

Agenda pro crecimiento y telecomunicaciones¹

Alejandro Jadresic

RESUMEN

En la última década las telecomunicaciones han experimentado un notable desarrollo en Chile. Para consolidar esta evolución se requiere impulsar diversas acciones que involucran a la autoridad y a los agentes del sector. En general, ellas requieren decisiones administrativas y reglamentarias y una gestión pública eficaz. De vital importancia resulta preservar los principios que han regido a la política sectorial en los últimos años, los cuales promueven la competencia y libre entrada, la interconexión y desagregación de redes, regulaciones eficientes y estímulos para extender los servicios en áreas rurales. En este contexto, se debe avanzar en la instauración de un régimen de autorizaciones que no imponga restricciones a nuevas tecnologías y servicios, privilegiar el uso de instrumentos de mercado en la gestión del espectro radioeléctrico, ratificar los criterios de eficiencia económica usados para fijar tarifas en el pasado, eliminar normas y prácticas que dificultan la instalación y desagregación de redes, reorientar la acción subsidiaria hacia la masificación en la utilización de Internet y el uso pleno de las inversiones realizadas y modernizar la institucionalidad reguladora, para promover su eficacia, capacidad técnica e independencia.

■ **Alejandro Jadresic** es ingeniero civil industrial de la Universidad de Chile y Doctor en Economía por la Universidad de Harvard. El autor se ha desempeñado como consultor en temas de regulación económica para diversas empresas y organismos públicos y privados, en Chile y el extranjero. En la actualidad es Director Ejecutivo de Jadresic Consulting y participa en el Directorio de Telex S.A. Anteriormente fue Ministro Presidente de la Comisión Nacional de Energía, Jefe de Política Industrial del Ministerio de Economía, Presidente de la Comisión Preventiva Central y Profesor del Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile.

ALEJANDRO JADRESIC, Director Ejecutivo de Jadresic Consulting, Ismael Valdés Vergara 348, Depto. 701, Santiago, Chile.

Fax: (562) 639 1522

Correo electrónico: ajadresic@jadresic.com

¹ Versión revisada del documento presentado por el autor al Grupo de Trabajo de Telecomunicaciones de la Agenda pro crecimiento, acordada por el Gobierno y la Sociedad de Fomento Fabril, que sesionó en enero de 2002.

INTRODUCCIÓN

En este documento se plantean algunas proposiciones para elaborar una agenda que promueva un desarrollo acelerado y eficiente de las telecomunicaciones en Chile, de modo de maximizar el impacto positivo de este sector en el crecimiento de la economía y el bienestar de la población.

Estas propuestas reconocen que en la última década las telecomunicaciones han experimentado un notable desarrollo en nuestro país, permitiendo que Chile ocupe un papel de liderazgo en la región en la expansión de la cobertura telefónica, la introducción de nuevas tecnologías, la reducción de costos y el ofrecimiento de mejores servicios a la población. Este positivo desarrollo se ha visto facilitado por diversas reformas normativas que han configurado un marco regulatorio moderno que promueve la libre competencia y el desempeño eficiente del sector.

Sin perjuicio de lo anterior, el avance tecnológico, las nuevas necesidades sociales y algunas restricciones normativas e institucionales han impuesto nuevos desafíos para consolidar la senda de desarrollo acelerado y eficiente en el sector. Estos desafíos involucran la definición de la política sectorial, el perfeccionamiento del marco regulatorio, el acceso a las telecomunicaciones de los grupos sociales más postergados y la modernización de la institucionalidad reguladora.

En todas estas áreas, es posible desarrollar acciones que pueden tener una elevada efectividad en el corto plazo, cuya implementación exige el concurso de los agentes del sector y, en especial, de la autoridad. En general, ellas requieren decisiones de orden administrativo o reglamentario y una gran eficacia en la gestión pública. Adicionalmente, se pueden impulsar algunas iniciativas legislativas específicas con el objeto de consolidar un ambiente normativo e institucional que promueva el desarrollo acelerado y eficiente del sector. La elección de este último camino, sin embargo, no puede servir de excusa para postergar medidas que son aplicables desde ya y no debe poner en riesgo los importantes avances que el sector de las telecomunicaciones ha experimentado en los últimos años.

