

Las Telecomunicaciones en el Perú: Lo que falta por hacer

Entrevista a José Juan Haro

Por Aymé Límaco

El mercado dinamismo del sector de las Telecomunicaciones en el Perú, exige que cada uno de los actores que en él participan se desempeñen de manera eficiente. En esta entrevista, el Dr. José Juan Haro¹ nos brinda sus apreciaciones críticas sobre el desarrollo de las telecomunicaciones en nuestro medio.

¿ EL MARCO REGULATORIO EN TELECOMUNICACIONES GENERA INCENTIVOS SUFICIENTES A LA INVERSIÓN PRIVADA?

Creo que en general la regulación en telecomunicaciones en el Perú, desde la apertura del mercado ha sido bastante favorable para el desarrollo de la inversión privada, esto es fácilmente constatable con el acceso de nuevos operadores al mercado de las telecomunicaciones y con el crecimiento exponencial que ha venido observándose en el rubro de la inversión, particularmente en el rubro de la banda ancha o en la telefonía móvil, diría que en términos estructurales no hay mayor observación al respecto.

El problema coyuntural es que existen algunas preocupaciones de carácter institucional, derivadas del hecho de que hace casi un año el Consejo Directivo del Organismo Supervisor de la Inversión Privada en Telecomunicaciones (OSIPTTEL), no cuenta con sus miembros completos, esto origina una serie de preocupaciones y de cuestionamientos desde el punto de vista legal sobre si el presidente del Consejo Directivo del OSIPTTEL, como ha venido haciendo, en efecto tiene potestades para adoptar decisiones regulatorias unilateralmente, es decir, con su sola decisión. La preocupación hoy día es más bien una preocupación de carácter institucional que asegure que este camino de promoción de la inversión en telecomunicaciones en el Perú se mantenga.

¿EL DESARROLLO DE NUEVAS TECNOLOGÍAS, POR EJEMPLO LA IMPLANTACIÓN DE REDES INALÁMBRICAS, CUESTIONA LA EFICIENCIA DEL MODELO REGULATORIO ACTUAL?

En general, soy partidario de la neutralidad tecnológica en materia regulatoria, no creo que la regulación deba preocuparse por tecnologías, sino más bien por si existe o no poder de mercado y básicamente por la definición de mercados relevantes. Esto tiene que ver no con las tecnologías, sino con los servicios

y los usos que los usuarios le dan a la tecnología.

En tal sentido, no creo que sea necesario desarrollar una regulación específica para promover el acceso de tecnologías inalámbricas o para desincentivarlo, creo que en definitiva toca a los operadores privados definir si es mejor privilegiar este tipo de tecnología sobre otro. El problema con las tecnologías inalámbricas quizá solamente viene relacionado con el tema de la asignación del espectro y ese sí es un capítulo en el que el Estado cumple un rol muy activo, asignando bandas con distintos tipos de obligaciones relacionadas con la expansión del servicio, más allá de eso la regulación no tiene más que decir.

¿ CONSIDERA QUE EL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES HA TENIDO UN ROL PREPONDERANTE EN EL DESARROLLO DEL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES?

Diría que no solo el Estado sino también la empresa privada, a uno le queda la sensación de que se ha hecho mucho, pero que podría haberse hecho más, hemos venido creciendo muy agresivamente en los niveles de penetración, tanto en la telefonía móvil como en la telefonía fija. Esta es una buena noticia para el país pero la agenda pendiente incluye la provisión del servicio en zonas rurales y de difícil acceso, donde el potencial comercial es más bien pequeño.

El desarrollo de infraestructura de amplia capacidad para el transporte de señales al interior del país y el mejoramiento en general de las infraestructuras existentes, desde la perspectiva del Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), exige la adopción de un conjunto de mecanismos destinados a promover la inversión privada y acaso complementarla. En esta línea existen disposiciones emitidas por el MTC que deben destacarse; en primer lugar, la medida destinada a la reducción de aranceles para el ingreso de equipos terminales para la telefonía móvil, en segundo lugar la modificación de los mecanismos

¹ Abogado, Pontificia Universidad Católica del Perú. Master en Derecho, University of Chicago.

de cálculo del canon para el pago de las contribuciones relacionadas con el espectro, finalmente el impulso que se le ha dado a las licitaciones rurales a través del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones que fue transferido del OSIPTEL al MTC.

Asimismo, las normas que se promovieron también desde el MTC, aunque no han sido aprobadas por el Congreso, destinadas a facilitar el despliegue de infraestructura en el país y minimizar las barreras burocráticas que pueden establecer las municipalidades. Yo creo que son medidas importantes, aunque quizá como decía al inicio, siempre queda la sensación de insatisfacción porque todavía hay mucho camino por recorrer, por ejemplo, hay dinero que el Estado puede asignar con mayor agilidad para el desarrollo de las telecomunicaciones rurales, a pesar de ello y en general el balance es positivo.

