



José Luis Adanero Palomo
Ingeniero de Telecomunicación

El papel futuro de la Regulación en Telecomunicaciones

El modelo de regulación, que ha operado en Europa en los últimos años, está llegando a su fin. Después de analizar las razones que han sustentado la política reguladora en el pasado, así como los efectos que ésta ha tenido sobre los agentes del sector (Operadores, Industria de Telecomunicaciones, etc.), se cuestiona si ese modelo puede servir para propiciar el desarrollo futuro de las redes de nueva generación (NGN) y, en general, para propiciar un desarrollo efectivo del sector, invitando a la apertura de un debate entre todos los agentes, la sociedad civil y los poderes públicos, que permita fijar los objetivos que la nueva regulación deba perseguir.

La regulación en telecomunicaciones está cerrando un periodo que comenzó en Europa con la privatización de BT y que tuvo como objetivo la apertura de los mercados a la competencia. El resultado de esta política, desde el punto de vista de los agentes, es que el sector de telecomunicaciones se ha vertebrado en torno a unos pocos jugadores, tanto del lado de los operadores de telecomunicaciones como del lado de los suministradores de la tecnología.

En Europa Occidental el 60% del mercado de los servicios está en las manos de cuatro operadores, y también está en las manos de cuatro grandes empresas más del 50% del mercado de los suministros de las infraestructuras de las redes de telecomunicaciones.

La necesidad de invertir en nuevas redes de acceso, que posibiliten a los operadores ofrecer a sus clientes finales nuevos servicios, está cuestionando en estos días la función del regulador, volviendo a plantear cuál debe ser el papel que

éste debe jugar en el futuro del sector de telecomunicaciones.

La penetración de nuevos servicios avanzados, para satisfacer la creciente demanda en áreas geográficas dispersas, junto con la necesidad de obtener un rápido retorno a las inversiones realizadas para proporcionar esos servicios, pone en peligro el incremento de la brecha digital y puede convertirse en un elemento de agravio comparativo permanente en la sociedad futura.

Consecuencias de la política reguladora

Hasta hoy, la política reguladora ha encontrado su fundamento en la necesidad de generar un marco competitivo que facilite la provisión de servicios al conjunto de la sociedad a precios razonables, facilitando:

- El acceso al conjunto de la población a tecnologías y servicios avanzados (telefonía móvil, banda ancha, etc.).

- La reducción de los precios al mínimo posible, de manera que las tarifas no constituyan un obstáculo para el acceso a los servicios.
- El acceso universal a los servicios básicos de telecomunicaciones y la disminución de la brecha digital en los servicios de telecomunicación avanzados.

También, siempre se han citado que la política de regulación persigue otros objetivos aunque subordinados a los anteriores, tales como:

- El incremento de la productividad sobre otros sectores de la economía.
- La generación de empleo inducido.
- El incremento de la eficacia de las organizaciones.

Algunos países han tenido, dentro de sus políticas, otros objetivos no siempre declarados, tales como:

- El incremento de las fuentes de recaudación fiscal.
- El mantenimiento de la seguridad nacional
- La hegemonía cultural.

Mención aparte merece la consideración que algunos gobiernos han realizado en relación con la obtención de ingresos extraordinarios a través de la concesión de licencias de operación de algunos servicios (telefonía celular de tercera generación, etc.), que ha constituido una fuente de ingresos importante para algunos países.

La política reguladora ha seguido en la práctica totalidad de los países de la UE una política de liberalización a ultranza, que ha afectado y puesto en peligro a los propios agentes del sector, influyendo en la rentabilidad de la propia industria y en su propia supervivencia. Esta política ha propiciado efectos como los siguientes:

- Despidos masivos de los empleados de las compañías telefónicas, y/o anticipación de la edad de jubilación de un porcentaje muy importante de empleados de los operadores incumbentes.
- Despidos masivos y/o anticipación de la edad de jubilación de los empleados de los fabricantes de equipos y sistemas de telecomunicaciones, con la consiguiente pérdida de experiencia acumulada y capital intelectual.
- Sobreinversiones en las infraestructuras de las redes. Existen

ladada hacia el coste de los factores, ejerciendo la misma presión competitiva hacia los suministradores de equipos, habiéndose generado una competencia despiadada entre los mismos, que no se sabe bien a quien favorece.