A continuación, se reseñan las proposiciones que deben ser consideradas al elaborar una agenda pro crecimiento en materia de telecomunicaciones.

1. Política sectorial

Uno de los elementos que más ha contribuido al buen desarrollo del sector en la última década ha sido una política gubernamental clara, estable y creíble en el tiempo, la que ha inspirado las diversas reformas y decisiones administrativas adoptadas por la autoridad. En grandes líneas, esta política fomenta la libre entrada de los operadores y la competencia en todas aquellas áreas en que ella es factible, contempla regulaciones eficientes cuando lo anterior no es posible, favorece la interconexión y desagregación de las redes y provee estímulos para extender los servicios en áreas rurales y aisladas. Asimismo, esta política está basada en el respeto de las normas y mecanismos institucionales existentes.

Los principios de la política vigente están reflejados en la legislación que rige al sector, particularmente en la Ley de Telecomunicaciones y sus reglamentos, en los diversos pronunciamientos de los órganos encargados de defender la libre competencia y en las principales resoluciones y declaraciones de política sectorial formuladas por la autoridad.

Aunque estos principios de política no han sido abandonados, la autoridad ha iniciado un proceso de reflexión orientado a establecer prioridades de acción para el futuro. Así, se explica la decisión de incorporar las telecomunicaciones como tema en la agenda pro crecimiento, acordada entre el Gobierno y la Sociedad de Fomento Fabril, y la iniciativa de la Subsecretaría de Telecomunicaciones destinada a preparar una carta de navegación para el sector.

Tiene sentido reflexionar sobre posibles cambios en las políticas y normas que orientan el desarrollo del sector, pues, no obstante las reformas introducidas en los últimos años, existen diversas debilidades en el marco regulatorio e institucional que pueden tornarse más críticas en el tiempo.

Sin embargo, el buen desempeño futuro del sector exige que se mantengan y refuercen los principios que sustentan la política vigente. Ello significa que todas las acciones de las autoridades gubernamentales, y de aquellas encargadas de defender la libre competencia, deben estar orientadas por los principios de eficiencia económica antes indicados, ya sea al aplicar o perfeccionar las normas existentes. Asimismo, ello implica que la autoridad debe extremar sus esfuerzos para eliminar cualquier restricción normativa o administrativa que impida la introducción de nuevas tecnologías, el funcionamiento del mercado o el ingreso de nuevos actores al sector.

En un escenario en que el rápido avance técnico hace inevitable la constante actualización y modificación de normas, es imprescindible que la gestión de las autoridades esté basada en principios permanentes. De otra forma, se originará un ambiente de inestabilidad e ineficiencia que resentirá las inversiones y el desempeño del sector.

2. Régimen de autorizaciones

Nuestra legislación contempla concesiones, permisos o licencias (“autorizaciones”) asociadas unívocamente a servicios específicos y a determinadas formas técnicas y económicas de entregarlos. Para brindar nuevos servicios o cambiar a forma de proveerlos es necesario obtener nuevas autorizaciones o modificar las existentes, lo cual suele imponer diversas trabas burocráticas y retrasos a los interesados, además de restringir la operación del mercado. Por ejemplo, para dar algunos servicios nuevos es necesario que se haya dictado una norma técnica previa. Sin embargo, la autoridad no está obligada a dictarla en plazos predeterminados, aunque existan interesados en proveer dichos servicios. Así, las tardanzas que se originan al dictar normas y conceder autorizaciones constituyen un obstáculo al funcionamiento eficiente del sector.

De acuerdo a los principios indicados en la sección anterior, se hace necesario avanzar en la instauración de un sistema que no imponga ninguna restricción técnica o económica a la provisión de nuevos servicios o a la utilización de nuevas tecnologías, salvo las que se requieran por razones de bien

común para garantizar el buen uso de bienes nacionales escasos (como el espectro radioeléctrico o las calles), cumplir los convenios internacionales, preservar el interés de los usuarios y, eventualmente, los que pueda establecer la autoridad con el objeto de preservar la libre competencia.

