

Convergencia y desarrollo de la Banda Ancha: ¿cómo promovemos Competencia sin reducir Competencia?*

Joselyn Olaechea Flores**

SUMILLA

En el ámbito de la Sociedad de la Información, las Telecomunicaciones son una oportunidad de crecimiento y desarrollo. Corresponde al Estado establecer una política dirigida al desarrollo de la banca ancha, con el objetivo de fomentar mayor competitividad, a fin de otorgar una mejor calidad de vida a las personas. La autora hace una revisión de temas de gran relevancia en la actualidad como la implementación de un backbone nacional y su subsidio a través del Fondo de Inversión en Telecomunicaciones – FITEL, la competencia entre plataformas, el acceso a elementos de red, la comercialización y acceso mayoristas, el cambio del régimen regulatorio tradicional y el nuevo rol del Organismo Supervisor de la Inversión en Telecomunicaciones – OSIPTEL.

I. Introducción

Si existe un sector de mercado que se caracterice por ser enteramente dinámico es, sin cuestionamiento alguno, el de las telecomunicaciones. Y hoy en día es impresionante que sus aplicaciones trasciendan las motivaciones individuales (ocio, cultura, entretenimiento y negocios) para colocarse ya dentro de las prioridades a implementar en las agendas políticas de diversas naciones.

Así, en la actualidad, se ha decidido promover la gestación y el desarrollo de la Sociedad de la Información¹, dado que, en un contexto dominado por la globalización y la convergencia, las telecomunicaciones aparecen como una oportunidad de crecimiento y desarrollo por permitir la integración de personas, pueblos y

mercados. Más aún, resulta trascendental por el mayor valor que adquiere la información cada día, sea para la toma de decisiones relacionadas con aspectos económicos (comercio exterior e impuestos) o de bienestar (educación y salud).

En ese sentido, si un ambiente con acceso a comunicaciones propende a una potenciación de oportunidades y desarrollo, contribuyendo a dinamizar la economía del país, corresponde que el Estado asuma una política destinada a generar mayor competitividad, a fin de otorgar una mejor calidad de vida para sus integrantes.

A continuación, desde un enfoque regulatorio y de competencia, intentaremos aproximarnos a la forma en la que el Perú pueda dar lugar a beneficios como telemedicina, teleeducación

* El presente artículo está basado en un ensayo titulado “Promoción de la Competencia en el Sector Telecomunicaciones”, elaborado por la misma autora y publicado en el Boletín del Abogado N° 7 del Colegio de Abogados de Lima en Setiembre del año 2010.

** Máster en Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid y el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Asesora Legal de PROINVERSIÓN y Vicepresidente de la Comisión de Libre Competencia del INDECOPI. Docente de la Maestría en Derecho de la Empresa de la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y de la Universidad ESAN.

La autora señala expresamente que las opiniones personales que se formulan en el presente artículo se realizan a título estricto y exclusivamente académico, y no compromete, ni adelanta, la opinión de las entidades para las cuales presta sus servicios.

¹ La Sociedad de la Información se puede definir como aquel estadio alcanzado de la sociedad integrada bajo la globalización en el cual los ciudadanos, empresas y Estado, contando con la infraestructura necesaria, tienen capacidad inmediata de obtener, procesar y compartir cualquier tipo de información desde cualquier lugar del territorio con impacto real sobre el progreso, y el bienestar social y económico (RIVADENEYRA, Juan. Sociedad de la Información y los Servicios de Telecomunicaciones. En: “La Sociedad de la Información. Nuevas Tendencias de las Telecomunicaciones”. Fondo Editorial UPC, 2003, p. 73)

interactiva, gobierno electrónico, comunicación para discapacitados, entre otros; aprovechando el escenario de convergencia y el auge tecnológico de la banda ancha.

