

# Gobierno y telecomunicaciones. Consideración especial del fomento de la sociedad de la información.

Juan Miguel de la Cuétara Martínez\*

## SUMARIO

1. DECISIONES BÁSICAS. CAMBIOS ESTRUCTURALES Y LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA. 2. BUEN FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS. ESTRUCTURACIÓN TÉCNICO-JURÍDICA DEL SECTOR. 3. DISMINUCIÓN DEL RIESGO REGULATORIO. 4. TÍTULOS HABILITANTES SÓLIDOS. 5. COMPROMISO POLÍTICO CON LA LIBERALIZACIÓN. 6. DESPLIEGUE DE TELECOMUNICACIONES AVANZADAS SIN DIRIGISMO ESTATAL Y CON NEUTRALIDAD TECNOLÓGICA. 7. DOS PROBLEMAS DE LA ACCIÓN DE FOMENTO. 8. FORMA EQUIVOCADA DE ENFOCARLO. 9. CONCLUSIÓN.

En las páginas que siguen consideraremos al Gobierno en su sentido genérico, es decir, como cabeza del Poder Ejecutivo y de la Administración Pública. Éste se caracteriza por estar dotado de iniciativa legislativa, potestad reglamentaria propia o delegada, capacidad y obligación de ejecutar las leyes -bajo el control de los Tribunales- y, sobre todo, por ser el responsable de la formación de las políticas públicas de la nación, entre ellas, las de telecomunicaciones<sup>1</sup>. En esta

exposición no se tendrán en cuenta las lógicas diferencias entre las Repúblicas federales y las unitarias, las características más o menos presidencialistas de todas ellas, o las particularidades inevitablemente presentes en uno u otro país<sup>2</sup>. A lo que ahora importa, en todos los Estados iberoamericanos existe una **política general del Gobierno**<sup>3</sup>, y lo que pretendemos es definir el rol específico que dentro de ella le corresponde en relación con las

---

\* Catedrático de Derecho Administrativo (Excedente) de la Universidad de la Laguna. Ariño y Asociados. Abogados. España.

<sup>1</sup> “*El Gobierno dirige la política interior y exterior*”, dice el art. 97 de la Constitución española, mostrando el protagonismo de este órgano en la formación de la voluntad colectiva, “antes de” y “después de” la aprobación de las leyes.

<sup>2</sup> La constitución colombiana, por ejemplo, tras decir que el Gobierno lo componen el Presidente, los Ministros y los Directores de los Departamentos administrativos, al regular la institución del refrendo ministerial, expresa: “*El Presidente y el Ministro o Director del Departamento correspondientes, en cada negocio particular, constituyen el Gobierno*”, rechazando el principio de colegialidad propio de estos órganos (art. 115).

<sup>3</sup> “*Corresponde al Presidente de la República: ... 3. dirigir la política general del Gobierno*” expresa la Constitución de Perú (art. 118).

telecomunicaciones.

## 1. DECISIONES BÁSICAS.

### Cambios estructurales y legitimidad democrática.

Obviamente el primer aspecto a consignar es la **toma de las decisiones básicas** que dan forma al sector. La mayoría de ellas requerirán rango de ley y el Gobierno deberá someter los correspondientes proyectos al Parlamento, o emitir normas de emergencia cuando la Constitución lo permita, tipo Decreto-ley, Decretos de necesidad y urgencia, o normas equivalentes. En su conjunto, las determinaciones de este nivel, adoptadas en materia de telecomunicaciones y una vez formalizadas, definen el **marco regulatorio** del sector. Ahora bien, tales decisiones tienen lugar en un área más amplia que la de la pura técnica legislativa; por ejemplo, el Gobierno se encarga de la elaboración y concertación de **acuerdos internacionales** (con las correspondientes ratificaciones por el legislativo), que, a su vez pueden preconfigurar el aludido marco regulatorio. Así sucede por ejemplo con los acuerdos del GATS (*Acuerdo General sobre Comercio de Servicios*) suscritos en el seno de la **Ronda Uruguay** de la OMC, cuyos compromisos básicos en materia de telecomunicaciones señalan inequívocamente la vía de la liberalización a los países que los han suscrito<sup>4</sup>. Y sucede también con los tratados bilaterales de libre comercio (TLCs) tan en boga y tan polémicos en la Región.

Es importante destacar que la toma

de decisiones básicas no se limita a la legislación, sino abarca cuanto se corresponde con la **política de telecomunicaciones** en su sentido específico de generación de **cambios estructurales** en el sector. Tales decisiones incluyen: a) la de privatizar, o no, (al) el operador estatal de telecomunicaciones y cuándo o cómo hacerlo<sup>5</sup>; b) la de liberalizar, o no, unos u otros subsectores; c) la de admitir o no al capital extranjero y en qué condiciones<sup>6</sup>; d) la de dar forma al organismo regulador del sector; e) la definición del modo de sostener el servicio universal; f) el modo de impulso a la Sociedad de la información, como afrontar la convergencia etc. De su mera enumeración se desprende una característica común: todas estas decisiones se corresponden con una voluntad colectiva que ha de adoptar un órgano con legitimidad democrática.