Pienso que se está haciendo un gran esfuerzo y sin embargo siempre queda el reto de hacer las cosas más rápido. Lamentablemente algunos de los concursos convocados en el pasado reciente, no concluyeron satisfactoriamente, o luego de la firma del contrato correspondiente resultaron en una situación de incumplimiento, esto cuestiona el proceso que se viene siguiendo desde una perspectiva puramente práctica, a pesar de todo el esfuerzo que se viene realizando los resultados no se dan.

Es necesario hacer un diagnóstico mucho más profundo para saber qué puede estar fallando en uno u otro caso, yo tengo muy claro que el MTC está haciendo las cosas muy seriamente, hay una curva de aprendizaje que creo se cerrará pronto.

¿ EL ESTABLECIMIENTO DEL RÉGIMEN DE CONCESIÓN ÚNICA, HA LOGRADO SU FINALIDAD, ES DECIR, PROMOVER LA CONVERGENCIA DE REDES Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES?

En esto soy más bien un escéptico, creo que el Estado debería entregar los títulos habitantes con seguridad y agilidad asegurando mínimas condiciones y punto, no más que eso. Ello será mejor en la medida en que seamos capaces de reducir las exigencias para todos los operadores en el mercado, es decir, no solo para los entrantes, sino también para los que ya están establecidos.

El problema del flexibilizar los requisitos para el otorgamiento de los títulos habitantes es que en algunos casos se flexibilizan solo para los nuevos y no tanto para los establecidos, este es un supuesto de discriminación complicado de digerir. Sin embargo, cuando se agilizan los trámites administrativos de modo general, para todos los participantes en el mercado, es tremendamente positivo, si esto se consigue a través de una concesión única o a través de cualquier otro mecanismo en el que el objetivo de fondo, reducir el *time to market* para entrar en el mercado, se cumpla, no es muy relevante. Es decir, si yo tengo una concesión única pero igual debo registrarme para un determinado servicio o no, todo dependerá final-

mente de cuál sea el resultado que en los hechos produzca, la elaboración teórica no me parece muy relevante en este caso.

¿ LA CRECIENTE COMPETENCIA EN EL MERCADO DE LAS TELECOMUNICACIONES DEBE DETERMINAR LA ELIMINACIÓN DE LAS MAYORES OBLIGACIONES QUE LE FUERON IMPUESTAS AL «OPERADOR DOMINANTE» POR OSTENTAR TAL CALIDAD?

No es cierto que al «operador dominante» se le hayan impuesto siempre mayores obligaciones y diría que la regla general es más bien la inversa y es que todos los actores en el mercado tienen paridad de condiciones, lo que ocurre es que en ciertos aspectos específicos donde se considera que el poder de mercado puede ser un problema en la formación de los equilibrios, se decide en ocasiones optar por una intervención regulatoria que incide únicamente sobre uno de los operadores y ese es el caso cuando hablamos de los contratos de concesión de Telefónica del Perú y la regulación tarifaria y no de cualquier precio, sino de las tarifas para el usuario final. La regulación de cargos de interconexión, conforme establecían los contratos de concesión de Telefónica y como se ha desarrollado desde la apertura del mercado ha sido usualmente simétrica, es decir, equivalente para todos, y también ha sido equivalente para todas las condiciones de uso y las reglas de calidad las normas tributarias.

En consecuencia, cuando hablamos de obligaciones especiales sobre el operador dominante normalmente vienen relacionadas con regulación tarifaria, por ejemplo la del factor de productividad que se aplica solo para Telefónica del Perú, ahora desde un punto de vista económico la razón por la que esto ocurre es porque al regular directamente al operador establecido, cualquier entrante que compita con él en las zonas donde se encuentre tendrá que sujetarse como tope a las tarifas que el operador establecido coloca. En otras palabras, la regulación tarifaria incide directamente sobre el operador establecido pero indirectamente sobre sus competidores.

Ahora bien, una de las cosas que uno puede cuestionarse efectivamente es si con la aparición de competencia, cualquier tipo de regulación tarifaria puede tener lugar. Al respecto los contratos de concesión de Telefónica del Perú establecen que cuando existen condiciones de competencia efectiva, el organismo regulador puede adoptar una decisión para dejar de regular un determinado mercado. Cabe indicar que recientemente el OSIPTEL ha expedido una resolución, aunque nuevamente pueden haber preocupaciones de carácter formal por el hecho de que solo ha sido suscrita por el Presidente del Consejo Directivo del OSIPTEL, para desregular una porción del mercado de larga distancia, estrictamente las llamadas originadas con tarjetas prepago.

Creo fervientemente en el hecho de que la competencia produce siempre los mejores resultados y que la regulación tiene una alta probabilidad de error y

que allí donde podemos elegir entre competencia y regulación es mejor elegir la primera, la competencia exige menos regulación.

¿ LA ASIGNACIÓN DE LOS RECURSOS ESCASOS, LA NUMERACIÓN Y EL ESPECTRO, HA SIDO EFICIENTE?