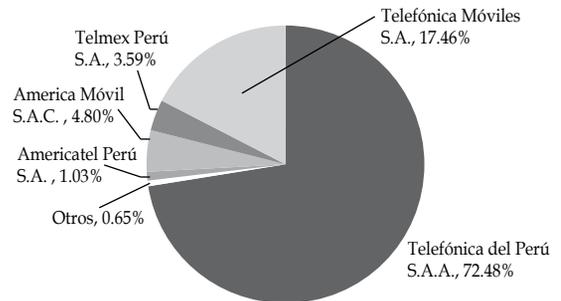
II. El escenario sobre el que se construye el Modelo Regulatorio para promover Competencia

En el Perú, si bien tenemos ofertas de Triple Play (telefonía fija, Internet y televisión por suscripción) como un servicio conjunto, no todas ellas constituyen ejemplos de convergencia, pues no se emplea una infraestructura común, que se soporte bajo el Protocolo de Internet (en adelante, IP). El operador dominante, Movistar (antes, Telefónica del Perú), ha empaquetado los distintos servicios que brinda, utilizando sus respectivas plataformas, a precios módicos; y de ese modo ha retenido una cuota considerable de la demanda frente a las opciones de la competencia, lo cual se explica por el nivel de teledensidad alcanzado -en lo que respecta a servicios de telefonía fija- durante sus años de operación en el período de concurrencia limitada².

A pesar de que, la exclusividad estaba dirigida a la prestación de servicios de telefonía fija y servicios portadores de larga distancia nacional e internacional (LDNI); siendo inaplicable para los servicios de difusión, de telefonía móvil, de valor añadido y servicios portadores locales, Movistar concentró el mercado de los servicios públicos de telecomunicaciones incluso luego de la total apertura para el ingreso de nuevos operadores. Como se puede apreciar en el siguiente gráfico³, Telefónica del Perú ostentaba, a setiembre del año 2010, el 72,48% de la cuota de participación en el servicio de telefonía fija; y su vinculada, Telefónica Móviles, el 17,46%.

Atendiendo a ello, se puede explicar que el incumbente haya empleado su capacidad instalada (postes y redes) para fortificar e incrementar su presencia en el mercado de servicios finales y de difusión, lo que para otros agentes implica una elevada barrera económica. Esto no ha significado que la competencia pueda prosperar en otros segmentos de mercado, por

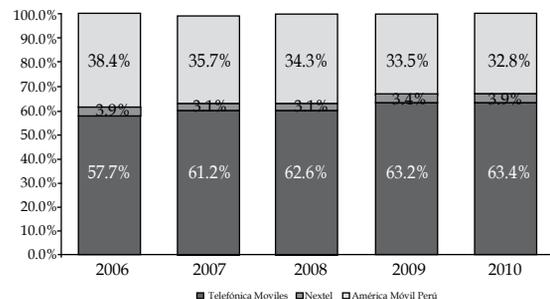
Gráfico N° 1: Participación de Mercado en el Servicio de Telefonía Fija



Otros incluye: Gilat to Home Perú S.A., Rural Telecom S.A.C., Nextel del Perú S.A., Infoductos y Telecomunicaciones del Perú S.A., Convergía Perú S.A., Valtron E.I.R.L., Gamacom S.A.C., Global Crossing Perú S.A., Telefónica Multimedia S.A., Perusat S.A. Digital Way S.A. y Compañía Telefónica Andina S.A.
Fuente: Empresas operadoras
Elaboración: DGRAIC - MIC

ejemplo, en lo atinente a telefonía celular, la empresa América Móvil Perú (Claro) ha logrado insertarse en diferentes departamentos del país, adquiriendo mayor protagonismo en el entorno de las comunicaciones. Acto seguido, presentamos un gráfico⁴ que muestra cómo las empresas Movistar, Claro y Nextel se han disputado el mercado de telefonía móvil desde el año 2006 hasta diciembre de 2010.

