientos para designar a su director, los casos de destitución, el presupuesto, los requisitos en cuanto a la información que ha de facilitarse, etc.
- Los poderes y funciones generales del órgano de telecomunicaciones
 - por ejemplo, emitir licencias, gestionar el espectro de frecuencias y aprobar el equipo terminal.
- El poder del órgano para formular directrices y códigos de prácticas en materia de telecomunicaciones
- La definición de infracciones y multas
- Los poderes y los procedimientos de fiscalización del órgano de telecomunicaciones

Ocasionalmente, el proceso de privatización o reestructuración del operador público podría ser objeto también de una ley de telecomunicaciones. Así, por ejemplo, la Ley Modelo de Telecomunicaciones de la SADC contempla dicho proceso.

En muchos países los poderes generales que se conceden a los órganos reguladores llegan a incluir la formulación de directrices y códigos de prácticas. Por lo general, a través de estos instrumentos, los órganos estipulan reglamentación para ámbitos específicos de las telecomunicaciones que pueden no hallarse amparados por la ley. Por ejemplo, el marco de interconexión de Singapur figura íntegramente en un código de prácticas formulado por el órgano regulador^{ix}.

En algunos casos, en la Constitución del propio país pueden consagrarse principios reguladores más importantes. Así, en Alemania la idea de independencia en materia de reglamentación proviene de su Constitución^x.

3.1.2.3 Subsidiariedad y desreglamentación

En la mayoría de los países se reconoce que el alcance de la reglamentación debería orientarse al estado de desarrollo de un mercado. Como se señaló anteriormente al abordar los objetivos reguladores, la introducción de la competencia hace necesario que el órgano regulador actúe como competidor del operador principal con el fin de garantizar un suministro fiable de servicios de telecomunicación a precios convenientes. Además, en principio el órgano regulador deberá desempeñar una función más activa para eliminar los obstáculos a la competencia y liberalizar el mercado. Sin embargo, a medida que aumenta la competencia disminuye la necesidad de que el órgano regulador haga las veces de competidor y reformador del mercado. Así pues, con el fin de reducir al mínimo las distorsiones del mercado provocadas por la reglamentación y de evitar asignar recursos innecesarios a un proceso normativo repetitivo, la intervención normativa ha de recortarse también.

Muchos países desarrollados, como Alemania y Estados Unidos, han consagrado este proceso como un principio de subsidiariedad, según el cual la intervención reglamentadora se limita sólo a lo estrictamente necesario para alcanzar los objetivos reguladores.

Pese a que es posible que actualmente la mayoría de los países en desarrollo no hayan procedido a liberalizar sus telecomunicaciones, habría que establecer disposiciones en previsión de una posible desreglamentación. Por ejemplo, en el Reino Unido OFTEL ha concedido la facultad de autorreglamentación en los ámbitos que considera ya adecuados. Hoy día, se opta por la autorreglamentación en una serie de esferas, por ejemplo, en los servicios con recargo, el contenido de Internet y algunos aspectos de la política de fijación de precios.

No obstante, en todos los casos se ha aceptado como práctica conveniente que las medidas reglamentadoras vayan precedidas de un análisis de sus efectos y de una evaluación de las posibles alternativas, independientemente del estado de desarrollo del mercado.

3.1.2.4 Resolución de conflictos

En el marco de la función reglamentadora, el órgano reglamentador independiente deberá resolver conflictos intermitentes entre los actores industriales que regula. En algunos casos, como en el de la interconexión, el requisito de establecer un mecanismo independiente para la resolución de conflictos se ha plasmado en el documento de referencia sobre telecomunicaciones básicas de la OMC. En este documento se exige el recurso a un órgano nacional independiente, que puede ser el de reglamentación u otro, para resolver los conflictos de interconexión dentro de un plazo razonable.

3.2 El proceso de adopción de decisiones en el ámbito de la reglamentación

Existen varios principios reconocidos de adopción de decisiones en el ámbito de la reglamentación, que han quedado reflejados en las leyes y los reglamentos de varios países. Además de promover la confianza pública en las decisiones tomadas por los órganos de reglamentación, estos principios o directrices de reglamentación sirven de marco para que la entidad reguladora aplique las normas establecidas y promueva la claridad, la coherencia y la previsibilidad en la adopción de decisiones.

