

## La Net Neutrality como imposición

**Fernando Herrera**

Analista asociado  
ENTER-IE

El pasado 21 de septiembre, el presidente de la FCC, Julius Genachowski, anunció en un discurso dos nuevos principios para preservar la neutralidad de la Red, mediante los cuales se pretende prevenir la discriminación por parte de los proveedores de acceso sobre contenidos y aplicaciones de Internet y se quiere asegurar que estos sean transparentes en las prácticas de gestión de redes que implementan.

Esta nota ENTER analiza dichas propuestas y los efectos de pretender la apertura de Internet a base de obligaciones a los operadores de acceso como, por ejemplo, la pérdida de innovación, inversión y prosperidad.<sup>s</sup>

En mitad de la gran polémica que tiene montada el Gobierno de Obama con la nacionalización de la sanidad, aún le sobra tiempo para dedicar atención al futuro de Internet y las redes de telecomunicaciones. Así se constata atendiendo al discurso que el pasado 21 de septiembre pronunció el presidente de la FCC ante 'The Brookings Institution', en la capital federal de los Estados Unidos. En su alocución, Mr. Genachowski descubría su programa para '*preservar una Internet libre y abierta: una plataforma para la innovación, la oportunidad y la prosperidad*'<sup>1</sup>.

La propuesta del señor Genachowski exige, como suele ser el caso, el incremento de la regulación y de las obligaciones que soportan los operadores de red de telecomunicaciones, por lo que las reacciones no se hicieron esperar.

Por su parte, la Comisión Europea, por medio de Mrs. Vivianne Reding, la comisaría encargada de Sociedad de la Información, se refirió a la cuestión de una forma algo más tranquilizadora<sup>2</sup>: '*Es cierto que el marco regulatorio de Europa, con su enfoque procompetitivo (sic), ha constituido hasta ahora un instrumento efectivo para solventar muchos problemas relacionados con la neutralidad de red*'<sup>3</sup>. Afortunadamente, el ciudadano europeo puede respirar tranquilo, pues Mrs. Reding '*planea ser la primera línea de defensa de Europa cuando quiera que llegue una amenaza real para la neutralidad de red*'<sup>4</sup>.

Con independencia de la evolución regulatoria en Europa, que seguramente se produciría tras las medidas resultantes en los Estados Unidos, hay que considerar que cualquier distorsión sobre la capacidad de innovar en Internet que allí se produjera, tendría los mismos

<sup>1</sup> 'Preserving a Free and Open Internet: A Platform for Innovation, Opportunity, and Prosperity', Remarks of Chairman Julius Genachowski, 21 Septiembre 2009. Disponible en: <http://openinternet.gov/read-speech.html>

<sup>2</sup> 'The Digital Single Market: a key to unlock the potential of the knowledge based economy', Viviane Reding, 1 Octubre 2009, SPEECH/09/429. Disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=SPEECH/09/429&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

<sup>3</sup> 'It is true that Europe's telecoms framework, with its pro-competitive approach, has so far been an effective tool for tackling many problems with regard to net neutrality.' (Traducción propia).

<sup>4</sup> 'I plan to be Europe's first line of defence whenever it comes to real threats to net neutrality.' (Traducción propia).

efectos aquí. No hay que olvidar que es de ese país de donde procede la mayor innovación y riqueza en relación con Internet. Y si dicha capacidad se pierde por alguna razón, todos los individuos del mundo globalizado estaremos sufriendo la pérdida.

## El discurso del presidente de la FCC

Para Mr. Genachowski, la arquitectura abierta de Internet es la clave para comprender su potencia como motor de creatividad, innovación y crecimiento económico. Gracias a dicha apertura<sup>5</sup>, ninguna entidad puede decidir por el mercado qué aplicaciones son las ganadoras y cuáles las perdedoras. Esto se debe a que, con esa arquitectura, se empuja la inteligencia y la toma de decisiones a los bordes de la red, hacia los usuarios finales, las empresas de todo tamaño y sector, los creadores. Todo el mundo puede contribuir e innovar sin permiso de nadie.

El presidente de la FCC tuvo incluso unas palabras para las aplicaciones relacionadas con la sanidad, de las que nos dice que pueden reducir costes y mejorar el servicio médico. Y también el ahorro energético.