Gráfico N° 2: Evolución de la participación de mercado en el servicio de telefonía móvil (2006 - 2010)



Servicios móviles: Telefonía móvil, PCS y Troncalizado digital
Fuente: Empresas operadoras
Elaboración: DGRAIC - MIC

Si bien es interesante observar que existe competencia en el mercado de telefonía móvil, debemos ser conscientes que hasta el año 2010 no fue suficiente y ello se manifiesta, según las estadísticas del gráfico, por la creciente participación que ha tenido Movistar en dicho segmento.

² El período de concurrencia limitada fue una excepción a las políticas de libre competencia como parte del proceso de privatización peruano por otorgar exclusividad a un sólo operador para prestar servicios públicos de telecomunicaciones. Básicamente puede definirse como el monopolio temporal concedido a Telefónica del Perú S.A.A. por el plazo de 5 años (junto con la autorización de precios por encima de costos) para permitirle acumular recursos en pro de llevar adelante sus planes de inversión.

³ Véase: Estadísticas de Servicios Públicos de Telecomunicaciones a nivel Nacional. Dirección General de Regulación y Asuntos Internacionales de Comunicaciones (Información a diciembre de 2010); p. 27.

⁴ *Ibidem* p. 31.

Ante este tipo de situaciones, la destreza corporativa del competidor se orienta a preservar o incrementar su demanda para no ser excluido del mercado. De ahí que, empresas como Telmex Perú y Claro en octubre de 2010 hayan optado por una operación de fusión que les permita reproducir las modalidades de oferta que el incumbente desarrolle.

Sin embargo, para otros agentes, el hecho de viabilizar proyectos de empaquetamiento de servicios se traduce en el desembolso de grandes inversiones si se considera que la mayoría opera en sólo un segmento (sea telefonía fija, televisión paga o provisión de Internet). Bajo este escenario, inevitablemente, el modo de continuar participando en el mercado supone estrategias comerciales dirigidas a replicar la oferta del operador dominante; siendo entonces la convergencia, mediante red ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*), la manera de ingresar vía transmisión digital de señales.

Por lo que, para fomentar competencia, eliminando potenciales barreras de entrada, es necesario que el Estado asuma una política dirigida al desarrollo de la banda ancha, implementando una Red Dorsal de fibra óptica con alta capacidad, que tenga alcance nacional y pueda soportar toda la gama de servicios IP.

III. Las formas de promover Competencia dentro de la Convergencia y la Banda Ancha

a) Implementación de un Backbone Nacional

Si, como bien indica el artículo 61° de la Constitución⁵, la política del Estado se encuentra destinada a facilitar la Competencia, esto es, promover la aparición de entrantes, corresponde entonces proceder con el diseño del mercado, empleando la regulación como mecanismo de acceso⁶. Por ejemplo, que se permita utilizar la infraestructura de las empresas eléctricas, usando las redes de transmisión y distribución para el envío de datos; los ductos subterráneos que están en el trayecto de las carreteras; y las líneas de transporte de gas natural. Para ello, el Decreto Supremo N° 034-2010-MTC ha dispuesto que los concesionarios de electricidad, transporte

e hidrocarburos instalen fibra óptica en sus respectivas redes y ductos.

La expedición de la norma mencionada tuvo como antecedente el Decreto Supremo N° 024-2007-MTC, que tenía por finalidad optimizar el uso de los recursos públicos y la gestión del Estado en el desarrollo de infraestructura vial en el país, a fin de coadyuvar el despliegue de infraestructura de telecomunicaciones. Así, el artículo 1° de la norma bajo comentario exhortaba la construcción de ductos y cámaras técnicamente adecuados que posibiliten la instalación de cables de fibra óptica en las carreteras.

No obstante ello, la fórmula regulatoria descrita estaba incompleta, toda vez que para las concesiones ya otorgadas se podría alterar el equilibrio económico financiero. Por esa razón, la aplicación de la normativa se hallaba ciertamente limitada, dado que no sería aplicable a la modificación de trazos de carreteras preexistentes o a los planes de implementación en los sistemas principales y secundarios de transmisión eléctrica, siendo así incongruente con el fomento de inversiones para viabilizar proyectos de concesiones autosostenibles.