En muchos casos las declaraciones de principios relativas a la adopción de decisiones de reglamentación quedan contempladas en la legislación, que dispone a dicho efecto instrucciones específicas de actuación. Por ejemplo, en la introducción a su Código de Prácticas de Competencia para el suministro de servicios de telecomunicaciones, recientemente promulgado, el órgano regulador de Singapur ha incluido el conjunto de principios de reglamentación que seguirá al aplicar dicho código. Entre esos principios figuran los siguientes: examinar la reglamentación, adoptar decisiones de modo democrático y razonado, evitar los retrasos innecesarios y garantizar la no discriminación y la posibilidad de examinar las decisiones.

En general, pueden utilizarse varios indicadores con el fin de evaluar el cumplimiento de los principios establecidos para la adopción de decisiones. A continuación, se enumeran algunos de estos indicadores.

3.2.1 Transparencia

En general, los encargados de la reglamentación basan sus actuaciones en documentos o estudios sobre las normas propuestas u otras decisiones importantes. Hasta hace poco, sin embargo, el alcance de la divulgación de esta información se veía restringido por una distribución limitada, que se reducía a menudo a la entrega de material impreso a los interesados.

Con la creciente popularidad de la Internet, la mayoría de los encargados de la reglamentación han ampliado este alcance, publicando avisos públicos y documentos de consulta en sus sitios web. Además, alentados por el fácil acceso a estos sitios web, los organismos de reglamentación tienen ahora mayores posibilidades de transmitir información sobre las decisiones propuestas a todas las partes interesadas. Este enfoque ha sido utilizado por una amplia gama de países, por ejemplo Hong Kong, Brasil, los Países Bajos, Sudáfrica y Jordania.

3.2.2 Aplicación oportuna de las decisiones

El factor tiempo suele ser esencial en el proceso de adopción de decisiones de reglamentación. Los retrasos o los plazos poco precisos merman la eficacia del marco regulatorio al introducir la incertidumbre y pueden ocasionar pérdidas para la industria.

Con el fin de evitar tales problemas, la mayoría de los encargados de la reglamentación han establecido y publicado programas y calendarios de decisiones claros. Así, y aunque con duración distinta, casi todos los reguladores han fijado un marco temporal para la emisión de licencias de telecomunicaciones. Además, se han establecido también plazos para resolver o responder a las quejas de la industria o de los consumidores.

3.2.3 Mecanismos de realimentación y control

Para que la adopción de decisiones sea eficaz, es necesario contar con un mecanismo que controle y examine las decisiones previas con el fin de asegurar que se ha logrado el efecto pretendido. Este mecanismo permitiría también realizar mejoras continuas e introducir cambios, si así se estima oportuno.

Para ello, los encargados de la reglamentación cuentan con diversos medios. Varios países han establecido explícitamente exámenes automáticos de las decisiones adoptadas en materia de reglamentación, sea recurriendo a la legislación o, algunas veces, a las propias directrices de práctica reglamentaria. Por ejemplo, según lo estipula su Código de competencia en telecomunicaciones, el órgano regulador de Singapur deberá examinarlo cada tres años y el público tendrá la posibilidad de formular observaciones.

Además, los órganos reguladores establecidos son realimentados continuamente por los sectores público y privado a través de diferentes vías. Los sitios web, las sesiones de realimentación y los talleres pueden utilizarse con el fin de facilitar este proceso.

3.2.4 Participación del sector privado y participación pública

Conviene alentar la participación pública y privada, ya que guarda estrecha relación con el principio de transparencia antes mencionado. Además, la participación de los sectores público y privado en la adopción de decisiones permite a quienes se verán más afectados por la decisión participar en su formulación. Un gran número de órganos reguladores, como los de Argentina y Dinamarca, suscriben expresamente este principio en sus procedimientos de reglamentación.

Como se señaló anteriormente, los procesos públicos basados en la web y establecidos con fines de transparencia pueden ser utilizados para acopiar las respuestas de la industria y el público.

Sin embargo, los encargados de la reglamentación deben desplegar mayores esfuerzos para obtener información y realimentación de todos los principales actores comerciales, antes de pronunciarse sobre asuntos complejos. El hecho de que estos últimos comuniquen sus datos técnicos y financieros y den cuenta de su posición detallada con respecto a las decisiones propuestas, tenderá a resaltar ciertos aspectos de la decisión que el órgano regulador podría no haber considerado. La entidad reguladora danesa, por ejemplo, realiza mesas redondas con grupos especiales de interés para promover participación y discusiones proactivas, beneficiándose así de la experiencia de todas las partes.

