

¿Convergencia o divergencia de modelos regulatorios? (y 2)

Raúl L. Katz*
Analista asociado
ENTER-IE

La primera parte de esta serie de dos notas detallaba los diferentes procesos de difusión de modelos regulatorios, el papel que juegan los distintos tipos de países en los citados procesos, así como el rol de las instituciones internacionales. Los ejemplos han ayudado a observar que los procesos de difusión de modelos a escala internacional no son aleatorios, sino que pueden ser analizados en función de variables preestablecidas. En primer lugar, se debe identificar la modalidad de transferencia de modelos de acuerdo con el proceso de difusión seguido (proceso de difusión lateral, jerárquica o de manada). En segundo lugar, la capacidad regulatoria de un país y su contexto socio-económico y político-cultural puede determinar su posición en la difusión de modelos ('instigador' de políticas regulatorias, 'seguidor' o 'rezagado'). En tercer lugar, debemos estudiar el papel de las instituciones en cuanto a la influencia que puedan ejercer en el modelo elegido (desde la imposición coercitiva a la transferencia voluntaria basada en el aprendizaje y asimilación de información).

La capacidad de formalizar las variables que explican la difusión de modelos regulatorios permitirá elaborar escenarios capaces de explicar y predecir la adopción de ciertos modelos. Éste será el objetivo de esta segunda nota, donde se analizará la difusión de dos cambios en políticas regulatorias: la separación funcional y la re-estatalización de operadores de telecomunicaciones.

La difusión del modelo de separación estructural y/o funcional

La separación estructural, o sus diferentes variantes (contable, funcional u operacional), está concebida como un remedio para corregir 'cuellos de botella' monopolísticos o poder de mercado de una empresa dominante en una industria. Originado en la teoría económica regulatoria, el concepto comenzó a ser aplicado en la industria de las telecomunicaciones en 1984 en los Estados Unidos cuando, por convenio judicial, se acordó la partición de ATT en numerosas empresas: la que controlaba el negocio de larga distancia y la manufactura de equipamiento y 22 operadores de telefonía locales, posteriormente unificados en siete empresas regionales. La elaboración conceptual del modelo culminó en la determinación de dos casos en los que la separación estructural y/o funcional sería un remedio adecuado para tratar los "cuellos de botella".

En la primera situación, la separación estructural fue concebida para reducir el poder de mercado de un operador dominante derivado de su integración vertical en la cadena de valor en telecomunicaciones. Esto ocurre cuando las redes físicas de acceso al usuario de servicios de telecomunicaciones constituyen un insumo necesario para la producción de servicios y no existen alternativas económicamente viables más allá de la red de acceso del operador dominante. En este contexto, se concluye que la provisión de acceso no es un mercado competitivo, con el consiguiente impacto negativo en excedentes del consumidor y en eficiencias está-

* El autor es Director de Análisis de Estrategia del Columbia Institute for Tele-Information (EEUU)

ticas y dinámicas. Para ejercer la posibilidad de libre competencia, las reglas de acceso abierto irrestricto deben ser reforzadas con la separación física y comercial de la operación de la red de acceso.

En el segundo caso, el operador dominante participa en numerosos sectores de la industria (por ejemplo, telefonía móvil y fija) y tiene, debido a economías de escala y alcance, una ventaja insuperable con respecto a los nuevos entrantes. Así, la apertura del mercado, orientada a generar beneficios al consumidor, requiere la separación estructural entre unidades de negocio con alta cuota de mercado para igualar las condiciones de entrada de nuevos operadores.

Desde 1984¹, el concepto ha estado de moda más de una vez en la industria de las telecomunicaciones. En los últimos dos años, el concepto nuevamente ha resurgido a partir de la creación de Openreach en el Reino Unido, que consagró la separación funcional del negocio de red local del resto del operador dominante británico, BT. Más allá de la discusión sobre la conveniencia de esta medida como remedio, nos interesa estudiar como el ejemplo de Openreach comienza a ejercer una influencia en la industria y marco regulatorio de otras naciones. Como era de esperar, en la medida en que el Reino Unido es un país líder (de acuerdo con la categorización presentada en la primera nota con respecto al papel desempeñado por países en el proceso de difusión de modelos regulatorios), inmediatamente el ejemplo de Openreach comenzó a ser considerado por otros países. Pero, como se mencionó también en la primera nota, el ejemplo de un país no es la única condición necesaria para que un modelo se imponga: se necesitan también un marco institucional y la influencia de agentes promotores.