En general, se puede avanzar en la dirección antes indicada sin necesidad de modificar la legislación vigente. De hecho, en los últimos años se ha logrado simplificar algunos de los requisitos involucrados en los procesos administrativos. Así, por ejemplo, es posible reducir las exigencias para caracterizar los proyectos en materia técnica o financiera, preparar formularios estandarizados para tramitar solicitudes, establecer plazos máximos para obtener autorizaciones, introducir el criterio de que la falta de pronunciamiento equivale a una respuesta positiva o fijar un plazo máximo para que la autoridad emita una norma técnica cuando exista un interesado en proveer un nuevo servicio. De esta forma, se logrará reducir los costos, retrasos y riesgos percibidos por los inversionistas al realizar sus proyectos. En particular, con este tipo de acciones se limitará la necesidad de que los operadores tengan que ampararse en permisos provisorios y precarios para iniciar sus obras, los cuales imponen costos y riesgos a los operadores.

También existe la posibilidad de simplificar los trámites para proveer los servicios y descongestionar la carga administrativa a la que está expuesta la autoridad por la vía de traspasar a terceros, o a las mismas operadoras, algunas responsabilidades regulatorias. En tal sentido, como se hace en el sector eléctrico a través de los Centros de Despacho Económico de Carga (CDEC), es posible transferir a entes formados por las empresas la tarea de definir normas y procedimientos que permitan una operación coordinada de las redes de telecomunicaciones (por ejemplo, en la asignación de números telefónicos). En caso de discrepancias, se puede recurrir a comités de expertos que pueden formular recomendaciones preliminares, sin perjuicio de que, en última instancia, éstas sean resueltas por la autoridad. Si bien una instauración definitiva de este tipo de propuestas requeriría de reformas legales, se puede avanzar en temas regulatorios específicos mediante acuerdos entre las empresas y la autoridad.

En una perspectiva de más largo plazo, se puede impulsar una reforma legal que simplifique el esquema de autorizaciones vigente. Teniendo en cuenta la experiencia en otros países, es posible concebir un sistema que permita la libre provisión de los servicios de telecomunicaciones y sólo exija una autorización especial (una concesión, por ejemplo) cuando se requiera velar por algunas de las razones de bien común indicadas anteriormente. Dicho autorización no debe condicionar el servicio o la tecnología a proveer, ni tampoco restringir la reasignación de los recursos empleados (frecuencias y servidumbres, entre otras) a nuevos usos. Adicionalmente, se pueden introducir normas legales para asegurar que en la tramitación de estas autorizaciones no se impongan barreras administrativas innecesarias al avance tecnológico, a la competencia y a las inversiones. Este tipo de disposiciones otorgaría mayores garantías de que la gestión reguladora no entorpecerá el desarrollo del sector.

3. Sistema de gestión del espectro radioeléctrico

En coherencia con lo planteado en el punto anterior, es conveniente modernizar el sistema de gestión del espectro radioeléctrico y, en particular, el mecanismo de asignación de nuevas frecuencias

a los interesados en ocuparlo. En términos generales, el mecanismo vigente establece que los derechos de uso se otorgarán sin limitaciones, salvo cuando exista una norma técnica que sólo permite un número limitado de ellos y en cuyo caso debe realizarse un concurso público debiendo reconocerse un derecho preferente a quienes hagan la solicitud antes de que se dicte la norma. En caso de igualdad entre distintos interesados, la ley contempla la posibilidad de una licitación de las frecuencias escasas².