Es interesante señalar que, además de la consulta al público y a la industria, muchas entidades de reglamentación aprovechan también la información y experiencias de otros reguladores de telecomunicaciones en mercados similares, con fines de orientación. Alemania, por ejemplo, ha adoptado medidas de este tipo para reglamentar sus tasas de telecomunicación^{xi}.

4 Iniciativas internacionales y regionales

4.1 Papel de las asociaciones de entidades reguladoras

La reglamentación y la reforma de las telecomunicaciones son objeto de estudio y discusión para muchas organizaciones internacionales, grupos y foros. La gran mayoría de las organizaciones considera que las telecomunicaciones son un medio de alcanzar objetivos más importantes. Por ejemplo, el Banco Mundial fomenta la reforma reglamentaria de las telecomunicaciones como parte de un objetivo superior de desarrollo, esto es la reducción de la pobreza.

Existe, sin embargo, un considerable número de agrupaciones y foros internacionales cuyo principal objetivo es la reglamentación de las telecomunicaciones. Por lo general, estas agrupaciones son de naturaleza regional y fueron establecidas con el propósito esencial de compartir información y coordinación. El Manual de Telecomunicaciones del Banco Mundial contiene una útil descripción de las principales organizaciones interesadas en la reglamentación de las telecomunicaciones^{xii}.

4.2 Programas de formación para las entidades reguladoras

La creciente importancia de las telecomunicaciones en la nueva economía y el papel que desempeña la reglamentación en el desarrollo de la industria de las telecomunicaciones han llevado a establecer un gran número de servicios de capacitación con el fin de facilitar la reglamentación de las telecomunicaciones. La capacitación en materia de reglamentación de las telecomunicaciones puede obtenerse en muchos foros, desde grandes cursillos de la UIT hasta clases reducidas organizadas por reguladores nacionales de telecomunicaciones. En la lista que figura en el anexo B se enumeran algunos de los foros en que es posible recibir capacitación e instrucción de las telecomunicaciones.

5 Conclusión

La presente contribución tiene por objeto servir de punto de partida para trabajar más a fondo en esta esfera. Se ha intentado esbozar las prácticas y principios de los organismos independientes de telecomunicaciones establecidos ya existentes con el fin de resumir las consideraciones y opciones básicas disponibles para crear o fortalecer dichos organismos. Aunque no se trata de un documento exhaustivo, se exhorta a los miembros de la Comisión de Estudio a identificar en él las consideraciones y opciones indispensables para definir una posible estrategia de establecimiento y fortalecimiento de entes reguladores por parte de los gobiernos.

ANEXO A-1

La misión y los objetivos del Organismo Nacional de Telecomunicaciones de Dinamarca

(tomado del informe sobre la situación del Organismo Nacional de Telecomunicaciones, Dinamarca, septiembre de 1999)

La misión y la visión del Organismo Nacional de Telecomunicaciones

Las nuevas y numerosas funciones encomendadas al Organismo Nacional de Telecomunicaciones, como elemento del proceso de liberalización, han llevado a formular también nuevas declaraciones de misión y de objetivos en relación con el trabajo futuro del Organismo.

La declaración de misión indica las metas generales de las actividades del Organismo Nacional de Telecomunicaciones.

La misión del Organismo Nacional de Telecomunicaciones:

En su calidad de órgano regulador de las telecomunicaciones en Dinamarca, el Organismo Nacional de Telecomunicaciones debe trabajar activamente para garantizar que los particulares y las organizaciones públicas del país tengan un acceso amplio y variado a productos y servicios de telecomunicación de gran calidad y a precios interesantes.

La declaración de objetivos constituye una descripción más concreta de las actividades necesarias para lograr las metas generales del Organismo. El propósito de la declaración de objetivos es definir las esferas principales de actuación del Organismo y la dirección de las actividades de éste a largo plazo.

Los objetivos del Organismo Nacional de Telecomunicaciones, tal como se expresan más adelante, representan una extensión natural del alcance de las diferentes leyes en el sector de las telecomunicaciones, cuya finalidad es, en gran medida, reglamentar la competencia y los derechos del consumidor o garantizar la utilización eficiente de los recursos.

