Exigencias políticas de un modelo de comunicacion inédito, la nueva Internet

Descripción

Podríamos encontrar dos ejes principales para enmarcar la acción política en ese campo específico de las telecomunicaciones: el concepto de «Servicio Universal» y el impulso al desarrollo de la Sociedad de la Información.

Jae-Joung King, joven doctorando de la Facultad de Periodismo de una universidad de Illinois, escribió un artículo a mediados de 1998 titulado *Servicio Universal y el éxito (comercial) de Internet, o cómo cazar dos conejos simultáneamente*.

Nuevarevista.net

Ya el mero título resulta orientativo para entender la dificultad de establecer, a la vez, un Servicio Universal considerado como «derecho al acceso electrónico a la democracia» y por otro lado impulsar el desarrollo de un mercado abierto y competitivo de Internet.

Los gobiernos que con mayor fortuna han promovido el uso y extensión de la S.I. han procurado conjugar estos dos elementos, pero asegurando, además, la menor intervención pública, y permitiendo a la llamada sociedad civil el máximo protagonismo posible.

Para ello, resulta esencial, sin embargo, asegurar la existencia de un mercado lo más abierto posible a la competencia y, donde, sobre todo, las barreras de acceso para su entrada sean mínimas. Ello obliga a revisar profundamente los aspectos técnicos y económicos subyacentes al acceso a las telecomunicaciones avanzadas. Y todo desde una doble perspectiva:
– El acceso de los usuarios a las redes.
– La entrada de nuevos operadores al mercado residencial.

Conviene recordar que el acceso al usuario, a veces conocido como «última milla de las redes» es posiblemente el elemento más costoso de despliegue y también el más difícil. En consecuencia, son los operadores establecidos (incumbentes) los que disponen de él y, a no ser que lo faciliten a los nuevos entrantes, pueden estrangular la oferta de éstos, a la vez que controlar en exclusiva la demanda de servicios de los usuarios.

INICIATIVAS INTERNACIONALES

Los Estados Unidos, bajo la administración Clinton-Gore, establecieron la llamada Iniciativa Nacional de Infraestructuras (NII) con el ambicioso objetivo de desarrollar al máximo la S.I. Pues bien, el elemento considerado esencial para alcanzar las metas fijadas era precisamente el promover la competencia en el acceso al usuario. Visto el éxito de los EE.UU. en relación con Internet y las

tecnologías de la información, todos los gobiernos de los países desarrollados y, desde luego, sus respectivos organismos reguladores, se han apresurado a asumir como propio dicho objetivo.

La Organización Mundial de Comercio (OMC) viene preparando desde 1998 la prevista evolución (algunos dicen *revolución*) en telecomunicaciones. Es ya un lugar común que la transformación de la sociedad a lo largo de los últimos cien años ha sido formidablemente acelerada en la última década gracias a las tecnologías de la información.

Pues bien, la OMC, al identificar las bases imprescindibles para asegurar un mercado amplio y global de telecomunicaciones que garantizara un crecimiento sostenido en las nuevas tecnologías de la información, pasado a una malla de interconexiones que abarca la totalidad del planeta, permitiendo comunicaciones instantáneas y masivas. Pero esta segunda generación sufre limitaciones evidentes. Los usuarios reclaman mayores anchos de banda y conexiones permanentes, no de tipo intermitente, y sobre todo, a costes asequibles.

Estamos entrando en la tercera fase de la historia de Internet, en la que una masa desconocida e impresionante de usuarios quiere experimentar conexiones permanentes de alta velocidad a la red desde su casa. El rango de posibles servicios y negocios crece como las setas tras una tormenta de primavera. Sectores enteros de la actividad humana están siendo transformados por la segunda generación de Internet. Atisbamos lo que vendrá en el futuro pero no somos capaces de describirlo.

Nuevarevista.net

Si algo nos enseña el análisis de las dos fases precedentes, es que las aplicaciones y servicios que florecerán serán impredecibles. Como también lo es el valor añadido en una sociedad en la que la información y el conocimiento serán ampliamente compartidos a la vez que valorados como nunca antaño.

Las respuestas emergerán de la experimentación por los usuarios y a través de la competencia entre aquellos que suministren las herramientas para ello.

La Historia se convierte en útil guía para el analista y el consultor. También para el político. Y ésta nos enseña que el modelo Internet se basa en la transformación permanente. Su capacidad de evolución consiste en su capacidad de innovación constante, producida por una multiplicidad de actores buscando su beneficio. Y siempre en concurrencia.