Este aspecto de la **legitimidad democrática** es importante para separar lo que debe hacer el Gobierno de lo que ha de confiar al regulador. Pese a que algunas voces la reclaman, el regulador, como órgano técnico que es, no precisa tal legitimidad, ni tener necesariamente carácter representativo alguno; al contrario, la representatividad, que es positiva para un órgano consultivo de muchos miembros, es negativa para el regulador, al forzarle a aumentar sus componentes para dar cabida a todas las corrientes ideológicas, con el riesgo de convertir sus reuniones en las de un **mini-parlamento**. Y el regulador no es,

<sup>4</sup> Véase, por todos los comentaristas, TUTHILL "The GATS and new Rules for Regulators" en Telecommunications Policy vol 21, 1997, nº 9-10, pgs. 783-798. Amplia información en [www.wto.org](http://www.wto.org).

<sup>5</sup> Esta decisión no es obligatoria. Costa Rica o Uruguay, por ejemplo, no la han adoptado y no parecen arrepentidos de ello.

<sup>6</sup> Todas ellas con las restricciones ya apuntadas derivadas de los compromisos internacionales previamente asumidos.

ni debe ser, un órgano consultivo<sup>7</sup>.

## 2. BUEN FUNCIONAMIENTO DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

### Estructuración técnico-jurídica del sector.

Aclarado lo anterior, debe anotarse seguidamente la responsabilidad del Gobierno de **mantener en buen funcionamiento las instituciones públicas**. Esta misión es fácil de aceptar intuitivamente, puesto que, al fin y al cabo, el libre y pacífico ejercicio de los derechos y el normal funcionamiento de las instituciones definen el buen orden social que los Gobiernos deben proporcionar a los ciudadanos, pero resulta difícil de definir. ¿En qué consiste ese normal funcionamiento de las instituciones?. Sencillamente, que cada una haga, sin obstáculos, aquello que según el ordenamiento jurídico debe hacer. Estamos hablando, por supuesto, de un Estado de Derecho, el cual (por fortuna) es el modelo ya generalizado en América Latina<sup>8</sup>. El problema se presenta cuando surge una crisis.

**Hacer frente a las crisis** es parte del

buen funcionamiento de las instituciones. En momentos de crisis la conflictividad aumenta, y los Tribunales de Justicia tienen que trabajar más: al propio tiempo, la población y las empresas se empobrecen, y las instituciones funcionan cuando dicho empobrecimiento se reparte equitativamente. En fin, quizás habría que añadir aquí una (la) función del Gobierno de **gestionar las crisis** macroeconómicas, pero hemos preferido la presentación, más positiva, de **sostener el buen funcionamiento** de las instituciones<sup>9</sup>.

Dentro de este rol, merece una mención expresa la del **sostenimiento de las instituciones que posibilitan el mercado**, esto es, lo que los economistas denominan *metamercado* y que suele concretarse en la afirmación de los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos. Obviamente esto es así con alcance general, sin que haga falta argumentar sobre ello<sup>10</sup>. Tampoco es menester recordar que, en la economía de mercado, deben existir instituciones efectivas de defensa de la competencia. El problema es que en telecomunicaciones, como en otras industrias de red, las

<sup>7</sup> Es cierto que algunos Gobiernos, renuentes a ceder competencias, tienden a configurar reguladores de tipo consultivo, con capacidad de propuesta pero no de decisión, sobre todo en materias "sensibles" (las tarifarias, por ejemplo). Pero esto no hace sino distorsionar el sistema.

<sup>8</sup> Todos los observadores señalan la generalización de la democracia y el Estado de Derecho en América Latina, al mismo tiempo que destacan los problemas que el ejercicio de las libertades democráticas está generando, al provocar la transferencia de poder de las viejas élites a otras nuevas en formación. Sirva de ejemplo el informe "*Latinobarómetro 2005 (1995-2005)*", en el que la evaluación del cumplimiento de las leyes apenas alcanza un aprobado raspado (5,1 puntos sobre 10), y la estimación pública de la corrupción refleja niveles impresionantes: a la pregunta: de 100 funcionarios públicos: ¿Cuántos diría usted que son corruptos?, la respuesta en el conjunto de países latinoamericanos es ¡68!

<sup>9</sup> De todas maneras ha de observarse que no todas las crisis pueden o deben ser solucionadas por los Gobiernos. La de las empresas "punto.com" de 2000, fue una típica crisis especulativa, financiera y empresarial (se habló entonces de "*euforia irracional*", y lo era), y aunque algunas acciones gubernamentales como las subastas del espectro UMTS contribuyeron a ella, en lo esencial no puede reputarse de responsabilidad pública.