Los objetivos del Organismo Nacional de Telecomunicaciones:

Con arreglo a la ley, el Organismo Nacional de Telecomunicaciones debe esforzarse en:

- Promover la libre competencia entre los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones.
- Garantizar la necesaria protección de los derechos de los consumidores y establecer un marco seguro para el suministro y la utilización de productos de telecomunicaciones.
- Garantizar una utilización óptima de los recursos limitados.
- Proporcionar asesoramiento profesional al Ministro de Investigación y Tecnología de la Información en materia de legislación de telecomunicaciones, lo que incluye información sobre los aspectos comerciales y tecnológicos de las telecomunicaciones, y distribuir información sobre legislación de telecomunicaciones y otras condiciones que interesan a los usuarios de telecomunicaciones y a otras partes.

La competencia y motivación de los empleados es una condición necesaria para que el Organismo Nacional de Telecomunicaciones pueda desempeñar con eficacia sus poderes de supervisión independiente en la esfera de las telecomunicaciones. Atraer, capacitar y mantener empleados competentes es, por tanto, de especial importancia para el Organismo Nacional de Telecomunicaciones, y se logrará principalmente mediante una gestión orientada a los resultados y una política de personal activa.

Los objetivos del Organismo Nacional de Telecomunicaciones:

El Organismo Nacional de Telecomunicaciones debe esforzarse continuamente en garantizar un entorno laboral atractivo. Además, el Organismo aplicará métodos de gestión del desempeño profesional y políticas de personal dinámicas con el fin de atraer, motivar y mantener empleados competentes.

El sector de telecomunicaciones de Dinamarca financia la mayor parte de actividades del Organismo Nacional de Telecomunicaciones, básicamente con los pagos en concepto de utilización de números y frecuencias. Por consiguiente, el Organismo Nacional de Telecomunicaciones debe garantizar en todo momento un equilibrio razonable entre la extensión y el contenido de los esfuerzos del Organismo y los ingresos que recibe de los operadores y los proveedores. El Organismo Nacional de Telecomunicaciones debe ser, pues, capaz de demostrar un alto nivel de productividad y de calidad.

Los objetivos del Organismo Nacional de Telecomunicaciones:

El Organismo Nacional de Telecomunicaciones se centrará constantemente en mejorar sus actividades diarias, y habrá de demostrar continuamente un alto nivel de productividad y de calidad.

ANEXO A-2

Extractos de la Ley General de Telecomunicaciones (Ley N° 9472), República Federativa del Brasil

Principios Fundamentales

Artículo 1

Por intermedio del órgano regulador y con arreglo a las políticas establecidas por los Poderes Ejecutivo y Legislativo, la Unión organizará la explotación de los servicios de telecomunicaciones.

Párrafo único. La organización incluye, entre otros aspectos, la reglamentación de la calidad, la comercialización y la utilización de los servicios, así como el establecimiento y el funcionamiento de las redes de telecomunicaciones, y la utilización de los recursos de órbita y espectro de radiofrecuencias.

Artículo 2

El Estado habrá de:

- I garantizar a toda la población el acceso a las telecomunicaciones, a tarifas y precios razonables y en condiciones adecuadas;
- II estimular la expansión del uso de redes y servicios de telecomunicaciones por parte de los servicios de interés público y en beneficio de la población brasileña;
- III adoptar medidas para promover la competencia y la diversidad de los servicios, incrementar su oferta y promulgar normas de calidad compatibles con las exigencias de los usuarios;
- IV fortalecer el papel regulador del Estado;
- V crear oportunidades de inversión y estimular el desarrollo tecnológico e industrial en un entorno de competencia;
- VI crear las condiciones para que el desarrollo del sector esté en armonía con las metas de desarrollo social del país.

Artículo 3

El usuario de los servicios de telecomunicaciones tendrá los siguientes derechos:

- I acceso a los servicios de telecomunicaciones, con arreglo a normas de calidad y regularidad adecuadas a su naturaleza y en cualquier punto del territorio nacional;
- II libertad de escoger la entidad prestadora del servicio;
- III no discriminación en cuanto a las condiciones de acceso y usufructo del servicio;
- IV información adecuada sobre las condiciones de prestación de los servicios, sus tarifas y precios;
- V inviolabilidad y secreto de sus comunicaciones, salvo en los casos y con las condiciones previstas la constitucional y la legislación nacional;
- VI no divulgación de sus códigos de acceso, en caso de que así se requiera;
- VII no suspensión del servicio prestado en régimen público, salvo en el caso de que incurran en deudas relacionadas directamente con su utilización o incumplan las condiciones contractuales;
- VIII conocimiento previo de las condiciones de suspensión del servicio;

- IX respeto de su privacidad en los documentos de cobro y en la utilización de sus datos personales por parte de la entidad prestadora del servicio;
- X respuesta a sus demandas por parte de la entidad prestadora del servicio;
- XI presentación de recursos en contra de la entidad prestadora del servicio ante el organismo regulador y los organismos de defensa del consumidor;
- XII reparación de los daños causados por la violación de sus derechos.