El mecanismo vigente tiene algunos inconvenientes que pueden limitar la eficiencia con que se emplea el espectro. En primer lugar, de acuerdo a la ley, la autoridad debe definir los bloques que se adjudicarán sin que exista una obligación de facilitar la competencia o la operación del mercado. Esto ha originado diversos conflictos con los organismos encargados de la libre competencia y atrasos en la provisión de nuevos servicios (PCS o WLL, por ejemplo). En segundo lugar, las solicitudes de los interesados deben ser evaluadas con criterios de excelencia (por ejemplo, velocidad y cobertura geográfica de la inversión) establecidos en forma discrecional por la autoridad. Esto, sin embargo, puede originar inversiones ineficientes y distorsiones en el proceso competitivo, en la medida en que se limite artificialmente la entrada de operadores, se restrinja la reasignación de las frecuencias a nuevos usos y se impongan obligaciones asimétricas para quienes ingresan en distintos momentos al mercado.

Un tercer elemento del actual sistema de gestión del espectro que puede originar problemas es el derecho preferente, por cuanto permite que algunos agentes logren una situación privilegiada en los concursos públicos mediante solicitudes vagas y amplias de frecuencias que no conllevan ningún aporte técnico o beneficio a la sociedad. Otros problemas que pueden mencionarse son la insuficiente información pública sobre el uso del espectro, la falta de normas que regulen la renovación de los derechos de uso cuando vence el plazo de una concesión y las inconsistencias en el régimen de gravámenes asociado al uso del espectro³.

Para subsanar los problemas existentes se estima conveniente avanzar en el desarrollo de mecanismos de mercado en el sistema de gestión del espectro (*spectrum trading*) basados en los siguientes elementos básicos: (i) la estandarización de los bloques de frecuencia, en función del ancho de banda, alcance geográfico y duración de los derechos de uso, (ii) el establecimiento de exigencias generales a los operadores que no restrinjan los servicios y tecnologías asociados a las frecuencias, (iii) la creación de mecanismos que hagan más transparente la transferencia de frecuencias, (iv) la simplificación de los requerimientos técnicos y los procedimientos de adjudicación y transferencia de derechos, (v) la imposición de condiciones que preserven la competencia, cuando ellas se justifiquen, (vi) la adjudicación de frecuencias mediante licitación pública a quienes ofrezcan más por ellas cuando existan muchos interesados (es decir, cuando las frecuencias sean escasas), (vii) la reducción o eliminación de los derechos preferentes y (viii) la modificación del sistema de gravámenes de modo de hacerlo coherente con el esquema de adjudicación de derechos.

2 También debe efectuarse un concurso público en el caso de concesiones de radiodifusión y de radiodifusión de mínima cobertura, materias que no se cubren en este documento.

3 En el último tiempo la autoridad ha adoptado medidas para superar algunos de estos problemas, incluyendo una modificación del sistema de gravámenes y la difusión de información sobre la utilización del espectro radioeléctrico.

Muchas de estas innovaciones son posibles de impulsar mediante decisiones reglamentarias y administrativas. Así, por ejemplo, es posible diseñar los concursos públicos de forma tal de facilitar la entrada de inversionistas, maximizar las alternativas de estructuración del mercado, simplificar las exigencias a los operadores, permitir la utilización de las frecuencias en distintos servicios (después de un determinado número de años, por ejemplo) o acrecentar la probabilidad de ocurrencia de una licitación debido a propuestas técnicas similares. Asimismo, es posible crear un registro público de frecuencias, dictar normas técnicas generales que limiten la posibilidad de que se constituyan derechos preferentes y modificar el reglamento de gravámenes.

En una perspectiva de más largo plazo, sin embargo, sería conveniente introducir disposiciones legales más afinadas que posibiliten una gestión más eficiente del espectro, que permitan el desarrollo de un mercado de frecuencias y aseguren que la adjudicación de nuevas frecuencias se haga en forma competitiva, transparente y no discriminatoria. Por otra parte, al perfeccionar el sistema de gestión del espectro es necesario que se tengan en cuenta los derechos adquiridos por quienes detentan frecuencias actualmente, por ejemplo, al renovar sus concesiones.

4. Regulación tarifaria

De acuerdo a la ley, existe libertad de precios, salvo en el caso de las interconexiones y de los servicios (exceptuados los de la telefonía móvil) donde, según la Comisión Resolutiva, hay insuficiente competencia en el mercado. En estos casos, la fijación tarifaria debe respetar los siguientes criterios: (i) consideración de una empresa modelo eficiente, (ii) desagregación de servicios, (iii) ausencia de subsidios cruzados, (iv) fijación de tarifas a niveles de eficiencia (a costo marginal) y (v) ajuste por autofinanciamiento que minimice las ineficiencias.