<sup>10</sup> Los años oscuros de la Edad Media comenzaron a desaparecer cuando algunos señores feudales comenzaron a establecer mercados donde, bajo su protección, la propiedad era respetada y los contratos se cumplían. Lo hicieron por su propio interés, para cobrar alcabalas y otras gabelas, pero dieron paso con ello a una economía mercantil que traería consigo, en muy poco tiempo, esa maravilla cultural que llamamos "Renacimiento".

instituciones que sostienen el mercado son un tanto complejas, al estar presentes las siguientes necesidades:

En primer lugar, precisamente por tratarse de industrias de red, su titular necesita derechos de ocupación del dominio público y acceso a la propiedad privada (derechos de paso) para el tendido de sus redes, así como el acceso a recursos escasos (frecuencias radioeléctricas, numeración) que la Administración gestiona con el mismo fin. Estos derechos están contrapesados con las obligaciones de ofrecer interconexión y de dar acceso a terceros a los tramos de red y facilidades esenciales que precisen para competir<sup>11</sup>, normalmente predicadas del operador **incumbente** o **dominante**<sup>12</sup>.

En segundo lugar, es generalmente aceptado que las telecomunicaciones básicas lleguen a todo ciudadano. Esta determinación no plantea problema alguno en régimen de monopolio, pero, en régimen de **mercado**, requiere la declaración de alguna modalidad de acceso generalizado de la población a las redes, cuya financiación y gestión resulte neutral a efectos competitivos.

En tercer lugar, al liberalizar el sector aparecerán, transitoria o permanentemente, puntos donde el

mercado necesite algún apoyo. El más notorio es el supuesto de falta de opciones para el consumidor, el cual impide el libre juego de la oferta y la demanda y, con él, la fijación de precios de mercado, en cuyo caso se impone algún tipo de control tarifario, acción que, como es fácil de comprender, deviene fácilmente conflictiva<sup>13</sup>.

Por último, la aplicación de todo ello directamente por el Gobierno parece un tanto exagerada, siendo lo más normal el reparto de estas tareas con un regulador independiente, de forma que el Gobierno defina el marco regulatorio, y el regulador se encargue de aplicarlo.

Por lo tanto, en el marco regulatorio, junto con las decisiones básicas a las que hacíamos antes referencia, se incorpora la **estructuración técnico-jurídica del sector** y la habilitación de las potestades del regulador, lo que es, claramente, una tarea del Gobierno<sup>14</sup>. Todo ello tiene una finalidad muy clara que es reducir la conflictividad y minorar los costes de transacción que la liberalización provoca. Ahora bien, en cuanto esto se cumple con acciones concretas, conseguirlo en el día a día será misión del regulador, no del Gobierno. En este ámbito, el Gobierno tiene otra misión, muy importante, consistente en disminuir el **riesgo regulatorio**, provocado por la mera

<sup>11</sup> Sobre este específico concepto puede consultarse "Villar Rojas *Las instalaciones esenciales para la competencia*" F.E.R.: - Comares, Granada 2004.

<sup>12</sup> Entre estas obligaciones figuran algunas fáciles de asumir (oferta de interconexión, de líneas en régimen de alquiler, portabilidad numérica ...) y otras más discutibles en su alcance, como la desagregación de elementos del red, cuya discusión hoy está centrada en la forma de proceder a hacerla en el bucle de abonado.

<sup>13</sup> El problema es que el control de precios es una herramienta muy valiosa para los gobernantes que no sólo tienden a extenderla cuanto pueden, sino también a aplicarla en función de sus propios fines (control de la inflación, satisfacción de demandas populistas etc).

<sup>14</sup> Evidentemente nadie puede otorgarse potestades a si mismo. Sobre esto véase, en general, De la Cuétara *Las potestades administrativas*" Tecnos, Madrid, 1987.

existencia de la regulación.

### 3. DISMINUCIÓN DEL RIESGO REGULATORIO.

El **riesgo regulatorio** viene a ser la manifestación en el concreto sector regulado del **riesgo-país**, bien conocido en la economía internacional<sup>15</sup>. Consiste en que, por un error de diseño, la regulación puede presentar aspectos negativos, no queridos pero reales, que impidan alcanzar los fines pretendidos. El caso típico es el de una regulación que active la competencia en el corto plazo pero que, al asfixiar la inversión, la anule en el largo plazo. Otro supuesto es el de la regulación inestable, que, por el mero hecho de serlo, obliga a las empresas reguladas a prever el riesgo de cambio, provisionando las correspondientes cantidades que tienen que detraer de sus actividades productivas. Pues bien, éstas son cosas que corresponde al Gobierno anticipar y, en lo posible evitar<sup>16</sup>.

