

# Federalismo Regulatorio en Telecomunicaciones

Francesc Trillas  
CMT, Marzo 2011

# Sumario

- Motivación
- Utilidad para TC de la literatura sobre federalismo económico
- Asignación jurisdiccional en Estados Unidos y Europa
- Tipos de externalidades relevantes y descentralización
- Impacto de la descentralización sobre la inversión en banda ancha

# Motivación

- Complejidad jurisdiccional en USA, UE, acrecentada por la liberalización.
- Documentos CE, OFCOM y ARCEP sobre rol de los colectivos locales y regionales.
- Activismo municipal, ej Viladecans y Barcelona.
- Diferenciación geográfica de la regulación para explotar las diferentes condiciones competitivas entre regiones.
- Dilema clave: derechos de paso vs economías de escala.

	<b>Favours Central Regulation</b>	<b>Favours Local Regulation</b>	<b>Ambiguous</b>
<b>First Generation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Externalities and scale</li> <li>-Coordination</li> <li>-Race to the bottom</li> <li>-Beggars thy neighbour</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Laboratory federalism</li> <li>-Tailoring</li> <li>-Regulatory Competition</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Market definition</li> <li>-Special districts</li> </ul>
<b>Second Generation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Quasi-rents</li> <li>-Compliance costs</li> <li>-Regulatory capacity</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Market preserving federalism</li> <li>-Political participation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Contractual issues</li> <li>-Accountability</li> <li>-Capture</li> <li>-Commitment</li> </ul>

# Asignación Jurisdiccional (UE)

- Las directivas europeas han armonizado la regulación (para facilitar comercio, reducir “compliance costs”), respetando básicamente que la regulación tiene lugar en los estados miembros.
- Hasta el segundo paquete el papel de la CE se centraba en la definición de mercados, en el tercero se amplía a los remedios y se crea BEREC.
- El nivel europeo ha impuesto un calendario de liberalización, pero no ha creado un mercado único.

# Asignación Jurisdiccional (USA)

- La regulación históricamente ha tenido lugar en los Estados, aunque el nivel federal asumía las regulaciones inter-estatales (larga distancia).
- La introducción de competencia fue fruto de los tribunales y del legislativo federal.
- La Ley de 1996 intentó sin mucho éxito ordenar las relaciones entre el nivel federal y los Estados, pasando de un federalismo dual a un federalismo cooperativo (Nuechterlein y Weiser).
- El mercado nacional (continental) y las empresas que concentran este mercado internalizan buena parte de las externalidades.

# Externalidades Relevantes y Descentralización

- Externalidades Territoriales Positivas
  - Directas: externalidades de red
  - Indirectas: desarrollo de aplicaciones
  - Rendimientos crecientes
- Externalidades Territoriales Negativas: atracción de factores móviles provenientes de otras jurisdicciones.
- Externalidades con otras políticas públicas
  - Positivas: crecimiento, “competitividad”
  - Negativas: lucha contra la inflación o déficit público.

# Externalidades Relevantes y Descentralización

- Los poderes locales pueden internalizar mejor las externalidades entre políticas públicas y los poderes centrales las externalidades territoriales.
- Los poderes locales están menos especializados: con menos instrumentos tratan de abordar más objetivos.

# Externalidades relevantes y descentralización

- Los costes administrativos fijos de la especialización regulatoria hacen que ésta sólo sea atractiva para niveles elevados de población: Mulligan y Shleifer.
- En consecuencia, la especialización regulatoria se produce más en los niveles centrales: mejor asignación de instrumentos a objetivos (incentivos de mayor intensidad), pero menor coordinación de políticas.
- La regulación en los niveles sub-centrales es menos especializada: peor asignación de instrumentos a objetivos (incentivos de menor intensidad) pero mayor coordinación de políticas.

# Externalidades relevantes y descentralización

- Sin costes administrativos ni problemas de compromiso: se puede aplicar Tinbergen (descentralizar sólo aquellos **instrumentos** que tengan un impacto sobre **objetivos** locales).
- Con costes administrativos y problemas de compromiso, los problemas locales son multi-tarea (Dixit): ello debilita los incentivos, lo cual puede tener buenas propiedades en un contexto dinámico (Martimort, Weingast) al atenuarse el “ratchet effect”.

Table 4. Fixed effects panel estimations for EU countries, 2000-06.  
 Dependent Variable: broadband penetration

<i>Variables</i>	<b>Model 1</b>	<b>Model 2</b>	<b>Model 3</b>	<b>Model 4</b>
<i>Constant</i>	-73.923 (-3.87)	-134.20 (-6.42)	-82.923 (-3.70)	-74.944 (-3.87)
<i>Economics and Demographics</i>				
GDPpc	<b>0.0006</b> <b>(7.45)</b>	<b>0.0004</b> <b>(4.28)</b>	<b>0.0004</b> <b>(5.11)</b>	<b>0.0003</b> <b>(4.06)</b>
Density	<b>444.51</b> <b>(3.18)</b>	<b>767.33</b> <b>(5.12)</b>	<b>505.42</b> <b>(3.34)</b>	<b>478.94</b> <b>(3.30)</b>
<i>Competition</i>				
HH-inter	--	--	<b>-2.382</b> <b>(-1.80)</b>	<b>-2.972</b> <b>(-2.54)</b>
Full unbund	--	--	--	<b>2.649</b> <b>(4.84)</b>
<i>Decentralization</i>				
%Cent revenue	<b>-22.862</b> <b>(-3.27)</b>	--	<b>-12.397</b> <b>(-1.71)</b>	-4.963 (0.433)
Row1	---	-1.755 (-1.40)	--	--
<i>N</i>	150	120	117	109
<i>Countries</i>	19	15	19	18
<i>R<sup>2</sup> within</i>	0.6648	0.6983	0.6884	0.7593

Note: in bold, statistically significant.

# Comentarios finales

- La descentralización puede facilitar la inversión cuando dominan las externalidades positivas entre políticas, pero no facilita la liberalización cuando las empresas dominantes son locales (nacionales).
- Europa ha desarrollado un sofisticado proceso de federalismo cooperativo, con más armonización que integración.
- Se desarrollan procesos de activismo local y regional y de diferenciación geográfica de la regulación, tanto en Europa como en América.

# Comentarios Finales

- Algunas ideas con futuro:
  - Experimentación
  - Especialización
  - Input de poderes locales y regionales en
    - Ordenar el proceso de uso compartido de infraestructuras
    - Diferenciación geográfica de la regulación: distintos mercados geográficos o distintos remedios regionales para un mismo mercado nacional (dilema entre practicalidad y granularidad; problemas de “solidez” regulatoria, ver OCDE 2010 -gracias referee!)
    - Inversión pública (bajo condiciones en que el *crowding out* con la inversión privada sea de poca magnitud)

*“Por otra parte, estamos en el Siglo XXI y España y Francia ya no son lo que eran en 1939, ya no hay pesetas ni francos, ni siquiera hay frontera entre los dos países (...). Lo más sencillo hubiera sido desconectar el móvil, ignorar microondas y vibraciones de la modernidad y regresar la montaña a su estado original, pero resulta que el teléfono, además de ser un trasto molesto que obstaculizaba mi experiencia, era el indicador de la frontera entre los dos países. De un lado operaba una compañía telefónica, y del otro, otra, y cada vez que, en mi camino levemente errático por la cima, cruzaba la línea virtual que divide España de Francia, mi incursión se registraba en la pantalla del teléfono, que cambiaba de Movistar a Bouygtel.”*

From Jordi Soler (2009), *La Fiesta del Oso*, Literatura Mondadori.