Este concepto de recursos escasos es un pleonasmismo, por definición algo para ser un recurso desde el punto de vista económico y tener valor supone la existencia de la escasez, si algo no fuera escaso no sería valuable, la numeración por ejemplo, veinte millones o noventa millones de números. Además, decir que la numeración es escasa es complicado, siempre hay una forma de proveer más recursos, en el caso de la numeración lo estamos viendo, estamos añadiendo un número más y si crecemos tanto que necesitamos más pues lo añadiremos. Considero que la buena noticia de ese asunto es que en el tema de numeración se puede usar más eficientemente con facilidad.

En cuanto al tema del espectro, las tecnologías van descubriendo formas cada vez más eficaces de usar lo que está disponible, tenemos por ejemplo, que con el mismo ancho de banda cada vez se puede hacer más, esto exige normalmente replantearse las asignaciones de espectro. Lo que establece la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) al respecto son recomendaciones, la crítica va relacionada con la rapidez con que se siguen las recomendaciones de este organismo, me parece que es una preocupación que puede estar justificada, pero que de modo alguno ha representado para el desarrollo del mercado de telecomunicaciones alguna dificultad mayor.

Sin embargo, en términos generales, este esquema en el que la propiedad y por ello la asignación del uso del espectro recaen en el Estado, es uno particular. En este sentido, creo que deberíamos pasar a un régimen de libre circulación del espectro en el mercado, no obstante esta posibilidad es aún lejana. Cabe indicar que la libre circulación del espectro permitiría que los usos menos eficientes sean sustituidos en el propio mercado por usos más eficientes sin necesidad de la intervención estatal, en consecuencia se agilizaría en gran medida el proceso, así, ya no sería necesario estar adecuando los planes nacionales de atribución de frecuencias.

Entonces, es verdad que en el mercado se requiere un modelo de coordinación para el uso de los recursos, sin embargo, también es cierto que la coordinación estatal no es la única salida.

SE HA SEÑALADO QUE LA PROMULGACIÓN DE LA LEY DE PORTABILIDAD NUMÉRICA, ES UNA MEDIDA DESTINADA A PROMOVER LA COMPETENCIA EN EL MERCADO DE TELEFONÍA MÓVIL. ¿ ES ACERTADO HACER UNA AFIRMACIÓN EN ESTE SENTIDO?

La norma señala que la portabilidad numérica debe de implementarse en el año 2010 y veo poco probable que esa norma vaya a ser eliminada. Sin embargo, creo la portabilidad desde el punto de vista de la competencia es una mala idea, y no lo digo en general porque quisiera que en el Perú esto funcionara distinto, como funcionan muchos países, la portabilidad es hoy una regla común en Europa y es altamente probable que sea una regla común en el mundo en un futuro cercano. En América Latina, son varios los países que han implementado este sistema y el Perú ha querido sumarse a esta tendencia.

Normalmente se asume que la portabilidad es un mecanismo dirigido a fomentar la competencia, a reducir las barreras de cambio de operador (*switching costs*) y con ese objetivo se sostiene que si la portabilidad no existiera sería muy complicado cambiar de operador. Por el contrario, yo diría que eso es una falsedad, el supuesto de base es absolutamente errado, porque no llegaría a explicarse como es que los operadores entrantes en países como el Perú han arrebatado, en algunos casos, con tanta agresividad mercados del operador establecido, pues bien, si fuera tan complicado cambiarse de operador lo que deberíamos ver es poca gente dispuesta a hacerlo y sin embargo eso no es lo que ocurre. Teniendo en cuenta lo anterior, yo diría que esa barrera que se ha querido creer que existe, no es tal. Así, se ha dicho que el cambio de operador es más fácil para de las personas individuales que para las empresas, pero incluso eso es inexacto, también hay cambios de una empresa a otra.

El problema para mí es que cuesta mucho implementar la portabilidad y ello implica que esos recursos no se están utilizando para generar valor adicional en el mercado, en tal sentido, son recursos malgastados que se podrían utilizar para mejorar la cobertura y la calidad de las redes o para generar más tráfico en estas mismas redes, en este sentido no es una medida razonable. Por otro lado la experiencia demuestra que una vez que se implanta la portabilidad los usuarios pueden trasladarse del operador más grande al operador más pequeño viceversa, con lo cual el efecto neto de la portabilidad no necesariamente es una alteración sustancial de la estructura de mercado, lo que más bien se obtiene es una disminución en el valor por cliente o en la vida útil del cliente hay una disminución de la vida útil del cliente, esto impacta en la propensión de los operadores a subsidiar equipos y a otorgar beneficios a los usuarios, pues como quiera la vida útil del usuario se acorta y el campo de negocios para el subsidio se altera. En definitiva, hay un conjunto de connotaciones que hacen cuestionable la portabilidad desde un punto de vista económico, sin embargo desde un punto de vista político veo poco probable que el proceso de implementación de la portabilidad numérica se detenga, veremos luego si todas estas apreciaciones doy a título personal se concretan o no. **CTA**