¿Por qué decimos que esta es tarea del Gobierno y no del regulador?. Porque el regulador es humano y, si encuentra incentivos para actuar de determinada manera, lo hará. Todos conocemos lo dañina que resulta la politización del regulador, y sabemos que es algo a evitar; pero, si en el diseño institucional de este órgano se crean incentivos para ella, inevitablemente surgirá. Si, por ejemplo, se lleva al regulador **gente de partido** a través de una fórmula

de designación que lo permita, lo que estas personas tratarán de hacer es agradar a los líderes de su partido, y lo harán honestamente, pensando que es lo que se espera de ellos; o, si se cifra el éxito del regulador en el número de operadores presentes en el mercado, acabará despreocupándose de la solidez empresarial y financiera de la empresas para fijarse tan solo en las que hay, con pésimos resultados para la inversión. Por ello, insistimos, que corresponde al Gobierno, en su papel de responsable de las instituciones que sostienen el mercado, evitar el riesgo regulatorio, lo cual debe hacer con un adecuado diseño de tales instituciones<sup>17</sup>.

En los párrafos precedentes se habrá observado una cierta preocupación por las inversiones, y, ciertamente, es así. Si antes decíamos que la liberalización no puede hacerse sin la compañía de algún modo de acceso generalizado de la población a las redes, ahora debemos añadir que la liberación no puede hacerse sin la incorporación de un sistema que garantice la permanencia de la inversión en beneficio de la economía nacional (y de los ciudadanos futuros).

Pues bien, este mecanismo se basa necesariamente en unos títulos habilitantes, licencias o concesiones, sólidos y jurídicamente seguros.

---

<sup>15</sup> Entre estas obligaciones figuran algunas fáciles de asumir (oferta de interconexión, de líneas en régimen de alquiler, portabilidad numérica ...) y otras más discutibles en su alcance, como la desagregación de elementos del red, cuya discusión hoy está centrada en la forma de proceder a hacerla en el bucle de abonado.

<sup>16</sup> Una exposición más amplia puede verse en Ariño, De la Cuétara y Noriega "Nuevo papel del Estado en sectores regulados" Fundación DMR-Deusto, Barcelona 2005, pgs. 236 y ss.

<sup>17</sup> Podríamos hablar mucho de todo esto, que está en la entraña misma de la regulación. Si las instituciones permiten la "captura" del regulador por el operador dominante, facilitando, por ejemplo, que los reguladores pasen a prestar servicios en este operador al terminar su mandato, o incorporando técnicos procedentes del mismo (la llamada "revolving door", puerta giratoria que funciona en ambos sentidos), la captura se producirá sin duda. Y así sucede con tantas otras normas e instituciones supuestamente "menores".

#### 4. TÍTULOS HABILITANTES SÓLIDOS.

Garantizar la *solidez de los títulos habilitantes* es misión del Gobierno.

Esto no significa, por supuesto, garantizar que los operadores vayan a ganar dinero, o que estos títulos queden totalmente exentos de las crisis generales del país. Pero significa que los gerentes de las empresas podrán concentrarse en la gestión de los riesgos que les son propios (básicamente los riesgos financieros, comerciales y tecnológicos) pero no tendrán que afrontar riesgos que no puedan gestionar derivados de alteraciones de su título. Y, adviértase, que muchos de esos títulos se han construido con un equilibrio determinado entre la inversión comprometida y las tarifas previsible, equilibrio cuyo debilitamiento arruina la solidez aquí propugnada.

El problema estriba en la falta de un adecuado balance entre solidez y flexibilidad, es decir, entre una rigidez extraordinaria que impide todo tipo de cambios, y una flexibilidad excesiva que obliga a considerar al título habilitante como un activo inseguro o peligroso para el operador. En ambos extremos, éste no puede desempeñar sus funciones, una de las cuales es servir de soporte jurídico a la inversión. Y, si se frena la inversión, la liberalización pierde buena parte de su sentido.

#### 5. COMPROMISO POLÍTICO CON LA LIBERALIZACIÓN.

Llegados hasta aquí, debemos

consignar otra de las misiones del Gobierno consistente en aportar el necesario **compromiso político con la liberalización** y la reestructuración del sector. Podría parecer que, tras cuanto queda dicho, esto está de más, pero aun así, debemos recordarlo al hilo de las consideraciones hechas sobre la inversión. Se ha dicho, y es cierto, que no hay nada más tímido que el dinero. Pues bien, lo mismo que los inversores -normalmente internacionales- necesitan apoyar su decisión de invertir sobre un título sólido, también necesitan confiar en la seriedad de la liberalización y en la estabilidad del entorno en el que esperan que su inversión fructifique. La única manera de conseguirlo es que exista un fuerte compromiso del Gobierno con la operación y con el marco regulatorio que define dicho entorno.

Toda regulación incorpora un **contrato implícito con los inversores** que se acogen a ella<sup>18</sup>. Y en todo contrato, sobre todo en estos **no escritos**, el convencimiento de que ambas partes cumplirán lo que a cada una compete es crucial. El compromiso político con la liberalización está destinado precisamente a generar este convencimiento. Bien sabemos que es difícil, y que a lo largo del tiempo cambiarán los Gobiernos<sup>19</sup>; no obstante, es unánimemente aceptado que el éxito de las reformas estructurales que abren sectores completos a la competencia proviene siempre de un compromiso firme de los sucesivos Gobiernos con sus principios y bases esenciales: abrir un espacio propio de decisión a la iniciativa

<sup>18</sup> Véase, más ampliamente, Ariño, De la Cuétara y Noriega "*Nuevo papel del Estado...*" cit. pgs. 110 y ss.