Sin embargo, esta situación idílica se ve amenazada, y con ella la creatividad y la prosperidad. Son tres las amenazas que se ciernen sobre la apertura de Internet:

- El limitado grado de competencia entre los proveedores de servicios. Según él, la elección de proveedores se ha reducido al pasar de acceso por banda estrecha a la banda ancha.
- La canibalización de los ingresos de que se nutren los operadores de redes. Muchos servicios por Internet compiten directamente con los servicios de los que los operadores obtienen sus ingresos, como la telefonía o televisión.

- La explosión del tráfico en Internet. Las tecnologías para gestionar el tráfico en la red se han hecho más sofisticadas y de uso más extendido, y menos comprensibles para los usuarios.

La solución propuesta por Mr. Genachowski pasa por incorporar al marco regulatorio ni más ni menos que seis obligaciones para los operadores de red. Dichas obligaciones proceden de incorporar dos nuevas a las cuatro ya conocidas de neutralidad de red, y de dotar a estas últimas de rango de norma para los operadores, ya que hasta ahora únicamente constituían principios informadores para las decisiones de la FCC<sup>6</sup>.

Las cuatro primeras obligaciones tienen forma de derechos de los usuarios:

1. Derecho a acceder a cualquier contenido legal.
2. Derecho a ejecutar aplicaciones y servicios de su elección.
3. Derecho a conectar los dispositivos legales de su elección, siempre que no dañen la red.
4. Derecho a competición entre proveedores de red, proveedores de aplicaciones y servicios, y proveedores de contenidos.

Junto con estos, se establecen dos nuevos principios:

5. Principio de no discriminación: Los proveedores de acceso no pueden discriminar contra contenidos o aplicaciones concretas, siempre que sean legales.
6. Principio de transparencia: los operadores de red deben informar de los mecanismos que utilicen para gestionar el tráfico en la red.

De esta forma, termina Mr. Genachowski, se preservará una Internet libre y abierta, lo

<sup>5</sup> Término elegido para traducir 'openness'.

<sup>6</sup> Estos principios se recogen en el Policy Statement FCC 05-151, de 5 de agosto de 2005. Ver [http://hraunfoss.fcc.gov/edocs\\_public/attachmatch/DOC-260435A1.pdf](http://hraunfoss.fcc.gov/edocs_public/attachmatch/DOC-260435A1.pdf)

que beneficiará tanto a consumidores como a empresas. *'Garantizar una Internet robusta y abierta es lo mejor que podemos hacer para promover la inversión y la innovación.'*<sup>7</sup>

## Las amenazas a la apertura de Internet

Siguiendo la lógica del discurso resumido, lo primero es analizar la pertinencia y magnitud de las amenazas identificadas. A continuación, se evaluará hasta qué punto la política propuesta puede ser eficaz para evitar las citadas amenazas, si es que realmente lo constituyen.

La primera de las amenazas tiene que ver con el grado de competencia entre los proveedores de servicios. La lógica parece ser la siguiente: en la medida en que uno solo o unos pocos operadores controlen el acceso de los usuarios a Internet, más fácil les resultará el bloqueo de aquellos servicios o contenidos que les resulten incómodos.

Si existen competidores suficientes, se puede esperar que esta clase de conductas sea más difíciles de implementar, pues aquel operador que deniegue indebidamente acceso a servicios a sus usuarios, posiblemente pierda clientes a favor de aquellos que mantengan una política de acceso abierto.

Cuando los reguladores se expresan en estos términos, siempre surge la pregunta de cuánta competencia les parece suficiente. En los Estados Unidos, en la mayor parte de los sitios, se pueden conectar con banda ancha a través de su operador local telefónico, a través de su operador de cable, mediante operadores móviles, e incluso con satélite. ¿Por qué siguen sin ser suficientes?

Pero imaginemos que hubiera uno solo. Estos reguladores se olvidan de que el cliente es soberano, y puede optar entre conectar-

se y no hacerlo. Se olvidan también de que el operador ha hecho cuantiosas inversiones para prestar el servicio, y lo último que quiere es espantar a sus usuarios. Así pues, si se dedica a bloquear servicios, puede que pierda ingresos de aquellos clientes que quieran acceder a los mismos, y eso aunque no tengan alternativas.