Por ello, el Acceso Cerrado está en contradicción total con el desarrollo de la S.I. Y si asegurar el Servicio Universal para que todos los ciudadanos puedan disfrutar de sus ventajas es imprescindible, también lo es evitar que cuellos de botella de cualquier naturaleza frenen el flujo de dinamismo expansivo creado por las fuerzas despertadas en la segunda generación de Internet y que reposan en el mutuo interés de empresas, innovadores y usuarios.

Por esto es por lo que resulta imprescindible y urgente una acción del poder público orientada a la apertura del acceso al usuario en y que fueran incluidas en el definitivo «Acuerdo General de Comercio en Servicios» (GATS), señalaba como esenciales, entre otras, las siguientes:
– El establecimiento de salvaguardas para la competencia orientadas a prevenir prácticas anticompetitivas.
– Acuerdos amplios de interconexión.
– Aplicación de obligaciones de servicio universal de modo transparente y neutral.

Los miembros de la OMC que firmaron este acuerdo (la Unión Europea en su conjunto, entre ellos), se obligaron a poner en práctica las estructuras regulatorias y los procedimientos que les permitieran cumplir las obligaciones contraídas y los acuerdos adoptados.

En consecuencia, las autoridades comunitarias pusieron en marcha las medidas necesarias para ello. Una de las últimas, pero también de las de mayor impacto para las telecomunicaciones, era la apertura del llamado «bucle de acceso local al usuario», en otros tiempos también conocido como «última milla».

A lo largo de la pasada legislatura, el gobierno, a través del Ministerio de Fomento, realizó un formidable esfuerzo orientado a promover y desarrollar nuevas infraestructuras avanzadas de telecomunicaciones, de las que España padecía un evidente déficit (nada comparable, sin embargo, al secular déficit de infraestructuras generales de nuestro país). Para ello impulsó el desarrollo de las redes de cable, de telefonía fija y móvil y de cuantas tecnologías estaban disponibles para mejorar el acceso a los usuarios finales.

Sin embargo, cuando en España el acceso a Internet y a los nuevos servicios es todavía una meta perseguida más que un hecho consumado, algunos países ya están caminando hacia la tercera generación de la red.

nuevarevista.net

La emergencia de este nuevo modelo requiere anchos de banda importantes, acceso permanente (*allways on* o «siempre encendido»), redes seguras, potentes y de gran capilaridad. Su implementación exige un calendario acelerado, y para ello, sin menosprecio de otras alternativas, hay que volver la mirada a la red fija convencional por ser la más extensa. Y para ello es imprescindible «romper el cuello de botella del acceso[1]» y abrirlo a la competencia.

En España, la mayor parte de los usuarios, sean residenciales o empresariales, disponen de un acceso a las redes fijas propiedad de nuestro operador histórico. Los equipos y redes que hacen esto posible son propiedad legítima de Telefónica. Por ello, a semejanza de otros países, el Gobierno acaba de publicar el reglamento de apertura del bucle local, con el doble objetivo de abrir ésta a la competencia, procurando además no desincentivar las inversiones alternativas en nuevas redes y tecnologías de acceso.

Comprendiendo y aun admitiendo las salvedades y reticencias que un procedimiento de apertura del bucle de usuario puede significar para los operadores establecidos, no resulta políticamente aceptable que se invoquen aspectos técnicos o justificaciones de índole económica con el objeto de frenar la apertura mencionada.

La apertura del acceso es mucho más que añadir un nuevo conector a la red que lo haga posible. No se orienta a la mera provisión de servicios de voz convencionales, en aras de una mayor competencia y mejores precios, o al menos, no es éste el argumento principal.

El objetivo clave buscado es la provisión de nuevos servicios y el desarrollo de la S.I. Tal vez por ello, sólo después del desarrollo de las tecnologías, y principalmente las xDSL, que permiten ofrecer Internet de alta velocidad (tercera generación) sobre el par convencional, se han generado verdaderamente flujos significativos y solicitudes de acceso numerosas por los operadores entrantes, en los países, todavía escasos, que lo han implementado.

Hasta ahora, el presente artículo asume, casi como un lugar común, que la apertura de los mercados a la competencia era una condición *sine qua non* para el desarrollo de la S.I. Expongo a continuación las siguientes razones.