En Europa, el marco institucional es proporcionado por la Comisión Europea, quien ya en el año 2003 había definido una lista de remedios estructurales contra el abuso de mercado por parte de un operador do-

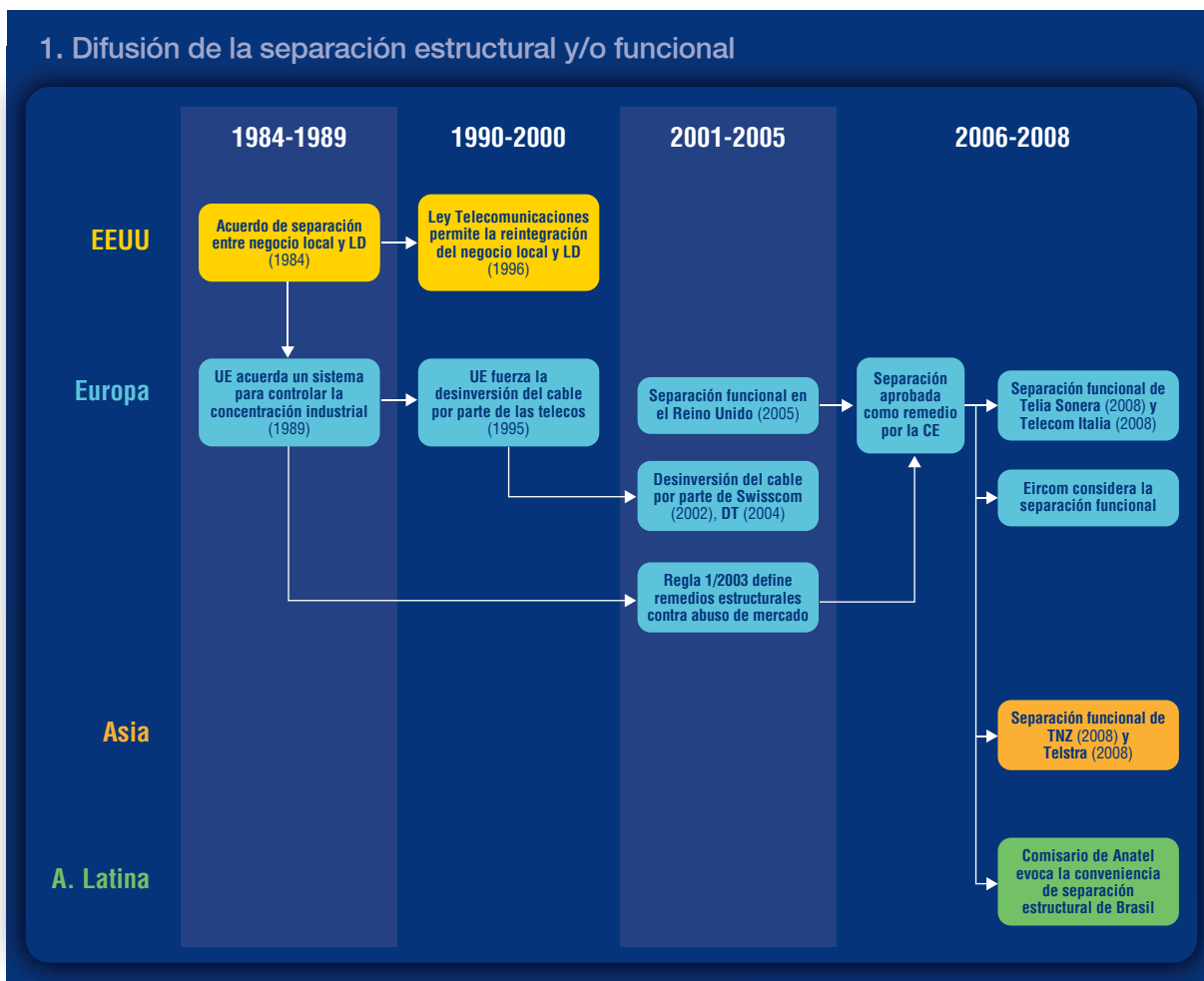
minante. En este marco, la separación estructural se aprueba como un remedio más por la Comisión en el año 2006. En paralelo, la implantación de la medida se realiza en Suecia, y comienza a ser considerada en Italia e Irlanda. Obviamente, los factores desencadenantes en cada caso son específicos en cada país (por ejemplo, en Irlanda la separación estructural era vista como una opción del accionista para capitalizar su inversión en Eircom, lo que no es el caso en Suecia o Italia).

En cuanto a los agentes promotores que facilitaron el contagio del modelo, la lista incluye a bancos de inversión (interesados en generar ingresos como resultado de las operaciones financieras derivadas de estas medidas), el regulador inglés (quien promueve activamente el modelo en sus relaciones con otros reguladores), y BT (interesado en promover el modelo en Europa para facilitar el desarrollo de su mercado en el Continente).

Es interesante observar que la promoción del modelo no se limita a Europa sino que se extiende a otros continentes. En el caso de Asia, las relaciones institucionales tejidas alrededor de la Commonwealth facilitan los contactos entre el regulador británico y sus pares neocelandés y australiano. Es importante mencionar que en estos casos no existe una transferencia coercitiva del modelo, sino, la que se denominó en la primera nota, de adopción voluntaria influenciada por la difusión de información. En este contexto, las relaciones institucionales entre reguladores facilitan la difusión de modelos llevados adelante sobre la base de una adaptación a las necesidades específicas de los países adoptantes.