Las nuevas tecnologías y la evolución del mercado han posibilitado una creciente desregulación de los servicios afectos a fijación de tarifas, incluyendo, a la fecha, la telefonía móvil, los servicios de larga distancia y la telefonía local provista por empresas que no tienen el carácter de dominantes. A medida que evolucionen algunos procesos aún incipientes, tales como la duplicación y desagregación de redes, el desarrollo de la telefonía inalámbrica (WLL), la utilización de redes eléctricas para transmitir señales (PLC) y la instauración de la "portabilidad del número", será posible ampliar el ámbito de servicios finales o zonas geográficas que no requerirán de fijación de tarifas.

La desregulación de las tarifas de los servicios finales es deseable para el buen funcionamiento del mercado. Sin embargo, dicho proceso debe ser cuidadoso y gradual, porque en la actualidad la competencia en telefonía fija está limitada a algunos nichos específicos, dado que ella es aún inexistente en gran parte de las zonas residenciales y comerciales del país y porque el desarrollo de nuevas prestaciones ha tornado más compleja la regulación tarifaria. Una desregulación tarifaria apresurada puede imponer un significativo costo a la economía y a los usuarios (por ejemplo, retrasando el desarrollo de Internet), a la vez de abortar el proceso de creciente competencia que actualmente exhibe el sector.

En lo que respecta a las interconexiones, es necesario mantener el régimen de fijación de los cargos de acceso a los proveedores de redes, pues, de otro modo, se posibilitará el cobro de precios

monopólicos y el ejercicio de conductas discriminatorias, destinadas, por ejemplo, a favorecer a filiales de empresas dominantes en mercados competitivos. Fueron precisamente estas razones las que llevaron, en su momento, a establecer la fijación tarifaria de estas prestaciones por el solo imperio de la ley⁴.

Sin perjuicio de lo anterior, es conveniente que se ratifiquen los criterios que deben emplearse en la fijación de tarifas y cargos de acceso, los que si bien eran claros cuando se establecieron, y similares a los que imperan en otros sectores regulados, parecen haberse ido desdibujando con el tiempo. Según se ha señalado, dichos criterios indican que las tarifas máximas de los servicios regulados deben fijarse según los costos marginales de largo plazo (o incrementales de desarrollo) de una empresa modelo, permitiendo, en caso de economías de escala, ajustes por autofinanciamiento que minimicen las ineficiencias.

En general, estos criterios implican que para un determinado servicio o prestación debe existir una misma tarifa o cargo de acceso máximos en una determinada zona geográfica, válida para todas las empresas reguladas⁵. Esta tarifa o cargo de acceso debe fijarse en el nivel de eficiencia, considerando las mejores tecnologías disponibles. En caso que se requiera un ajuste por autofinanciamiento de la empresa modelo, se deberán minimizar las ineficiencias, por ejemplo, elevando las tarifas de los servicios finales donde la demanda es más inelástica. En general, no se deben escalar las tarifas o cargos de acceso de servicios que constituyen insumos para otros mercados competitivos, especialmente si en ellos participan las propias empresas reguladas.

En la medida que se respeten los criterios indicados, tiene menos importancia que las tarifas para distintas empresas no se fijen en forma simultánea. Por el contrario, el gran dinamismo del sector y las debilidades institucionales pueden dificultar la implementación de un proceso simultáneo. Lo realmente importante es que al establecer las tarifas máximas de las prestaciones reguladas de empresas distintas se empleen iguales criterios.

5. Instalación y acceso a redes de comunicación

En una medida importante, las restricciones a la competencia en el mercado de las telecomunicaciones se derivan de normas y prácticas que dificultan la instalación y acceso a las redes de transporte, especialmente en las zonas urbanas más densas. En consecuencia, es posible adoptar medidas destinadas a reducir estas barreras evitables a la competencia.