- Sobreinversiones en actividades no directamente ligadas al proceso productivo ni a la cadena de generación de valor (por ejemplo, la publicidad). Existen operadores de telecomunicaciones que invierten más dinero en publicidad que el que dedican a la inversión en sus redes.
- Bancarrotas de un número importante de operadores, con el consiguiente despilfarro de las inversiones realizadas.

Todos los efectos anteriores podrían encontrar una justificación si el resultado globalmente considerado hubiese propiciado ventajas para el sector; sin embargo, existen evidencias que ponen de manifiesto que no se han obtenido los beneficios que cabrían esperar. Los siguientes hechos revelan la salud de la Industria de Telecomunicaciones europea.

- La calidad del servicio se deteriora. Hoy el tráfico de las redes es, fundamentalmente, un tráfico IP, que está creciendo de forma

do: los *spams* suman entre el 60% al 70% del tráfico de e-mails que se propagan. Proliferan cada día más virus que degradan la calidad del servicio, la tasa de infección está creciendo exponencialmente. El fraude, la desconfianza en la red está empezando a afectar al comportamiento de los usuarios.

- La pérdida de importantes capacidades tecnológicas e industriales, que están siendo transferidas a Asia.
- El 91% de la producción mundial de *chips* está concentrada en Asia.
- El 83% de los ordenadores portátiles se producen en Taiwán y China.
- El 90% de la fabricación de *routers ADSL* se realiza en China y Taiwán.
- El 65% de los teléfonos móviles se fabrican en Asia (China 18%, Taiwán 13% Corea 16%, Japón 12%, otros 6%).
- La fabricación de televisores, ya sean de plasma o de LCD, se concentra en su práctica totalidad en Japón, Corea del Sur y Taiwán.
- El 30% de la producción mundial de *software* se concentra en Japón, India y China.

■ Cuestionamiento al modelo actual

- El capital de las compañías europeas más importantes de telecomunicaciones está en manos de fondos privados de inversión.

En los últimos años se han puesto de manifiesto movimientos de fondos que han hecho que el control financiero de muchos de los mayores operadores de telecomunicaciones se encuentre en manos de fondos de inversiones, propiciado por el alto apalancamiento de la deuda contraída por estos operadores en el proceso de adquisición de otras empresas.

“La política reguladora ha seguido, en la práctica totalidad de los países de la UE, una política de liberalización a ultranza, que ha afectado y puesto en peligro a los propios agentes del sector”

redes superpuestas en una gran parte del territorio, en el que varios operadores prestan sus servicios.

- Guerra de precios sin cuartel en los servicios finales de los productos ofrecidos, que ha sido tras-

exponencial. Internet es el fenómeno que ha propiciado dicho crecimiento. Sin embargo, existen ya estrangulamientos en las redes y existen riesgos en la utilización de la Red de Redes, motivados por la presencia de un tráfico indesea-

Cabría preguntarse si es razonable que un servicio básico como las telecomunicaciones tenga una estructura de capital prácticamente invisible.

¿Hasta qué punto este modelo de entrada y salida de capitales de los grandes operadores sirve a los intereses de los consumidores y de la sociedad a la que proporciona sus servicios?

- Por otro lado se dice que las telecomunicaciones y, en general, las TIC, contribuyen de manera importante al incremento de la productividad de otros sectores. Existe una correlación directa entre las inversiones en capital en telecomunicaciones y el incremento de productividad. La popularización de la banda ancha y el acceso a los servicios que se proporciona guarda una estrecha correlación con el incremento de productividad de otros sectores económicos. Sin embargo, cabe preguntarse si se debe sacrificar un sector de la economía para obtener ventajas en otros sectores o, por el contrario, *¿no sería razonable que obtuvieran ventajas del progreso de otros sectores quienes en buena medida parece que contribuyen a ello?*
- Los precios de los servicios de telecomunicaciones y de los productos y sistemas necesarios para proporcionar dichos servicios, cada vez valen menos.

