

Implementación de políticas públicas en telecomunicaciones (Parte III)

La implementación de una política pública, según Laurence O'Toole, es la conexión entre la expresión de las intenciones del gobierno y los resultados, es el desafío de llevar la intención a la práctica. Un déficit de implementación de una política pública explica la diferencia entre lo decidido y lo logrado, más allá de los factores exógenos, afirma Eugenio Lahera, actual jefe de asesores en Políticas Públicas de la Presidencia. A su juicio, la capacidad de implementación de un gobierno mejora en la medida que se reconoce esta falta de condiciones como un problema y se entiende que las respuestas a estas insuficiencias se encuentran en la técnica de gobernar, supeditada a la situación interna y su contexto político social.

En telecomunicaciones, las permanentes oportunidades de incremento de beneficio que abre el desarrollo tecnológico para la sociedad se confrontan con las legítimas acciones de los actores establecidos por mantener invariante su escenario de negocio. En Chile no existe el contrapeso que en otras sociedades ejercen las agrupaciones de consumidores. Debido a esto, el MOPITT tiene el doble rol de determinar los intereses ciudadanos y de conducir el sector anteponiendo el interés común por sobre objetivos particulares. La inexistencia de radiotrunking digital con conexión a la red pública telefónica (caso Nextel); acceso a Internet en Banda Ancha (BA) sobre redes de distribución eléctrica (caso Enersis Plc) y sobre elementos desagregados de red local (Reglamento de Desagregación); y telefonía sobre BA (Reglamento de Voz sobre IP), son casos emblemáticos de déficit de "implementación, más allá de los factores exógenos"; y en la "técnica de gobernar" de esta administración.

El perfeccionamiento institucional puede ayudar a subsanar esta falencia en telecomunicaciones, a través del establecimiento de condiciones para el desarrollo de asociaciones de consumidores, el fortalecimiento de la investigación y la difusión de los beneficios o costos para la sociedad de las acciones u omisiones del Estado. Perfeccionar el actual sistema –en términos de coordinación intra-Estado, procedimientos y plazos– en que los distintos actores hacen ver sus intereses frente a las actuaciones del Estado, es otra medida que acelera la resolución de conflictos y disminuye el tiempo que se pierde en la discusión de las facultades y alcances del

marco normativo-institucional.

Banda ancha

En el caso particular del acceso y conectividad en BA, se observa la "diferencia entre lo decidido y lo logrado" por el Gobierno, si se analizan sus recientes "llamados" a bajar precios, es decir, que los privados renuncien a sus legítimos intereses de rentabilizar sus activos por la vía de no aprovechar los espacios de sobre-renta, que permiten las imperfecciones de mercado producto de las insuficiencias normativas o regulaciones extemporáneas. Para evitar que al final del próximo gobierno se repita este llamado es necesario abordar el déficit de hogares con computador (PC) con conexión en BA y el déficit de hogares con PC o dispositivos de acceso a Internet.

Los 753.546 hogares con PC sin conexión BA registrado a fin de 2003, según las cifras al primer trimestre de 2005 del informe de IDC, se redujo a 414.973, lo que significa –de mantenerse este crecimiento– que recién al término del próximo gobierno se lograría una conectividad sobre el 90% de los hogares con PC. Esto equivale a que alrededor del 80% de los hogares no esté conectado en BA al 2010 y que las redes de Telefonía y TV Cable sigan siendo utilizadas preferentemente de manera mono-servicio. Por otra parte, el triple del valor en promedio que tiene el servicio con respecto a países como Canadá, y la lejanía de incorporar redes alternativas o regulaciones que aceleren la utilización de las redes existentes en modo multi-servicios o BA, tampoco asegura que a 2010 el déficit no supere el 80% de los hogares.

Para 2006-2010, este desafío podría facilitarse si la actual administración, entre otras acciones: i) agiliza la adjudicación de frecuencias para operar sistemas de Wi-Fi; ii) revisan las condiciones posibles de establecer para el desarrollo de sistemas PC que usen la red de distribución eléctrica para aplicaciones BA; iii) impulsa el Wi-Fi como última milla, de inferior grado de servicio, alternativa a la existente; iv) impulsa la instauración de la desagregación de facilidades de redes de última milla, tal vez con carácter transitorio, estableciendo las condiciones que incentiven adecuadamente tanto al desarrollador de redes como a los usuarios que hacen uso de éstas; y v) se incentiva la migración de las redes y



Cristian Rojas*

esquemas de tarificación de los servicios a redes BA multi-servicios y esquemas de rentas planas –incluida la telefonía sobre BA(IP)– respectivamente.

Los 66 PC cada 100 habitantes de países como EE.UU. versus los 12 de Chile, refuerzan la necesidad de políticas y gestión pública más eficaces. En el país existe una oportunidad única para mejorar este indicador, y la otorga el dinamismo

de la industria del retail. El próximo gobierno debiera aprovechar la eficiencia que se ha logrado en materia de compra mayorista a nivel mundial y en la administración de crédito de la población. Garantías estatales al crédito para adquisición de PC, así como el estímulo a la creación y desarrollo de un mercado secundario y certificado de PC, son medidas que además de mejorar índices, son factible de llevar a cabo en el próximo cuatrienio.

En materia de subsidios, en la medida que existan o se gestione los recursos, el acceso a PC y suministro temporal (anual) de conectividad individual, es un beneficio que sectores medios-bajos de la población debieran valorar, pues recursos de postulación anual permite a estos grupos constatar los ahorros en comunicación, en acceso a información de educación, salud, en optimizar gastos en compras y entretenimiento, pudiendo llegar a incidir en la distribución del presupuesto familiar.

Tal como lo señala el jefe de asesores de la Presidencia en su reflexión, si se reconoce desde ya que el déficit de conectividad en BA y PC es un problema público, se es más preciso en definir los desafíos de política y gestión pública del sector para el próximo gobierno, haciendo más factible su concreción. Probablemente, la creación de mayores espacios y fortalecimiento de asociaciones de consumidores; perfeccionamiento de facultados; lograr mayores grados de coordinación estatal; reformas normativas y reglamentación de las mismas; que incrementen las alternativas de redes de última milla y aceleren la transformación de las redes existentes en redes de uso mayorista y convergentes o multiservicios; entre otros, son exigencias que demandan mayores grados de autocrítica en la "técnica" de hacer gestión pública en un sector tradicionalmente estigmatizado como técnico y no social.

(* Director Ejecutivo Regulación & Mercados-Grupo Consar)