En este sentido, se deberían adoptar acciones y crear mecanismos que faciliten la construcción de canalizaciones subterráneas y la instalación de torres aéreas repetidoras, debiendo los interesados cubrir los costos ocasionados en la comunidad. Por una parte, existen exigencias administrativas que

4 Conceptualmente, una desregulación en este ámbito se podría justificar en la medida en que haya una competencia efectiva entre redes y exista un mecanismo que transfiera a los usuarios los cargos cobrados por los proveedores alternativos de redes. Tales condiciones no están dadas en la actualidad.

5 Para brindar un determinado servicio o prestación en una cierta zona existe una forma más eficiente de proveerlo (la "empresa modelo"), la que es válida para cualquiera que quiera otorgarlo en dicha zona.

retrasan y hacen más engorrosa la tramitación de los permisos respectivos (informes a organismos gubernamentales y a las municipalidades). Estas exigencias pueden simplificarse, tendiendo a un sistema de ventanilla única y a plazos acotados de tramitación. Por otra, faltan mecanismos formales para programar adecuadamente el desarrollo de las redes de comunicaciones, en coordinación con la expansión de las redes de vialidad, electricidad, gas y agua potable, y para resolver los conflictos que se originan con las autoridades territoriales y la comunidad en general. En esta línea, es posible concebir procesos reglados que incentiven, por ejemplo, a los alcaldes a liderar proyectos para eliminar los cables aéreos, que involucren la construcción de redes subterráneas, ofreciendo un acceso igualitario a todos los interesados, a cambio de una tarifa que permita cubrir los costos de inversión.

De otra parte, pueden contemplarse disposiciones que faciliten el acceso de los usuarios residenciales o comerciales a distintos proveedores de telecomunicaciones. Por ejemplo, se podrían elaborar normas de construcción que aseguren que las nuevas edificaciones cuenten con dispositivos que permitan que distintos proveedores puedan ofrecer servicios de telecomunicaciones a los propietarios de sus departamentos u oficinas. De esa forma, será posible exigir más eficazmente las obligaciones que en esta materia impone el reglamento vigente del servicio público telefónico y que en la práctica no se aplican.

La competencia en las telecomunicaciones es un objetivo que también se puede promover mediante exigencias especiales en los programas de concesiones y obras que desarrolla el sector público. En tal sentido, las concesiones de autopistas, vías urbanas, aeropuertos y los programas de vivienda social pueden incluir la obligación de contemplar ductos o antenas de capacidad apropiada para servir a los diversos interesados.

Asimismo, se pueden introducir regulaciones para facilitar la desagregación de redes y reducir las dificultades que los operadores tienen al acceder a las instalaciones de terceros, especialmente en la “última milla” de la red. Regulaciones de este tipo contribuirían a acelerar la penetración de los servicios de banda ancha provistos por operadores independientes, donde Chile muestra un importante rezago respecto de otros países en desarrollo.

6. Acceso universal a las telecomunicaciones

La inversión privada y el ambiente competitivo imperante han sido las principales fuerzas que explican el gran crecimiento en las tasas de penetración telefónica y en el volumen de tráfico en los últimos años. Adicionalmente, los incentivos proporcionados por el Fondo de Desarrollo de las Telecomunicaciones (FDT) han permitido generalizar el acceso de prácticamente la totalidad de la población del país al servicio básico telefónico⁶. Sin embargo, los grupos sociales más pobres aún no

6 Con una inversión pública de alrededor de US\$ 22 millones (y US\$ 139 millones de origen privado) entre 1995 y 2000, el FDT permitió que más de 6.000 nuevas localidades tuviesen acceso al servicio telefónico pagado. Esto permitió que la proporción de la población que vive en localidades sin teléfonos baje de un 15% a un 1% entre 1994 y el 2002.

tienen acceso a servicios de telecomunicaciones más modernos, tales como internet. Ello restringe el aprovechamiento del potencial que las tecnologías de la información tienen para mejorar la calidad de vida y los niveles de ingreso de la población.