Ante estas circunstancias, conviene que el Estado señale en las bases de los diferentes procesos de licitación o concurso público, el despliegue de elementos técnicos que permitan la instalación de fibra óptica, o incluyendo su inserción dentro del subsidio público en las concesiones cofinanciadas. Alternativamente, creemos que el proceso de implementación del *backbone* de fibra óptica sería más célere, y menos distorsivo en lo que a capital refiere, si el operador a cargo de la implementación de esta infraestructura se seleccionara a través de un proceso de licitación pública internacional, llevado a cabo por PROINVERSIÓN.

Ahora bien, en este proceso de selección, no podría permitirse la participación del actual operador dominante en telecomunicaciones so pena de concentrar aún más el mercado. Correlativamente, sería necesario establecer ciertos límites al accionar del nuevo concesionario, como la restricción de operar, en el corto plazo, en negocios vinculados a los servicios finales y la prohibición de integrarse verticalmente para competir en los mercados aguas abajo.

⁵ Artículo 61°. El Estado facilita y vigila la libre competencia. Combate toda práctica que la limite y el abuso de posiciones dominantes o monopólicas. Ninguna Ley ni concertación puede autorizar ni establecer monopolios.

⁶ Al respecto, el 24 de julio de este año, se publicó el Decreto Supremo N° 034-2010-MTC, el cual establece como política nacional de obligatorio cumplimiento que el Perú cuente con una red dorsal de fibra óptica que facilite el acceso a Internet para la población y promueva la competencia en la prestación de servicios.

b) Competencia entre Plataformas

Esto hace referencia a operadores que sirven a un mismo mercado mediante redes propias, por ejemplo, un operador de cable que ofrece comunicaciones de voz en competencia con el proveedor de telefonía fija; o que el operador de una red basada en tecnología WiMax, que oferta servicios de banda ancha, compita con otro de ADSL.

En realidad, este es el escenario que se busca en el mediano plazo si se considera los adelantos tecnológicos en la industria. Con lo cual, el paradigma regulatorio se enfocará sobre redes de infraestructura y, paulatinamente, dejará de lado los servicios como tales.

Y esto ocurre porque la competencia entre plataformas permite incrementar el estímulo de capital, en la medida que el operador asume una tasa de retorno adecuada sin tener que compartir los beneficios de la inversión con los competidores. De ahí que las premisas que fundamentan el modelo basado en plataformas incluyen la posibilidad de generar una dinámica competitiva multidimensional (precios, servicios, calidad de atención al usuario), y el incentivo para que cada operador aumente el nivel de inversión en su propia red⁷.

Adicionalmente, esto implica que habrá beneficios operativos como producto del control que ejercerá cada operador sobre su infraestructura y cadena de aprovisionamiento; además, de una estabilización de precios al consumidor final, consecuencia de una competencia intensa en diferenciación de productos (lo que generará excedentes del consumidor); y una reducida probabilidad de colusión tácita entre empresas, debido a la alta tasa de innovación y competencia por paquetes de servicio⁸.

Según este panorama, conviene que el regulador asegure la neutralidad tecnológica para eliminar cualquier discriminación entre distintos tipos de red, y cualquier trato diferenciado a los servicios de Voz o de Internet en relación al tipo de red.

c) Acceso a Elementos de Red

A raíz de la celebración del Tratado de Libre Comercio (TLC) Perú-Estados Unidos, el gobierno introdujo diversas medidas para promover la competencia en el mercado de las telecomunicaciones⁹. Básicamente, estas normas se referían al acceso de la infraestructura del dominante y a la desagregación de los elementos de red.

Podría parecer contradictorio proponer y validar la idea de uso compartido de instalaciones, ya que es propia de un escenario de competencia intramodal (por servicios); sin embargo, debemos tomar en cuenta que en nuestro país la demanda de telecomunicaciones es abastecida mayoritariamente -a excepción de la telefonía móvil- por un solo operador. La competencia intermodal (por plataformas) exige inversiones considerables y, aun cuando el contexto global nos muestre un creciente avance en tecnología, sus efectos serán perceptibles, en el mejor de los casos, a mediano plazo.