<sup>19</sup> La numerosas elecciones que se plantean en toda Iberoamérica para este año 2006, en plena época de auge de líderes populistas, plantean serias incógnitas en lo relativo al "contrato implícito" descrito en el texto. El hecho de que haya sido erigido bajo gobiernos anteriores no quita un ápice a su existencia y legitimidad.

privada, admitir que la productividad y la eficiencia deben ser premiadas, o reconocer que las inversiones buscan una legítima retribución proporcional al riesgo asumido, son algunas de ellas.

#### 6. DESPLIEGUE DE TELECOMUNICACIONES AVANZADAS SIN DIRIGISMO ESTATAL Y CON NEUTRALIDAD TECNOLÓGICA.

Pero el principal compromiso político de los gobernantes es con los gobernados, con el pueblo que les ha elegido. Si las reformas estructurales de los sectores estratégicos se hacen de cara al futuro, con vistas al presente, los Gobiernos de toda la Latinoamérica tienen mucho que hacer para el **despliegue de comunicaciones avanzadas** en sus territorios. Tienen mucho que hacer, y lo están haciendo, sin que proceda una descripción detallada de sus esfuerzos en materia de universalización de la conectividad, alfabetización digital o promoción de los servicios de la Sociedad de la Información<sup>20</sup>. A lo que ahora importa, el elemento común de todos estos esfuerzos es que se hacen y tienen que hacerse sin prejuzgar la evolución de las telecomunicaciones en uno u otro sentido, esto es, sin dirigismo estatal y con respeto al principio de neutralidad tecnológica.

Quizás deberíamos añadir que no se trata tan solo de que no haya dirigismo, sino que no debe haber ni siquiera **protagonismo** del Estado, pero ésta es una afirmación controvertida. En toda Latinoamérica se espera mucho de los poderes públicos; y el **efecto arrastre** que

supone el uso de Internet y otras tecnologías avanzadas por parte de las Administraciones Públicas es bien conocido. Por tanto, un cierto **protagonismo** puede ser conveniente, aunque sin llegar a diseñar arquitecturas de red propias o impedir el desarrollo de unos u otros servicios que puedan perjudicar al “favorito”.

#### 7. DOS PROBLEMAS DE LA ACCIÓN DE FOMENTO.

El fomento<sup>21</sup> es un instrumento poderoso, pero peligroso. Su institución favorita, las subvenciones, por un lado, puede servir para activar enormes fuerzas sociales con poca inversión pública, y por otro, para crear una economía subsidiada carente de vida propia. La experiencia enseña que el segundo resultado es tanto o más probable que el primero, siendo éste un peligro contra el que cualquier prevención es poca.

Otro de los problemas del fomento es que conlleva un cierto dirigismo. Fomentar, ¿qué? Cada vez que nos hacemos esta pregunta estamos eligiendo y, al hacerlo, primamos a unos sobre otros. Ciertamente, el sistema democrático habilita a los poderes públicos a hacerlo y no se trata de impedirlo; pero el riesgo de dirigismo es real y especialmente peligroso en el mundo tecnológico, donde -ya se ha dicho- la inclinación de los gobernantes hacia una u otra tecnología “de moda” se produce con suma facilidad (no hablemos de las presiones de los *lobbies* que la patrocinan). La ventaja del fomento es que **oculta** el dirigismo, puesto que los estímulos que se ofrecen pueden ser aceptados o

<sup>20</sup> Sobre este tema puede verse, entre muchos otros trabajos, “*Los caminos hacia la Sociedad de la Información en América Latina y el Caribe*”, CEPAL, 2003.

<sup>21</sup> Mi personal entendimiento de esta rama de acción administrativa está expuesto en “De la Cuétara *“La Actividad de la Administración”*”, Tecnos, Madrid, 1983, pgs. 287 y ss, en un texto cuya relativa antigüedad no impide que conserve todavía cierto valor.

rechazados por sus destinatarios; pero ello no debe hacernos perder de vista que el dirigismo existe y que es algo evitable por sus efectos a largo plazo, tanto o más, que la generación de un sector subsidiado en el que no hace falta insistir.