Artículo 4

El usuario de los servicios de telecomunicaciones tiene los siguientes deberes:

- I utilizar adecuadamente los servicios, equipos y redes de telecomunicaciones;
- II respetar los bienes públicos y aquéllos destinados a la utilización del público en general;
- III comunicar a las autoridades las irregularidades sobrevenidas y los actos ilícitos cometidos por la entidad prestadora del servicio de telecomunicaciones.

Artículo 5

En las relaciones económicas en el sector de las telecomunicaciones se observarán, en especial, los principios constitucionales de la soberanía nacional, función social de la propiedad, libertad de iniciativa, libre competencia, defensa del consumidor, reducción de las desigualdades regionales y sociales, represión del abuso de poder económico y continuidad del servicio prestado en régimen público.

Artículo 6

Los servicios de telecomunicaciones se organizarán según el principio de la competencia libre, amplia y justa entre todas las entidades prestadoras; y los poderes públicos deberán actuar para propiciarla, así como para corregir los efectos de la competencia imperfecta y reprimir las infracciones económicas.

ANEXO B

Lista de organizaciones de capacitación e instrucción en materia de reglamentación de las telecomunicaciones

Nombre de la Organización	Breve descripción
<p>Grupo de Trabajo sobre Información y Telecomunicaciones del Foro Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC Tel)</p> <p>http://www.apectelwg.org</p>	<p>El Grupo de Trabajo sobre Información y Telecomunicaciones (TEL) de APEC se formó en 1990 bajo la égida del Foro APEC. Se encomendó a TEL que se ocupara del desarrollo de los recursos humanos; la transferencia de tecnología y la cooperación regional; las posibilidades de visitas en el lugar, asistencia de observadores y becas; así como de la normalización de las telecomunicaciones.</p> <p>Actualmente se ocupa de financiar proyectos relativos a la capacitación en telecomunicaciones y la reforma reglamentaria como, por ejemplo, el Proyecto sobre estructuras reglamentarias en Australia. Además, pueden visitarse en su sitio en la web las guías de utilidad que publica como, por ejemplo, el Catálogo sobre recursos financieros y desarrollo y la base de datos de gestión y política del espectro.</p>
<p>Organización de Telecomunicaciones del Commonwealth (OTC)</p> <p>http://www.cto.int</p>	<p>La OTC organiza talleres y seminarios periódicos para los miembros del Commonwealth en diversas regiones. Entre los temas tratados figuran la interconexión y el acceso en zonas rurales.</p>
<p>Oficina Europea de Telecomunicaciones (ETO)</p> <p>http://www.eto.dk</p>	<p>ETO organiza a veces cursos y talleres de corta duración para reguladores europeos sobre numerosos temas como, por ejemplo, la numeración y la concesión de licencias.</p>
<p>Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT)</p> <p>http://www.itu.int</p>	<p>La UIT facilita un cierto número de recursos y posibilidades de capacitación con respecto a la reforma en materia de reglamentación. Adquiere un interés especial el proyecto de Centros de Excelencia de la UIT que aporta a las regiones herramientas destinadas a la capacitación y perfeccionamiento de la mano de obra.</p> <p>El sitio de los CoE Asia-Pacífico puede visitarse en http://www.e-illumine.net/itu/itu-index.html</p> <p>Este sitio facilita un centro de aprendizaje virtual que comprende un curso accesible sobre política y reglamentación en línea.</p>
<p>Asociación para la tecnología de la información y las comunicaciones en África (PICTA)</p> <p>http://www.bellanet.org/partners/picta/</p>	<p>PICTA es un grupo informal de donantes y organismos ejecutivos creado para mejorar el intercambio de información y la colaboración en el ámbito de las actividades ICT en África. Entre sus actividades pueden mencionarse la eventual organización de cursos de capacitación para reguladores.</p>