En primer lugar, hablemos de Internet. Desde su nacimiento hace ya 30 años, Internet ha estado sumida en una especie de permanente adaptación. Todo tipo de circunstancias tecnológicas y también sociales la han afectado. Pero ella también ha contribuido poderosamente a transformar nuestra sociedad. De sus albores, en que era una especie de red prototipo, apta apenas para comunicaciones científicas y militares y que hoy difícilmente reconocemos (era la primera generación), hemos telecomunicaciones. Porque el desarrollo competitivo de un sistema de banda ancha será rápido, pero también asimétrico. Y las decisiones tomadas al principio marcarán profundamente el resultado a medio plazo. Por ello, cualquier riesgo de competencia limitada debe ser sometido al escrutinio más exigente e inmediato.

Nuevarevista.net

APERTURA DE MERCADOS Y ÉXITO DE INTERNET

El extraordinario éxito de Internet en los EE.UU. tiene una deuda impagable en la decidida acción regulatoria orientada a favorecer todos los aspectos de la apertura de las redes y a su interconexión. A través de las dos primeras fases de la historia evolutiva de la red, una amplia variedad de proveedores de servicios y de contenidos han podido compartir las infraestructuras existentes, principalmente la red telefónica básica.

Han sido los nuevos actores, como A.O.L. y otros proveedores de acceso a Internet, no las operadoras de telecomunicaciones, las que han popularizado la suscripción masiva a Internet. Y han sido CISCO, el buscador *Netscape* y los fabricantes de material informático, no A.T.T. o las *Baby Bells* quienes han diseñado e implementado la arquitectura de la propia red.

Todas estas innovaciones fueron posibles por dos razones. Primero, por la existencia de una amplia red telefónica, orientada a satisfacer un reconocido principio del Servicio Universal y que era «que todos los americanos tenían derecho a un teléfono». En segundo lugar, las innovaciones fueron posibles por la acertada decisión, ¡adoptada en 1960!, de la F.C.C., de que el emergente mundo de la transmisión masiva de datos no sería tratado como perteneciente al clásico de los servicios de telecomunicaciones. Así, se alivió a todas las nacientes formas de interconexión entre ordenadores de la mayor parte del pesado lastre regulatorio de las telecomunicaciones, y por supuesto, impidiendo a las compañías de telefonía imponer la arquitectura de las redes de datos.

Fue, pues, una decisión política intervencionista, no un acto de desregulación la que forzó a los operadores incumbentes a abrir sus redes a los entrantes. La F.C.C. permitió a los proveedores especializados en los servicios de datos, incluyendo a los proveedores de servicios de información (P.S.I.) y a sus clientes acceder a la capacidad de transmisión de las redes mediante un sistema de alquiler de capacidad orientado a costes.

Ello, y una política, que tenía por finalidad una tarifa de precios de tipo plano para el usuario que deseaba acceder a Internet. Condición imprescindible fue liberar a los P.S.I. del sistema de tarificación por tiempo para sus servicios de datos.

La política de la F.C.C. nunca ha titubeado en sus líneas maestras. Siempre ha apoyado y de forma muy consistente, a las fuerzas orientadas a la innovación y a la competencia. Así, los EE.UU. escogieron el camino de abrir los «elementos de red», es decir, los elementos funcionales de ésta, antes que regular los servicios. Esta política ha tenido como consecuencia que la amplia variedad de actores que luego nació, pudo diseñar la arquitectura de sus sistemas y servicios a su gusto, formando bloques con dichos elementos y combinándolos en formas y modos variados, y desde luego, impredecibles en un primer momento. Todo ello ha favorecido, y a su vez se ha soportado, en una explosión sin precedentes de *software* y *hardware* de los más diversos fabricantes.

Si, por el contrario, la decisión adoptada hubiese sido la de imponer un rígido corsé regulatorio a los servicios, nada de esto hubiera acontecido. En definitiva, la mayor parte de las decisiones adoptadas por la alta autoridad regulatoria norteamericana se ha orientado a abrir redes y a repartir el ansia de innovación en telecomunicaciones entre los operadores incumbentes y los usuarios de sus redes, los suministradores alternativos de equipamiento y los nuevos entrantes.