Los reguladores quieren hacer creer al ciudadano que el operador tiene algún tipo de poder sobre ellos. Y, sin embargo, lo que ocurre es justo lo contrario: es el operador el que está a merced de que el cliente quiera o no contratar sus servicios. De hecho, son los reguladores y los gobiernos los únicos que tienen poder sobre los individuos, a los que nunca se les deja opción a, por ejemplo, no pagar los impuestos.

La segunda amenaza está relacionada con la primera. Los operadores que suministran servicios de acceso a Internet proporcionan también servicios de telefonía y de televisión. Estos servicios son en la actualidad una de sus principales fuentes de ingresos y, por tanto, de viabilidad. Sin embargo, servicios sustitutivos de ellos se proporcionan en Internet a precios muy inferiores, cuando no directamente de forma gratuita (por ejemplo, Skype para telefonía, o Youtube, para televisión).

Así pues, siguiendo la lógica del regulador, los operadores tienen fuertes incentivos a evitar que sus clientes de banda ancha utilicen estos servicios por Internet, pues, si se lo permiten, perderán ingresos. Por supuesto que eso puede ocurrir. Pero también puede pasar que pierdan ingresos como consecuencia de la pérdida de clientes que se produzca si optan por esa política. De hecho, normalmente los operadores se preocupan más por la pérdida de clientes que por la pérdida de ingresos de un cliente. Al fin y al cabo, en el primer caso la pérdida es total, y en el segundo sólo parcial.

En esencia, el operador sólo practicará esa estrategia si la prevé beneficiosa, esto es, si anticipa que no va a perder clientes por hacerlo. Y si no pierde clientes por dicho bloqueo, esto implica que los clientes no

<sup>7</sup> *'Ensuring a robust and open Internet is the best thing we can do to promote investment and innovation'* (Traducción propia)

valoran tanto el acceso a dichos servicios como Mr. Genachowski parece creer. En definitiva, aunque al presidente de la FCC esto le parezca una amenaza, a lo mejor a los ciudadanos a los que dice proteger, no les importa tanto el tema.

La última amenaza identificada por Mr. Genachowski tiene que ver con la creciente sofisticación y extensión de las tecnologías de gestión de tráfico. Según él, estas tecnologías no dejan de ser instrumentos, y no *'pueden por sí solas determinar las respuestas correctas a cuestiones difíciles de política'*<sup>8</sup>. No se sabe, sin embargo, a qué cuestiones se refiere. Por tanto, ni siquiera se concreta la amenaza.

Lo cierto es que al presidente de la FCC le parece muy importante que estas técnicas de tráfico sean de dominio público, como si eso le importara al cliente. Éste lo único que quiere es un servicio que cubra sus expectativas y le suponga más valor del dinero que le cuesta. No le interesa cómo se consigue tal objetivo, como tampoco el proceso de fabricación de un automóvil, o el de elaboración del limpiacristales que utiliza. ¿Por qué sí es tan importante que conozca cómo gestiona el operador su red? No lo ha sabido hasta ahora, que presumiblemente era más sencillo, y ha podido disfrutar de servicios de telecomunicaciones de calidad (bueno, de la calidad que permitía un monopolio legal).

En conclusión, las amenazas trazadas por el presidente de la FCC parecen más bien producto del imaginario típico del regulador (bajo nivel de competencia, prácticas siniestras del empresario) y no constituyen preocupación alguna para la mayor parte de los clientes actuales y potenciales.

## Las medidas propuestas

Asumamos, no obstante, que las amenazas descritas son creíbles, para analizar si las medidas propuestas resultarían beneficio-

sas. Esto es, si los beneficios de la eliminación de la posible amenaza superan los costes de su implementación regulatoria.

Las medidas propuestas se pueden resumir en dos: concesión de derechos a los usuarios ('The four freedoms') y obligaciones de no discriminación y transparencia a los operadores.

### • Concesión de derechos

Aparentemente, la concesión a los usuarios de los derechos a acceder a los servicios y contenidos de su elección, y a conectar los dispositivos que deseen, podría conjurar la amenaza proveniente de la canibalización de servicios. En la medida en que los clientes sean conscientes y exijan estos derechos a los operadores, estos no podrán bloquear los servicios de Internet que compiten con los suyos.