Por lo pronto, el uso de las redes por parte de terceros requiere de menores inversiones, es decir, los nuevos operadores transforman los costos hundidos de entrada en costos variables y, por ende, facilita la aparición de competencia en el corto plazo. Además, les permite utilizar los ingresos obtenidos en la prestación o la reventa de servicios para crear sus propias redes, lo que derivaría finalmente en una competencia intermodal.

Decimos entonces que medidas como la cesión de infraestructura a favor de terceros apunta, por un lado, a promover y garantizar la Libre Competencia, y, por otro, a minimizar los efectos colaterales del tendido de redes sobre otros bienes jurídicos (medio ambiente y salud pública)¹⁰. De igual modo, el *unbundling* o desglose del bucle de abonado¹¹, como parte de la desagregación de los elementos de red, obedece a introducir competencia en los segmentos de telefonía fija (frecuencias altas) e Internet (frecuencias bajas), mediante accesos desagregados completos o compartidos.

⁷ KATZ, Raúl. La competencia entre plataformas: teoría y resultados. ENTER, 2008, Madrid, p. 23.

⁸ *Ibidem.* pp. 34 - 35

⁹ Entre ellas: el Decreto Legislativo N° 1019, que establece la obligación del operador dominante de ceder su infraestructura de soporte de redes a favor de otros proveedores; y el Decreto Legislativo N° 1021, que obliga a que un operador permita a sus competidores el uso de algunos elementos de su red (vg. centrales de conmutación, conexiones ubicadas en el domicilio de los abonados) para que brinden servicios a los usuarios.

¹⁰ ZEGARRA VALDIVIA, Diego. "Servicio Público y Regulación. Marco Institucional de las Telecomunicaciones en el Perú". Palestra Editores, 2005, pp. 446 - 447.

¹¹ El bucle de abonado consiste en el circuito físico de línea de cobre en la red de acceso local que conecta las instalaciones del cliente al conmutador local del operador, el concentrador o la instalación equivalente (Definición según el Quinto Informe de la Comisión Europea sobre la aplicación del conjunto de medidas regulatorias de las telecomunicaciones COM 1999).

Conviene aclarar que este tipo de disposiciones deben ser temporales. En vista de que la regulación de precios de acceso ejerce cierto impacto negativo sobre la inversión, mandatos como el *unbundling* introducen, en el largo plazo, distorsiones que generalmente reducen el incentivo para que los operadores inviertan en el mantenimiento o modernización de sus redes. Recuérdese que el efecto buscado es generar competencia y no petrificar el desarrollo de las telecomunicaciones.

d) Comercialización y Acceso Mayorista

El Decreto Supremo N° 002-2009-MTC impone a los proveedores importantes (léase, incumbentes) la reventa de sus servicios por parte de los comercializadores. La comercialización supone la compra por volumen de minutos y su venta minorista por terceros.

La norma citada indica que la comercialización debe ser negociada, en tanto se trata de una facultad del concesionario. En esa línea, depende del concesionario el otorgamiento o no de descuentos; pero si los hace, existe la carga de que sean transparentes y no discriminatorios. También destaca el supuesto particular del comercializador minorista, quien puede revender los servicios finales del concesionario (telefonía fija, móvil, LDNI).

Esta decisión regulatoria es atendible mientras el mercado tenga una estructura concentrada en el acceso al usuario final. Por consiguiente, si la competencia entre plataformas es viable en el nivel minorista, se tendrá que reconsiderar la regulación de servicios mayoristas. Compartimos la opinión de la doctrina económica, cuando señala que si con plataformas, integradas verticalmente, se tiene acceso al mercado directamente sin depender del operador histórico, este no detendrá poder de mercado, en tanto que no podrá extraer rentas monopólicas con base al control de acceso¹².