Nuevarevista.net

Un segmento esencial, pero crítico de esta innovación, provino de las llamadas «mejoras avanzadas de la red». Por ejemplo, conexiones de alta velocidad, anchos de banda variables autoajustables, correctores de la tasa de error, servicios a la medida y un amplio y creciente abanico de servicios orientados a extraer el máximo resultado de las redes existentes. Ninguno de ellos ha perjudicado a los viejos operadores de redes ni a los dueños de éstas. A medida que estos avances se han ido implementado, todos han salido ganando, los tráficos se han incrementado, la necesidad de redes mayores y más capaces también y así se ha cebado la aparición de un círculo virtuoso cuyo final, si existe, aún no se vislumbra.

A lo largo de este proceso, los antiguos monopolios han tratado siempre de obstruirlo. En definitiva, de oponerse a compartir y a abrir sus redes a nuevos y posibles competidores. En consistencia con su decidida acción, los reguladores deben rechazar tales objeciones y persistir con una política de apertura de mercados.

ESPAÑA: UN CAMINO POR RECORRER

No resulta evidente que los antiguos operadores dominantes en cualquier mercado vayan a modificar unas reglas del juego que les permiten beneficios seguros. Tampoco en Europa. De hecho, si España ha sido original en algunos aspectos, puede que entre ellos se cuente la rápida reacción de su operadora Telefónica por dominar con celeridad todos los campos emergentes de la convergencia entre telecomunicaciones, medios de comunicación e informática. En este sentido, y entendiendo esta fase como preliminar y propia de una competencia imperfecta, España se ha beneficiado ampliamente

de la reacción de Telefónica, pero no debemos perder de vista que el legítimo objetivo de nuestra primera empresa no es el beneficio social, sino el suyo propio.

En España aún no es todavía una realidad la segunda fase de Internet. Ni siquiera tenemos un cuadro de medidas fiable que nos permita conocer los parámetros básicos de la utilización y penetración de la red. Pero todo parece afirmar que el acceso doméstico es aún escaso y poco satisfactorio. Y sólo estaremos de verdad en condiciones de dar un salto cuantitativo hacia la S.I. en la medida en que hagamos realidad un acceso barato y de buena calidad. Para ello, sin duda, el Gobierno debe impulsar la creación de redes de diversas tecnologías en competencia, pero también abrir las existentes.

Sólo cuando capas amplias de la población española, sin exclusión por razones geográficas o de cualquier otra índole empleen exhaustivamente los recursos de Internet y empleen crecientes anchos de banda, en un entorno *allways on* («siempre encendido») la tercera fase de Internet será algo más que una quimera.

Entonces será cuando el cable y el resto de proveedores de «redes de alta capacidad» tendrán su oportunidad, por que si no se genera esta demanda, ¿quién va a necesitar velocidades de *megabits* por segundo?

Las tendencias tecnológicas y nuestra propia situación nos llevan a poner en los sistemas xDSL la mayor parte de nuestras esperanzas. Por eso tenemos que abrir el bucle cuanto antes. Debemos alumbrar la aparición de nuevos operadores especializados. Pero no basados en la gestión de red o en modelos clásicos de integración vertical, como algunos propugnan. Porque este modelo *feudal* de integración vertical no aportará los beneficios del modelo abierto.

Nuevarevista.net

Para animar un despliegue exitoso de la tercera generación de Internet, de sus correspondientes infraestructuras de acceso y su séquito de servicios innovadores, los políticos deberán perseguir simultáneamente dos objetivos: primero, asegurar un clima atractivo para aquellos inversores interesados en modernizar y ampliar las infraestructuras existentes (telefonía, cable, tecnologías inalámbricas y ópticas, etc); y segundo, deberán tejer un entramado regulatorio que estimule la competencia en la innovación, no sólo entre infraestructuras alternativas, sino también entre proveedores de servicios a los usuarios finales.

Ambos son igualmente importantes y debe existir un equilibrio entre ellos. Sin suficientes incentivos para invertir en la adecuación y modernización de redes, nunca tendremos la necesaria plataforma para que los servicios sean posibles. Pero si la prestación de éstos se rige por un concepto de integración vertical, poco habremos logrado.

Debemos rechazar, por tanto, el falso concepto de que nos encontramos ante un nuevo modelo basado en el concepto de suma cero. No se trata de que lo que ganen los entrantes lo perderá Telefónica o viceversa. La mejor lección de Internet es que estamos ante un escenario en que todos pueden ganar. Y la obligación del Gobierno es hacerlo posible.

NOTAS

1 · Expresión utilizada por William Kennard, Presidente del FCC en su reciente visita a Madrid.

Fecha de creación
30/01/2001

Autor
Eugenio Fontán Oñate

Nuevarevista.net