Sin embargo, la concesión de derechos por parte de los gobiernos no contribuiría a eliminar ninguna amenaza; en todo caso, destruiría el sector. En efecto, lo de la concesión de derechos por los políticos es una de las grandes falacias de nuestro tiempo. Y es que toda concesión de derechos implica la exigencia de deberes a un tercero. Por ejemplo, el derecho al trabajo implica que alguien se vería obligado a contratar al ejerciente de tal derecho. La actual situación de desempleo en España prueba que el mero derecho al trabajo (aunque se haga al más alto nivel, el constitucional) no crea por arte de magia puestos de trabajo.

De la misma forma, la concesión de los derechos de acceso antes citados no soluciona el problema de canibalización de ingresos antes referido. Los escenarios son básicamente dos:

1. El operador es viable con los ingresos que obtiene de banda ancha, y no necesita para sobrevivir los ingresos procedentes de los servicios que se ven canibalizados.

<sup>8</sup> *'They cannot by themselves determine the right answers to difficult policy questions'* (Traducción propia)

2. El operador no es viable en ausencia de dichos ingresos.

En el primer caso, los derechos concedidos a los clientes los obtienen realmente por la dinámica del mercado, y no es necesaria la intervención política para su consecución. De hecho, dichos 'derechos' llevan siendo ejercidos por los clientes de los operadores de telecomunicaciones prácticamente durante toda su historia. Y es que el negocio de estos consiste en llevar tráfico, cuanto más mejor, y no en tratar de bloquearlo.

En el segundo caso, la exigencia por parte de los usuarios de sus supuestos derechos desembocaría en la quiebra y desaparición del operador, dejando a los clientes, no ya sin derechos, sino siquiera sin servicios. Y esta situación es indiscutiblemente peor que la existencia de servicios de banda ancha con ciertas limitaciones.

En resumidas cuentas, los únicos derechos realistas son los compatibles con la viabilidad de los agentes, que coinciden con aquellos por los que los clientes están dispuestos a pagar. Ningún derecho concedido por gobiernos puede alterar esta circunstancia, sin llevar a la ruina al sector afectado.

Quizá el paroxismo de esta concesión de derechos se alcanza con el cuarto que pretende definir la FCC: el derecho a la competencia a todos los niveles del servicio. Parece claro que con la concesión de este derecho se pretende eliminar la primera de las amenazas, la supuesta inexistencia de un nivel de competencia aceptable. Sin embargo, es difícil concebir de qué forma se puede exigir este derecho por parte los supuestos detentadores del mismo: ¿exigirán a otros operadores que suministren servicios en sus áreas geográficas? ¿Pasarán a la casa de su vecino y le exigirán que comience a prestar servicios?

- **Principio de no discriminación**

De acuerdo a este principio, los operadores no pueden discriminar entre contenidos y/o

aplicaciones específicas. En la práctica, por tanto, se prohíbe la prestación de servicios de distinta calidad a proveedores de contenidos. Para ilustrar con claridad el alcance de la obligación, si se estableciera en el lado de los usuarios, esta prohibición implicará que no se pueden ofrecer productos con velocidades distintas: no se podría vender un servicio de 6 Mbps y otro de 20 Mbps.

La teoría económica neoclásica demuestra que esta imposibilidad de discriminar supone una reducción del bienestar. En efecto, el análisis de precios Ramsey<sup>9</sup> muestra que los precios que maximizan el bienestar social dependen del coste marginal de la provisión del servicio, y de la elasticidad de cada demandante con respecto al precio. Si se fuerza a que los precios sean iguales con independencia de la demanda, la consecuencia inmediata es una reducción del bienestar.

En el mercado de Internet, los efectos abstractos descritos consistirían, en esencia<sup>10</sup>, en la imposibilidad de prestar aplicaciones o contenidos que precisaran una calidad de servicio superior al normal, o exigieran una mayor priorización en la entrega de información. Así, por ejemplo, se imposibilitaría la prestación de servicios en tiempo real, o de televisión de alta definición en condiciones comerciales.