#### 8. FORMA EQUIVOCADA DE ENFOCARLO.

La acción de fomento representa un fuerte incentivo para los políticos de cualquier nivel (local, regional, estatal) y de cualquier tendencia (De derechas o de izquierdas; conservadores, progresistas o populistas), pues les permite asociar su nombre con grandes objetivos sociales, tales como la **Sociedad de la Información** o la **“Sociedad del Conocimiento**, e incluso puede hacer creer que son ellos y no la evolución de la sociedad civil quienes los acercan a la población. Por ello se hace necesario llamar la atención sobre posibles desenfoces en su aplicación a las telecomunicaciones, algunos de los cuales son los siguientes<sup>22</sup>:

**-La inutilidad de intentar conformar la Sociedad de la Información al gusto del Gobierno.**

En sus primeros niveles, la Sociedad de la Información ya está entre nosotros. Está en Internet, en la ubicuidad de los teléfonos móviles, en sus mensajes cortos, en las comunicaciones corporativas, en las declaraciones fiscales *on line*. . . . Lo que hay que hacer es simplemente, verla. No se trata de inventarla; eso no funcionaría. Si lo intentáramos, probablemente nos concentraríamos en cosas tales como el comercio electrónico, por la sencilla razón de que su utilidad parece obvia y **todos hablan de ello**, y, con toda seguridad, plantearíamos su avance en el momento

inconveniente y por el camino inadecuado.

Piénsese en algo aparentemente sencillo, como los sistemas de **micropagos** a través del móvil. Técnicamente están resueltos, la tarjeta del móvil es técnicamente superior a las tarjetas de débito convencionales de banda magnética y la disponibilidad generalizada de los móviles las avala como sistema de pago personal. Sin embargo, no acaba de despegar. Ello puede deberse a muchas razones, desde la oposición de las estructuras financieras tradicionales (Bancos y centrales de tarjetas de crédito) hasta el simple hecho de que los operadores de móviles no son empresas financieras. Los **micropagos**, además, agregados en grandes números, pueden influir sobre el dinero circulante, con efectos macroeconómicos significativos. En fin, simplemente, **no es tan fácil** como parece.

No hay Gobierno o Autoridad que pueda dar forma a la Sociedad de la Información: ésta tomará la que se ajuste al cuerpo social. Por ello, si la queremos impulsar, el esfuerzo aplicado debe **ir con el flujo**, adaptarse a la evolución espontánea de los sistemas de comunicación, que a su vez, vendrá determinada por las preferencias del público.

Tomemos como ejemplo ahora la democracia electrónica. Llevamos mucho tiempo hablando de ella, y no parece demasiado difícil sustituir el voto por correo por el voto telemático. Experimentos no faltan, pero todos ellos resultan de algún modo insatisfactorios. La razón, a nuestro entender, es que no se trata de generar, **desde arriba** sistemas de votación política que garanticen el voto individual, libre,

<sup>22</sup> El texto que sigue está tomado de Ariño-De la Cuétara-Noriega, “Banda Ancha”, citado, pgs. 267 y ss.



directo y secreto; para eso, aún falta. Lo que hay que hacer es aceptar la realidad de las nuevas vías de comunicación pública y facilitarlas, puesto que, como hemos dicho antes, ya han aparecido entre nosotros las primeras formas de democracia electrónica.

- La radio y la televisión constituyen una primera generación de **democracia electrónica** cuyo sistema de difusión **uno a muchos** sigue siendo problemático a pesar de la amplia experiencia acumulada en su manejo. La neutralidad y el pluralismo político de estos sistemas de comunicación distan de ser perfectos; aquí queda todavía mucho trabajo por hacer<sup>23</sup>.

- Las comunicaciones digitales interactivas constituyen una segunda generación de **democracia electrónica participativa** que ha tenido ya algunas proyecciones sorprendentes. Programas de televisión de gran audiencia como la primera **Operación Triunfo** emitida en España suscitaron votaciones masivas vía teléfono y SMS que, con todos sus defectos, crearon una voluntad colectiva perfectamente definida. Y las convocatorias de manifestaciones callejeras **espontáneas**, vía mensajes cortos de móviles con la fórmula *acude y pásalo*, es evidente que funcionan, apoyadas por los foros, *chats* e informativos de Internet.

Probablemente a los Gobiernos estas nuevas formas de democracia, incontrolables, no les gusten, como tampoco les gusta corregir el exceso de

control en que se ha incurrido con las primeras<sup>24</sup>. Pero, si de verdad se quiere apoyar la democracia electrónica, habrá que ir con ellas. La comunicación interpersonal vía mensajes SMS debe potenciarse. Los mensajes cortos tienen que llegar a los teléfonos fijos, ser compatibles e interactuar con el *e-mail*, poder recibirse como mensajes de voz si se desea (también el correo electrónico). Los operadores de telecomunicaciones pueden encargarse de ello. Lo harán -lo están haciendo- por su propio interés, para vender servicios de telecomunicaciones. Sería inútil tratar de imponerles el modo de hacerlo; éste es un primer error contra el que hay que prevenirse.