Resulta necesario manifestar que este tipo de medida es útil porque se agrega valor al proceso productivo -aun cuando los operadores carezcan de red propia- porque fomenta, en cierta forma,

la aparición de promociones y descuentos para el usuario.

e) Cambio del Régimen Regulatorio Tradicional

Atendiendo a lo descrito en estas líneas, hemos dejado ver que el régimen regulatorio a adoptar eventualmente se orienta a la desregulación gradual. Y es que la tecnología progresivamente está creando puentes hacia la sustituibilidad, provocando que servicios como la telefonía fija sean desplazados por los operadores de telefonía móvil y los que brindan servicios de voz sobre IP - VoIP (claro ejemplo: Skype y Google Talk). A la luz de ello, solamente queda abogar por una modificación del diseño regulatorio que se aparte, en un futuro no lejano, de la fijación tarifaria.

Nos referimos específicamente a la aplicación de un *price cap*¹³ sobre la telefonía fija residencial, dado que el proveedor del servicio otorga diversos paquetes a elección del consumidor que resultan siendo más beneficiosos (como las ofertas de llamadas ilimitadas o volumen considerable de tráfico *on net*) en comparación que el tope impuesto por OSIPTEL. La regulación por precios tope tiene razón de ser cuando nos encontramos frente a un monopolio natural o -siendo extremistas- cuando el operador tiene poder significativo de mercado.

Advertimos no malinterpretar lo antedicho, ya expresamos que nuestro mercado de telecomunicaciones no puede carecer de intervención administrativa en el presente. Pero si somos partidarios de que algunos controles del tipo *ex ante* pueden variar para ser más efectivos en el entorno digital que se aproxima. Por ejemplo, reemplazar el tope tarifario de la telefonía fija tradicional por un control de estructuras en la industria.

Pese a lo controversial del asunto¹⁴, la mayoría está de acuerdo en afirmar que carece de sentido aplicarlo en mercados regulados; y, ciertamente, la lógica acompaña a sus argumentos. Pero si se observa detenidamente el mercado, también se encontrarán motivos razonables que lo avalen.

¹² TAYLOR, William. "Intermodal Telecommunications competition: implications for regulation". Junio, 2008. Citado en: KATZ, Raúl. Op. Cit. p. 31.

¹³ El *price cap* es un método de regulación tarifaria por el cual OSIPTEL aplica un tope a las tarifas para determinar la rentabilidad del capital; y con los costos de operación, fija un precio máximo para los servicios que brinda la empresa, y así incentivarla a incrementar su tasa de ganancia como resultado de reducir costos por debajo del tope establecido. Por lo que, afecta indirectamente a la tasa de ganancia de la empresa regulada. La fórmula que emplea es el $RPI - X$, que representa el Índice de precios al consumidor menos las bajadas o subidas de la cesta de servicios.

¹⁴ El *merger control* o control de fusiones y adquisiciones es un tema que ha suscitado múltiples comentarios en nuestro país, algunos especialistas se han mostrado a favor de su inserción normativa, y otros lo consideran contradictorio con el fin de las políticas *Antitrust*.

Muestra de ello es que, en nuestra legislación, existan normas sectoriales que previenen la consecución de prácticas anticompetitivas vía control de transferencias de concesiones. Así, las empresas del servicio público de telecomunicaciones que pretendan transferir títulos habilitantes y asignaciones de espectro radioeléctrico, requerirán aprobación previa del Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Con esto se impide que la asignación de frecuencias contribuya a la configuración y/o fortalecimiento de posición de dominio.

Quiere decir que el control de concentraciones tendría cabida en aquellos segmentos cuya regulación se enfoca a supervisión técnica (o de calidad), mas no cuando existe regulación de máxima intensidad como la fijación de precios. Entonces, siguiendo el esquema anterior, la medida estaría encaminada al análisis de fusiones o adquisiciones de empresas que no emplean el espectro radioeléctrico para operar.