La evolución de los precios de los servicios de telecomunicaciones en España ha tenido en los últimos años una tendencia descendente.

En la gráfica siguiente se pone de manifiesto la variación experimentada del denominado IPC de las comunicaciones en relación con el IPC General de la Economía.

El sector de las telecomunicaciones es el único sector de la econo-

mía que presenta en los últimos cinco años una evolución descendente de los precios. Si se compara con el sector de la energía, que es también un sector fuertemente regulado, se observa una diferencia superior a los 20 puntos porcentuales en el mismo periodo.

¿Existe alguna razón para que sea el sector de las telecomunicaciones el que contribuya con incrementos negativos a la variación del IPC?

Conclusión

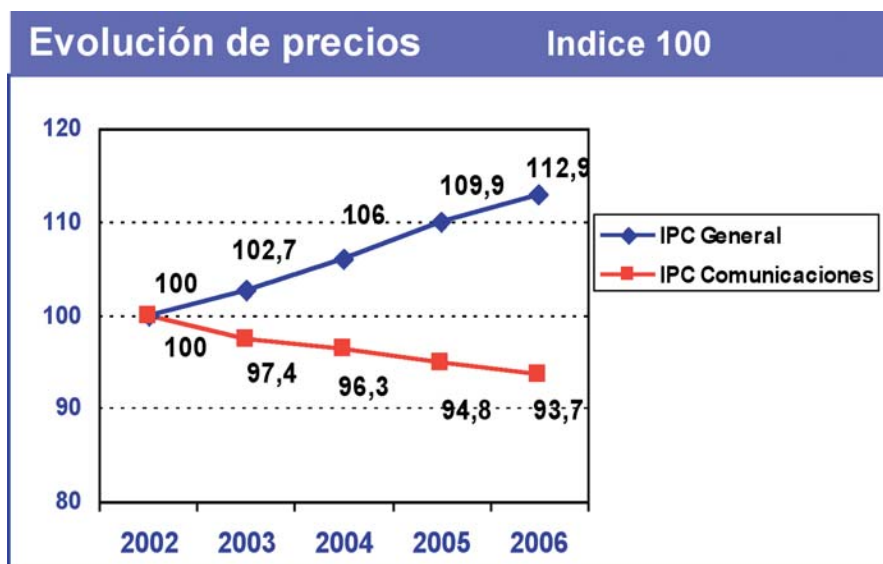
En los próximos años la industria de telecomunicaciones va a sufrir cambios profundos. La necesidad de implantar, lo que ha venido denominándose Redes de Nueva Generación, que permitan ofrecer a los clientes finales una velocidad de transmisión del orden de los 100 Mbps, ofrece una oportunidad única para desarrollar un nuevo modelo de negocio que permita el desarrollo sólido y sostenible de los agentes del sector.

Teniendo en cuenta que toda la política, y en particular las políticas regulatorias, deben formularse a partir de la definición de los objetivos

que persiguen, parece obvio que con carácter previo a la definición del nuevo modelo regulatorio deberían formularse algunas preguntas: *¿Cuáles son los objetivos que se pretende maximizar?; ¿Qué es lo que realmente interesa al país?; ¿Están los diferentes agentes de acuerdo en cuáles son los objetivos a maximizar?*

La importancia social y económica del modelo regulatorio plantea la necesidad de generar un diálogo entre los representantes de la sociedad civil, de los poderes públicos, de la industria de telecomunicaciones y de los operadores. La política regulatoria que se defina jugará un papel importante en el devenir del sector de las telecomunicaciones, en el corto y medio plazo.

El modelo regulatorio de los últimos años puede que no sea el más adecuado para dar respuesta a los nuevos desafíos a los que se enfrenta el sector de telecomunicaciones. Un modelo orientado a garantizar la apertura de los mercados, no es sin duda el más apropiado para impulsar el desarrollo de las nuevas infraestructuras, ni de los nuevos servicios. ♦



Fuente: Telefónica de España, Julio Linares (UIMP)