- **El error de querer revivir la idea de la "Superautopista de la Información"**

La superautopista de la información estuvo de moda allá por años ochenta y primeros noventa. La gran capacidad de los nuevos sistemas de comunicación y la estructura existente de redes telefónicas claramente jerarquizadas, llevaron a muchos a concebir enormes ejes de telecomunicaciones troncales, de capacidad casi ilimitada, al servicio de las nuevas necesidades de comunicación digital. **AL GORE**, el Vicepresidente norteamericano en el gobierno de **CLINTON**, acuñó el término de **Information Superhighway**, probablemente porque su padre había desempeñado un papel protagonista en la construcción de las grandes autopistas americanas de mediados del siglo XX. Desde Estados Unidos, el término llega a

---

<sup>23</sup> La solución venezolana, de cierre de emisoras de televisión incómodas para el Gobierno, no es precisamente una de estas tareas y, por supuesto, choca frontalmente con cuanto aquí se dice.

<sup>24</sup> De todos modos el control estatal de radios y televisiones está siendo superado por la evolución tecnológica y la multiplicación de medios de acceso a los contenidos audiovisuales (televisión directa por satélite, Televisión Digital Terrenal, Televisión sobre internet ...).

Latinoamérica y Europa con libros como el de OTTE, del que hay traducción española<sup>25</sup> y era, ciertamente, una idea cautivadora.

El problema de la superautopista de la información es que implica una única infraestructura de comunicación que, por lo mismo, tiene que ser pública. Hoy lo sabemos, pero cuando esta idea se extendió por todo el mundo no estaba tan claro. La superautopista única fue concebida en los momentos iniciales de la fibra óptica, cuando todavía era muy cara. La sustitución de las redes tradicionales de cobre por las nuevas redes de fibra implicaba la completa sustitución de las primeras por las segundas, construidas *ex novo* y a un alto coste. Éstas se concibieron como una red centralizada, en una sola mano, prácticamente monopólica (¿para qué hacen falta más redes, si con una es suficiente?). Sobre estos fundamentos, la red, antes o después tendría que acabar siendo pública, en cuanto y sobre todo a los Gobiernos les interesaba mucho su implantación y funcionamiento.

Todo eso fue superado. Hoy se ha comprobado que las redes de transporte físico –las autopistas– son un modelo muy primitivo para las modernas redes telemáticas. Hoy sabemos que un modelo de red de redes interconectadas entre sí es muy superior al de una única red, por mucha capacidad que tenga. Internet es la mejor prueba. La agilidad que da la continua posibilidad de reconfiguración del actual modelo de redes interconectadas es absolutamente imbatible por la rigidez de un sistema de comunicaciones planificado centralizadamente. A nivel teórico, las cosas

están claras.

No obstante, la idea de la superautopista centralizada emerge periódicamente. Lo está haciendo últimamente en los Gobiernos regionales europeos que desean tener su propia red de fibra óptica. La impulsan con más o menos disimulo, los partidarios de dar un nuevo protagonismo a las empresas públicas en telecomunicaciones. Todo esto es un error. Es mirar hacia atrás. Hoy, cualquier red corporativa medianamente compleja es, en realidad una de las **superautopistas de la información** de las que se hablaba hace quince años; ni que decir tiene, las grandes redes de servicio público, privadas y competitivas, constituyen no una, sino muchas, *superautopistas*. La inteligencia de red inmersa en ellas era impensable cuando se imaginaron las primeras superautopistas de la Información. Y todo ello se produjo en un entorno competitivo y dinámico. Tal como aparecen los actuales resurgimientos de la superautopista (iniciativa pública, inteligencia mínima, énfasis en las infraestructuras, tráfico cautivos...) acabarían con dicho dinamismo. Por eso es un error –el segundo de los aquí anotados– volver a pensar en estos términos.

**- “El libre flujo de información” como piedra de toque de los objetivos a perseguir**

Promover la Sociedad de la Información significa poner a disposición de todos, los medios para acceder a ella. Normalmente los esfuerzos habrán de concentrarse en las personas menos favorecidas, tratando de evitar lo que se ha dado en llamar la **brecha digital** (*digital divide*) esto es, la separación existente entre

<sup>25</sup> “La Superautopista de la Información”. *Más allá de internet* Prentice Hall, 1995.

quienes tienen acceso a las tecnologías electrónicas avanzadas y quienes no lo tienen. Eso está bien, pero nunca deberá hacerse a costa de restringir el libre flujo de información, que es realmente el (último) objetivo perseguido. Esto es algo que debe ser explicado.

Una característica básica de la Sociedad de la Información es la disponibilidad de una gran variedad de formas y medios de manejar los datos en que ésta se contiene. Ello es así porque los datos digitalizados pueden servir para múltiples propósitos, para lo cual deben poder adoptar múltiples formas y canalizarse por múltiples vías. La informática se encarga de lo primero y las telecomunicaciones de lo segundo. Éstas últimas han sido liberalizadas en buena medida precisamente para eso, para que puedan hacerse cuantas pruebas sean necesarias en el proceso de creación de los nuevos servicios de la Sociedad de la Información. Restringir la comercialización de estos nuevos servicios es restringir el libre flujo de bits y, con él, dificultar el desarrollo de la sociedad de la información.