Nombre de la Organización	Breve descripción
<p>Instituto de Alta Dirección en Telecomunicaciones de Canadá (TEMIC) http://www.temic.ca</p>	<p>TEMIC es una organización sin fines de lucro con base en Montreal, Canadá. Tiene el mandato de contribuir a la expansión del sector de las telecomunicaciones en los países en desarrollo mediante la mejora de las aptitudes en materia de gestión de los administradores en telecomunicaciones de nivel superior. Organiza seminarios sobre gestión en diversas localidades del país con el fin de que los participantes adquieran un conocimiento de primera mano sobre las últimas técnicas y tecnologías de gestión disponibles en las telecomunicaciones canadienses.</p>
<p>Asociación de Organismos Reguladores de Telecomunicaciones del África Meridional (TRASA) http://www.trasa.org</p>	<p>TRASA, organización que representa a los organismos reguladores de la región, se fundó el 22 de abril de 1998. Tiene por finalidad zanjar las disparidades entre la formulación y la creación de una legislación y políticas regionales mediante el respaldo de una aplicación efectiva a escala nacional. A tal efecto, organiza periódicamente seminarios y talleres en la esfera de la política y reglamentación de las telecomunicaciones a los que pueden asistir sus miembros.</p>
<p>Instituto de Formación en Telecomunicaciones de los Estados Unidos (USTTI) http://ustti.org</p>	<p>El Instituto de Formación en Telecomunicaciones de los Estados Unidos (USTTI) es una empresa mixta sin fines de lucro constituida por las principales empresas estadounidenses especializadas en las telecomunicaciones y la tecnología de la información y la comunicación, y dirigentes del Gobierno Federal. Su finalidad es compartir a escala mundial los avances en materia de telecomunicaciones, tecnología y gestión logrados en los Estados Unidos organizando una serie de cursos gratuitos de capacitación en telecomunicaciones y en tecnologías de la información y la comunicación destinados a profesionales calificados de los países en desarrollo.</p>
<p>Universidad de Westminster http://www.wmin.ac.uk</p>	<p>Basada en Londres, la Universidad, a través de su School of Communications and Creative Industries (Facultad de Comunicaciones e Industrias Creativas) imparte un curso de estudios superiores (MA) en Política de la Comunicación de un año a tiempo completo o de dos años a tiempo parcial. La finalidad de este curso es ofrecer a los estudiantes un panorama general de la política y la reglamentación de los sectores de los medios de comunicación y las telecomunicaciones. En este curso se aprovechan las experiencias adquiridas por la Unión Europea, el Reino Unido, los Estados Unidos, la región Asia-Pacífico y los países en desarrollo.</p>
<p>Organización Mundial del Comercio (OMC) http://www.wto.int</p>	<p>La OMC organiza cursos regulares sobre comercio durante todo el año. En un cierto número de estos cursos se estudia la reglamentación de las telecomunicaciones relacionada con las políticas comerciales aplicadas al sector.</p>

NOTA - Esta lista no es exhaustiva ni supone un apoyo a los cursos, seminarios, talleres, foros u otras actividades organizadas, fomentadas o administradas por las entidades enumeradas. Es tan sólo un ejemplo de algunos recursos en materia de capacitación disponibles para los reguladores en la actualidad.

-
- i Anexo al Cuarto Protocolo del Acuerdo sobre el comercio de servicios de telecomunicaciones básicas (AGTS) negociado bajo los auspicios de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en febrero de 1997, que entró en vigor el 1 de enero de 1998.
- ii Scott Beardsley y Michael Patsalos-Fox, Getting Telecoms Privatisation Right, The McKinsey Quarterly, 1995 Number 1, págs. 3-26
- iii Directiva relativa al establecimiento del mercado interior de los servicios de telecomunicaciones mediante la realización de la oferta de una red abierta de telecomunicaciones (90/387/CE).
- iv Informe de la UIT, Tendencias en las reformas de telecomunicaciones, 2000-2001, 3ª edición.
- v Hank Intven, "Telecommunications Regulation Handbook", 2000, Infodev y McCarthy Tetrault, págs. 1-9 a 1-10.
- vi Unión Europea, "Libro Verde sobre la Convergencia de los Sectores de Telecomunicaciones, Medios de Comunicación y Tecnología de la Información", diciembre de 1997; OCDE, mesa redonda del Grupo de Trabajo sobre convergencia del ICCP.
- vii Infra "v", págs. 1-4
- viii Ley modelo de telecomunicaciones de la Comunidad del Desarrollo del África Meridional, 1998.
- ix Código de prácticas de competencia en el suministro de servicios de telecomunicaciones, 1999.
- x Artículo 87 ff de la Constitución alemana.
- xi Artículo 3 de la Orden de reglamentación de tasas de telecomunicaciones de Alemania.
- xii Infra "v", págs. 1-14