Este pronóstico de modelo regulatorio es coherente con el comportamiento de la oferta actual: provisión de servicios empaquetados. En otras palabras, como la complementariedad de la demanda por servicios integrados refuerza las economías de alcance¹⁵, incrementando ostensiblemente los costos de cambio para el cliente (dado que tendrá que buscar ofertas alternativas para cada servicio individual), la integración empresarial se justifica.

Normalmente en telecomunicaciones, las operaciones que implican una integración vertical suelen ser vistas favorablemente,¹⁶ porque son un medio para superar las externalidades de red¹⁷ en comunicaciones bidireccionales. Imagínese un ISP (*Internet Service Provider*) que se integra con un operador de VoIP para incursionar en el negocio de la telefonía fija; en este caso, se busca conseguir un tamaño de red crítico en el momento de la entrada para evitar una migración masiva de clientes hacia el competidor, que ofrece servicios en conjunto.

Pero no ocurre lo mismo en el caso de concentraciones horizontales dada la dificultad de

probar las sinergias. Y justamente una situación semejante se dio en noviembre de 2008, cuando Movistar (antes, Cable Mágico - Telefónica Multimedia) compró la empresa Star Global Com, proveedora importante de los servicios de televisión por cable en los departamentos de Arequipa y Tacna. Esto configuró un acto que desequilibra el nivel de la competencia en la región sur. Si ello es permisible, el operador dominante tendrá el incentivo de eliminar la competencia mediante la adquisición de las plataformas competidoras para la prestación de servicios de banda ancha.

Es visible el potencial efecto del aumento en la concentración del mercado: existiendo un proveedor con posición de dominio en sus diferentes plataformas, no habrá incentivos para innovar porque hacerlo comprometería el valor de sus activos, o sea, reemplazar su base instalada tornaría obsoletos sus procesos y productos. Además, no olvidemos que la construcción de un *Backbone* nacional o la introducción de competencia intermodal son escenarios de largo plazo, porque requieren cuantiosas inversiones para su despliegue. Los gastos en investigación y desarrollo tendrán sitio cuando el número de operadores se incremente, y es recién en esta atmósfera que el control de estructuras perderá pantalla.

IV. La ampliación del subsidio estatal para el proyecto del Backbone nacional de fibra óptica a través de FITEL

FITEL es el Fondo de Inversión en Telecomunicaciones destinado a la provisión del Acceso Universal a las Telecomunicaciones¹⁸; por lo que, califica como un mecanismo de subsidio que financia la provisión de este tipo de servicios en áreas rurales y lugares considerados de preferente interés social.

Desde el año 2006, mediante Ley N° 28900, FITEL tiene la calidad de persona jurídica de derecho público, adscrita al Ministerio de Transportes y Comunicaciones; y entre las prerrogativas asignadas se le encomendó el financiamiento de la

¹⁵ Hay economías de alcance cuando es más barato producir dos productos simultáneamente (producción conjunta) que por separado, debido a factores tales como el uso de insumos comunes y la indivisibilidad en especialización.

¹⁶ Sin embargo, estas pueden ser cuestionadas cuando existe el riesgo de que la empresa integrada utilice su acceso privilegiado a los *inputs* para cerrar o expulsar del mercado a sus rivales; por ejemplo, entre el incumbente y proveedores de contenido de televisión por suscripción, donde para opacar los efectos de la convergencia, la fusión permitiría conservar la posición de dominio del incumbente, como el caso Vía Digital y Sogecable en España. (GUAL, Jordi y JODAR-ROSELL, Sandra. "Telecomunicaciones: ¿ante una nueva etapa de fusiones?" En: Documentos de Economía "La Caixa" N° 8, Barcelona, Noviembre 2007, p. 24).

¹⁷ Las externalidades de red (*network externality*) implican que mientras más integrantes tiene la red, más valiosa se hace por las posibilidades de comunicación. Entonces como esto puede impedir que los entrantes compitan con la empresa que tiene la red más grande, por la aversión al cambio de operador que sus abonados experimenten, se ha dispuesto la obligatoriedad de la interconexión.