En la medida que se mantengan las políticas correctas, en los próximos años las propias fuerzas del mercado deberían sostener la expansión de los servicios, aunque no necesariamente con las mismas características que en el pasado. Por ejemplo, aunque se sigan incrementando las tasas de penetración de la telefonía fija y móvil, es probable que los mayores crecimientos se experimenten en la calidad de las prestaciones y los volúmenes de tráfico.

Sin perjuicio de lo anterior, es conveniente que el Estado siga proveyendo un estímulo especial para facilitar el acceso de sectores marginales de la población a los servicios de telecomunicaciones. Por ello, es necesario reactivar el FDT, aprovechando las reformas legales aprobadas en el Congreso que permiten destinar sus recursos a servicios distintos de la telefonía básica, incluyendo la constitución de telecentros comunitarios y el desarrollo de otros proyectos de interés social, como es la masificación en el uso de Internet.

Junto con estimular el desarrollo de proyectos, a través del FDT y otros mecanismos existentes, es necesario cautelar el buen aprovechamiento de las nuevas instalaciones disponibles y su sustentación en el tiempo. Por ejemplo, el país ha realizado un importante esfuerzo por dotar de medios de comunicaciones a las escuelas, a través de diversos programas (MECE, Red Enlace, Educativa 2000, etc.). Sin embargo, dichos recursos no están siendo plenamente utilizados. En tal sentido, sería conveniente crear un mecanismo que incentive a las escuelas a abrir sus instalaciones a la comunidad en general, a cambio de ciertos ingresos que contribuyan a mantener y renovar las instalaciones. En consecuencia, se requiere que el sector público asuma una labor de coordinación que permita maximizar el retorno social de la inversión realizada.

7. La institucionalidad reguladora

Las telecomunicaciones exhiben en forma acendrada una deficiencia que es común a los sectores regulados de la economía nacional: la debilidad de la institucionalidad pública reguladora, respecto de las necesidades de un sector de gran dinamismo y complejidad técnica. En efecto, son especialmente notorios en este sector los problemas que se originan debido a: (i) la falta en la ley de objetivos precisos para las autoridades reguladoras (el desempeño depende excesivamente de la autoridad de turno), (ii) la sobreposición de facultades entre distintos organismos (las responsabilidades se diluyen), (iii) la mezcla de atribuciones políticas, normativas y fiscalizadoras en una misma entidad (se resiente el desempeño en cada una de esas áreas), (iv) la falta de independencia del organismo regulador (los procesos quedan sometidos a la influencia de diversas presiones), (v) la inexistencia de mecanismos especializados de resolución de conflictos (ello favorece la judicialización de los conflictos y el lobby sobre la autoridad), (vi) los procedimientos lentos, engorrosos y burocráticos (limitan la efectividad de la regulación), (vii) la falta de transparencia y de participación en los procesos reguladores (facilita la discreción y la captura del regulador) y (viii) las carencias en materia de recursos humanos calificados, presupuesto e infraestructura (resienten la calidad de la función reguladora).

Aunque las cualidades y dedicación de las personas encargadas de las funciones reguladoras han permitido suplir las limitaciones institucionales, éstas originan un alto costo y riesgo y resienten las inversiones productivas. En consecuencia, para posibilitar un desarrollo acelerado y eficiente de las telecomunicaciones en los próximos años es necesario abordar la modernización de la institucionalidad reguladora del sector. Para dichos efectos, es necesario actuar a dos niveles, a saber, modificando los procedimientos y sistemas de gestión e introduciendo reformas estructurales en el aparato público⁷.