De la misma manera, se empiezan a observar algunos movimientos en América Latina, donde algunos reguladores comienzan a plantear la conveniencia de implantar la separación estructural. En este caso, el agente de transmisión son operadores alternativos que promueven el modelo para facilitar la competencia con los operadores dominantes. Y en este caso, el modelo británico actúa como fuente de legitimidad en la promoción de la medida. Toda esta serie

¹ Por ejemplo, ver la Directiva Europea con respecto a la televisión de cable que fuerza a los operadores de telecomunicaciones a la desinversión de operaciones de cable (1995).



de contactos y movimientos han sido incluidos en la Figura 1, que muestra el proceso de difusión del modelo.

De acuerdo con la tipología presentada en la primera nota, el proceso de difusión de la separación estructural y/o funcional puede ser caracterizado como jerárquico. según éste, si un país central ha adoptado previamente cierto modelo, es probable que el mismo sea adoptado por el país periférico porque esto le permitirá alcanzar condiciones de desarrollo similares a la del país central. Para concluir, pese a que este proceso de difusión de un modelo no se ha completado, se han podido identificar los diferentes factores descritos en la primera nota: un país líder (Reino Unido), dos instituciones promotoras (Comisión Europea y Commonwealth), y varios agentes de contagio (el regulador británico, los bancos de inversión y BT). A continuación se examinará el segundo caso: la re-estatalización de operadores de telecomunicaciones.

La difusión de la re-estatalización de operadores de telecomunicaciones

La re-estatalización de operadores de telecomunicaciones resulta en sí mismo un concepto paradójico dado lo mencionado en la primera nota, donde se citó el proceso de privatización de las telecomunicaciones llevado adelante a escala mundial. En el transcurso de 25 años, 120 países privatizaron sus operadores de telecomunicaciones. Los resultados en términos de aceleración de inversión, cierre de la brecha entre oferta y demanda y mejora del servicio están a la vista, sobre todo en las economías emergentes. Y, sin embargo, se puede comenzar a vislumbrar el inicio de un proceso de reconsideración del modelo de privatización, sobre todo en América Latina.

En la región existen ciertos países que nunca han privatizado su operador telefónico: Uruguay (donde un referéndum negó la viabilidad de la opción), Costa Rica (aunque lo esté considerando en este momento), Cuba, y Ecuador. Con excepción de Costa Rica y Cuba, los otros dos países han abierto sus industrias móviles a la competencia. Y en los últimos dos años, dos operadores que habían sido privatizados originalmente, CANTV en Venezuela y ENTEL en Bolivia fueron comprados por sus respectivos gobiernos. Frente a estas dos acciones, corresponde preguntarse: ¿se está ante los comienzos de un proceso de re-estatización de operadores similar al estudiado con respecto a la separación estructural?

Un análisis del caso latinoamericano nos permite encontrar algunos, pero no todos los elementos clásicos de un proceso de difusión de modelo de la industria. En primer lugar, corresponde mencionar que aquellos países que nunca llegaron a privatizar sus operadores (sobre todo Uruguay y Costa Rica) pueden ser categorizados como 'rezagados' (de acuerdo a la tipología presentada en la primera nota). Estos países han tendido a rechazar los modelos regulatorios prevalentes sobre la base de que consideraron que su modelo es superior o más adaptado a las necesidades de sus países. Como fuera mencionado en la primera nota, las razones que explican este comportamiento podrían ser el hecho de que el nivel de servicio en estos países en el momento en que la ola de privatizaciones recorrió el continente latinoamericano era considerado como aceptable. Por otro lado, existe en ambos países el convencimiento de que la propiedad pública del operador de telecomunicaciones determina estabilidad y buen desempeño, lo que lleva a cuestionar la premisa privatizadora.

En segundo lugar, los dos países que han re-estatizado sus operadores (Venezuela y

Bolivia) lo han hecho en función a factores políticos que, al menos en un caso (Bolivia) coincidieron con la voluntad del inversor de retirarse del país. En este sentido, es factible que la correa de transmisión que facilitó la difusión del modelo sea la relación político-institucional entre ambos países. El modelo de difusión es claramente lateral, definido éste en la primera nota como el que se presenta entre países que comparten un bagaje socio-económico y político-cultural.

Sin embargo, en este proceso de difusión, el gran ausente es el modelo de legitimidad. Mientras que el caso anterior, el modelo británico era el modelo de referencia, en esta situación no existe un modelo legítimo en la medida que, precisamente, la industria a escala mundial ha evolucionado hacia un modelo privatizado. Por otra parte, no se observa ningún marco institucional (como lo es en el caso anterior) capaz de facilitar la difusión. Esto le quita empuje a la perspectiva de largo plazo para que este modelo siga su curso de difusión.

Conclusión

En estas dos notas se han estudiado los procesos de contagio de modelos regulatorios en la industria de telecomunicaciones. Se ha examinado el papel de países y su comportamiento en el proceso de adopción, presentado modelos de difusión y examinado el papel jugado por instituciones y agentes de contagio.

Los procesos de difusión se han examinados en el contexto de dos situaciones. El análisis de ambos casos a la luz de los modelos nos ha permitido explicar porque uno de ellos (la separación funcional y/o estructural) se ha difundido tanto, mientras que el otro (re-estatización de operadores) no podrá extenderse más de lo realizado a la fecha.