El problema es que aparentemente existen buenas razones para hacerlo. Los economistas nos dicen que es posible que una empresa con posición de dominio en un mercado pueda derivar de ellas ventajas ilegítimas en mercados conexos, esto es, que un operador de telecomunicaciones dominante en la clásica telefonía de voz (todos los operadores "históricos" lo son en su país) puede obtener ventajas competitivas en los servicios avanzados de datos, que habrán de ser compensadas regulatoriamente. De ahí nacen las obligaciones de separación contable, separación jurídica, desagregación de la

oferta, oferta mayorista a precio regulado, replicabilidad de las ofertas, accesos especiales etc. En tanto tales obligaciones se mantengan dentro de un límite, pueden resultar positivas; pero más allá de lo razonable, pasan a dificultar el desarrollo de los nuevos servicios por los operadores a los que se aplican, que, muchas veces, son los únicos con capacidad para crearlos. En tales condiciones, si la regulación comienza a impedir el libre flujo de datos hacia sus destinatarios, debe ser retirada.

En otros casos, las restricciones pueden aparecer como efectos no queridos del esfuerzo para desarrollar la Sociedad de la Información. Un gobierno local o autonómico, cuando se plantea la creación de una empresa pública para llevar la fibra óptica a todos los rincones de su territorio da por supuesto que los operadores de telecomunicaciones privados seguirán actuando sin problemas en él. Pero esta empresa pública tendrá que llenar las redes que ha creado, a cuyo fin comenzará por prestar servicio a sus administraciones matrices y después atacará los mercados de datos, ofreciendo precios bajos con el fin de recuperar parte de sus costes. Es posible que realice todo ello en régimen competitivo y que realmente se porte como **un agente más del mercado**; pero también es posible -y resulta bastante probable- que no sea así; en tal caso, se estará sustituyendo la libre oferta de servicios (el libre flujo de bits en régimen de igualdad competitiva) por lo que la voluntad pública haya decidido al crear esta empresa. Al final, la capacidad de elección de los usuarios disminuirá y la Sociedad de la Información se alejará, cuando lo que se procuraba era todo lo contrario.

Podemos identificar el libre flujo de

información con la capacidad de elección de los usuarios de los sistemas de comunicación. Cuanto mayor sea ésta, tanto mayor será aquel. En cuanto no sepamos cuales serán exactamente los servicios que sustentarán la Sociedad de la Información, todos los que puedan crearse hoy son bienvenidos. Cuantos más, mejor, por supuesto, sin garantía de triunfo o rentabilidad. La elección de los usuarios decidirá. Debemos, pues, desconfiar de las razones que nos lleven a poner trabas al desarrollo de nuevos servicios o a la presencia de algunos agentes en nuevos mercados; debemos hacerlo incluso si los grandes operadores telefónicos asustan por su tamaño o poder financiero: algunos servicios nuevos, los que requieran mayor esfuerzo de I + D, solo podrán ser ofrecidos por estos, al ser las únicas empresas con tamaño suficiente para ello. Si estos servicios contribuyen al libre flujo de información, poniendo nuevas posibilidades a su disposición, son perfectamente aceptables.

## 9. CONCLUSIÓN.

**Prioridad al libre ejercicio de los derechos y normal funcionamiento de las instituciones.**

Colombia es un país cuya **Agenda para la Conectividad** está muy bien valorada por los observadores internacionales. Los programas de alfabetización digital y de aproximación de Internet a la población que la desconoce deben ser aplaudidos. Los estímulos de fomento, bien aplicados, pueden ser muy útiles, por

ejemplo, para que la población se acostumbre a usar la Administración electrónica o para que vaya adquiriendo confianza en soluciones de comercio electrónico. El mensaje que he querido transmitir con este artículo no es que desechemos el fomento, sino que lo pongamos en su debido lugar junto con) las demás tareas y responsabilidades del Gobierno. Y este lugar no es, a mi juicio, el más destacado, ni siquiera un lugar preponderante.

Es imposible que avance la Sociedad de la Información sin infraestructuras de telecomunicación, conectividad, y despliegue de redes. Y no hay despliegue de redes sin seguridad jurídica o sin un marco regulatorio fiable. Por imperativos económicos, no puede haber infraestructura sin inversión; y la inversión se retrae cuando aumenta el riesgo regulatorio, o su expresión máxima, el Riesgo-país. Aquí está la prioridad. Solo después de cumplir con sus tareas especificadas inicialmente (que pueden resumirse en la obligación de **mantener en buen funcionamiento las instituciones del país**) deben comenzar a plantearse los Gobiernos programas de fomento para mejorar las telecomunicaciones disponibles. Deben hacerlo con prudencia, con cuidado de acertar, sin dirigismo o protagonismo. Si estas líneas hacen al menos una pequeña aportación para que así sea, habrán cumplido su función, también modesta y, sin embargo, útil, de ayudar a pensar a quienes están llamados a decidir sobre estas materias.

CDA  
OFICINA DE ASESORÍA  
ADMINISTRATIVA