En cuanto a la modernización de procedimientos y sistemas de gestión, se pueden impulsar acciones tales como: (i) precisar las inhabilidades y elaborar pautas específicas de comportamiento (códigos de ética) para los funcionarios de los organismos reguladores, (ii) editar “manuales de procedimientos” que indiquen los pasos, criterios y plazos de los principales procesos reguladores, (iii) establecer el criterio de “silencio administrativo positivo” cuando hay incumplimiento de plazos de parte de la autoridad reguladora, (iv) hacer pública toda la información empleada en los procesos reguladores, (v) exigir que toda decisión reguladora sea debidamente fundamentada, (vi) efectuar una rendición anual de la gestión administrativa y financiera de los organismos reguladores, y (vii) crear mecanismos para facilitar la participación de los interesados en los procesos reguladores. En general, estas medidas no requieren cambio legal y pueden establecerse por simple decisión de la autoridad. Adicionalmente, la Ley de Probidad Administrativa que fue aprobada hace poco tiempo proporciona un adecuado sustento a muchas de estas medidas.

Respecto de las reformas de carácter estructural, pueden mencionarse, entre otras, las siguientes: (i) concentrar en el ámbito del Ministerio de Economía las funciones de política sectorial referidas a los servicios básicos, incluyendo las telecomunicaciones, (ii) crear una superintendencia encargada de cautelar la provisión eficiente de los servicios de telecomunicaciones, dotándola de objetivos claros y específicos, una gran capacidad técnica y un alto grado de autonomía, (iii) establecer requisitos especiales de designación y remoción del superintendente sectorial, (iv) establecer un pequeño recargo tarifario a los servicios regulados para financiar total o parcialmente el presupuesto de la superintendencia sectorial, y (v) crear un Tribunal Nacional Económico, como instancia superior de apelación respecto de los procesos reguladores.

En general, estas reformas estructurales exigen una reforma legal e involucran a diversos órganos del Estado. No obstante, es posible alcanzar consensos adecuados en algunas de estas materias y, de hecho, ya se han logrado acuerdos en el pasado. Por ejemplo, este es el caso de la propuesta de crear una superintendencia sectorial especializada, donde el Gobierno asumió un compromiso formal al tramitar la aprobación de la Ley 3 A en los años noventa. En efecto, cuando se aprobaron las normas legales que permitieron perfeccionar el régimen de competencia en el sector (entre otros, en los servicios de larga distancia) se acordó la preparación de proyecto de ley para crear una superintendencia, porque existía una percepción generalizada de que el Estado no contaba con una institucionalidad adecuada para velar por la libre competencia en el sector.

7 Las propuestas que se indican en los dos próximos párrafos están basadas en el Informe de la Comisión Presidencial de Modernización de la Institucionalidad Reguladora del Estado, que le correspondió dirigir al autor de este documento. Cabe señalar que algunas de ellas están siendo implementadas.

8. Conclusiones

En el momento actual es posible impulsar un conjunto de acciones que facilitarán la proyección hacia el futuro del acelerado proceso de modernización y desarrollo que han experimentado las telecomunicaciones en los últimos años. Para el buen éxito de esta tarea se requiere, en primer lugar, persistir en los principios que han inspirado la política sectorial, a saber, la libre competencia, la inversión privada, la apertura al avance tecnológico, la regulación eficiente, la interconexión y desagregación de redes y el apoyo focalizado del Estado a los grupos sociales marginados. Sobre la base de estos principios, es posible adoptar medidas que pueden tener una gran efectividad en el corto plazo y que, en general, no requieren de reformas legislativas o cambios estructurales en un sistema normativo que, aunque imperfecto, ha dado resultados positivos. En cambio, se necesita del compromiso de los agentes del sector con estos principios y una gran eficacia en la gestión pública.

Lo anterior no quiere decir que deban descartarse iniciativas legales o reformas más sustantivas en algunos ámbitos del quehacer sectorial. Para que Chile se mantenga en un lugar de liderazgo en el desarrollo de las telecomunicaciones se requiere también llevar la delantera en la introducción de reformas regulatorias que permitan un funcionamiento cada vez más fluido del sector. En este sentido, las mayores falencias se perciben en la institucionalidad reguladora, cuyos organismos, procedimientos y capacidades han quedado rezagados respecto de las necesidades del mercado. Con todo, las reformas que se impulsen en este campo, y en los aspectos normativos donde se justifiquen cambios, no deben transgredir los principios que han inspirado el desarrollo reciente del sector, ni servir de pretexto para no hacer aquellas cosas que se pueden hacer hoy.