De hecho, la única posibilidad para que este tipo de servicios llegara a existir sería que los propios futuros clientes, a los que sí se podría discriminar por calidad de su acceso, se abonaran con el nivel de calidad necesario. Pero esto supone que el proveedor que pretenda prestar estos servicios, confronta una base potencial de clientes limitada (sólo los que tengan un acceso de alta calidad), sin opción para asegurar con sus recursos la calidad del servicio, con lo que podría acceder a toda la base de clientes.

Los proveedores de aplicaciones y contenidos se encontrarían dependiendo para la viabilidad de su modelo de negocio de as-

<sup>9</sup> Laffort J.-J. & Tirol J. (1993). A theory of incentives in procurement and regulation. MIT Press.

<sup>10</sup> Sidak J.G. (2006). A Consumer-Welfare Approach to Network Neutrality Regulation of the Internet. Journal of Competition Law & Economics (2).

pectos sobre los que carecen de absoluto control, gracias a esta obligación. Es obvio que esta circunstancia dificulta la innovación, la inversión y el crecimiento económico, justo lo contrario de lo que pretende Mr. Genachowski con sus medidas.

- **Principio de transparencia**

Por último, se pretende obligar a los operadores a ser transparentes en sus técnicas y políticas de gestión de red. Esta obligación es supuestamente el instrumento contra la amenaza que suponen estas técnicas, amenaza cuya naturaleza carece de concreción.

Dado que los problemas que supuestamente solucionaría este principio no se han concretado, resulta muy difícil evaluar si sería efectivo en resolverlos. Podría afirmarse que el regulador desea la transparencia por la mera transparencia.

Una vez más, si esta transparencia es demandada por los usuarios, no cabe duda de que los operadores, guiados por la presión competitiva y por el riesgo de perder clientes, la ofrecerán espontáneamente. Es más difícil entender qué puede llevar a los clientes a desear esto.

Lo que es indiscutible es que dicha obligación de transparencia conllevará más costes para los operadores, aunque sólo sea el esfuerzo de documentación y clarificación de aspectos técnicos complejos, la actualización de la misma, y el consumo de recursos en servidores, en los que presumiblemente se cargará tal documentación.

Pero es que también hay un riesgo de que se reduzca la innovación en técnicas de gestión de red, puesto que los operadores que hicieran este esfuerzo deberían ponerlo a disposición de sus competidores, perdiendo así su posibilidad de diferenciarse. Resulta difícil imaginar quién puede estar interesado en innovar en estas condiciones.

Una vez más, esta obligación atenta contra la innovación y la inversión, y aumenta

innecesariamente los costes para los usuarios, por lo que difícilmente se puede hablar de una mejora en la prosperidad.

## Conclusión

El objetivo político que se plantea el nuevo presidente de la FCC, garantizar la apertura de Internet como cauce para la innovación y el desarrollo, es ciertamente loable.

Sin embargo, lo primero que hay que comprender es que Internet ha actuado como motor económico hasta el momento sin necesidad alguna de instaurar principios y derechos. Las amenazas que tanto preocupan a Mr. Genachowski distan de ser creíbles, y no se pueden generalizar basándose en casos puntuales, como él ha hecho en su discurso. Se ha puesto de manifiesto que la lógica y la evidencia histórica están de acuerdo en mostrar que los operadores de telecomunicaciones no tienen incentivos para bloquear contenidos, que sus perspectivas de negocio son contrarias a esta actuación, incluso ante una potencial canibalización de ingresos.

En cambio, los efectos del otorgamiento de derechos como se propone, sólo podrían ser negativos para los intereses de los receptores de tales derechos: o bien dichos derechos son compatibles con la viabilidad del operador (y entonces se otorgarán a los clientes a cambio de su pago), o bien no lo son, y su exigencia conllevaría la desaparición del operador y la pérdida del servicio.

De idéntica manera, los principios de no discriminación y transparencia tendrán efectos negativos sobre la innovación, la inversión y la prosperidad, y no los positivos que se derivan de la apertura de Internet.

Son los efectos de pretender la apertura de Internet a base de obligaciones a los operadores de acceso. Si se trata de abrir Internet 'a hachazos', lo más probable es que el usuario se quede sin Internet, y sin inversión, innovación y prosperidad.