¹⁸ Fue creado mediante el Texto Único Ordenado de la Ley de Telecomunicaciones, aprobado por Decreto Supremo N° 013-93-TCC.

infraestructura de comunicaciones necesaria para garantizar el acceso a los servicios respectivos.

Esto sugiere que la implementación de la red dorsal de fibra óptica pueda llevarse a cabo con cargo a los recursos de citado Fondo¹⁹; sin embargo, a criterio de su Secretaría Técnica, existirá una limitación legal para el financiamiento exclusivo de infraestructura de transporte para construir un *backbone* nacional de fibra óptica, la cual consistiría en que sólo pueden financiar infraestructura de transporte, siempre que se encuentre en el marco de un proyecto de telecomunicaciones para prestar servicios finales en áreas rurales o lugares de preferente interés social²⁰.

Es necesario destacar que, de acuerdo con un Informe preliminar elaborado por Apoyo Consultoría y el Banco mundial para el FITEL, remitido mediante Memorando N° 607-2010-MTC/24, existirá una brecha de acceso a servicios de Banda Ancha que alcanzaría al 93% de los centros poblados. Ello, implica que 91,444 centros poblados a escala nacional, carecerían de este acceso. Añaden que para el año 2015, el FITEL tendría un saldo disponible para nuevos proyectos de aproximadamente US\$ 442 millones²¹.

Si reparamos en las estimaciones sobre el presupuesto que administraría el Fondo para los próximos años, sería oportuno ampliar el financiamiento de la red dorsal de fibra óptica sobre aquellas obras de infraestructura que versen, además del sector de infraestructura vial, en los que conciernen a las industrias de electricidad y gas; así como también incluir en los proyectos de telecomunicaciones, aparte de las áreas rurales y de interés social, a las zonas urbanas y urbano-marginales que carezcan de una oferta de servicios.

V. El Nuevo Rol de OSIPTEL

De conformidad con lo expuesto, creemos que hoy el papel del regulador debe centrarse en garantizar la interconexión y la interoperatividad de las redes; regular el acceso a infraestructuras y elementos de red en caso de su irreplicabilidad técnica y económica; y abandonar gradualmente el paradigma de fijación tarifaria (en telefonía residencial).

Frente a los retos del mañana, tendrá que fomentar la inversión en redes de nueva generación (NGN), analizar nuevos esquemas de interconexión, estudiar los procedimientos óptimos de intercambio de tráfico entre redes convergentes, y desregular los servicios con mayores niveles de competencia.

Por supuesto, no puede descuidarse la intervención *ex post* a través de las políticas *Antitrust*. De hecho, proponemos que esta labor se mantenga, por el momento, en el OSIPTEL pero fortaleciendo y rediseñando:

- (i) la coordinación con el área de fiscalización para poder identificar prácticas anticompetitivas en los mercados, y
- (ii) reestructurando a los órganos internos responsables de la aplicación de la legislación de Competencia, procurando la independencia en el ejercicio de sus funciones promotoras de competencia.

Así, se puede evitar que el empaquetamiento de servicios derive en conductas anticompetitivas, incentivar la oferta multiservicio maximizando las plataformas existentes; y analizar los casos de adquisiciones y fusiones de forma independiente.

VI. Reflexiones Finales

Como habrán notado, nuestros esfuerzos para diseñar un marco normativo propicio para el aprovechamiento de la banda ancha, han intentado seguir el proceso de innovación, que ha modificado drásticamente las características de los servicios y las estrategias corporativas.

Por eso, conviene tener normas flexibles, capaces de aplicarse a mercados cambiantes; y adecuar el perfil de nuestras instituciones para facilitar la aparición de nuevos operadores. Recordemos que lo que se desea es otro escenario para el mercado: vale decir, la *performance* de más actores que diluyan el poder de mercado del incumbente y nos proporcionen alternativas novedosas y cómodas; sin que ello suponga distorsionar el progreso de la industria.

¹⁹ En el apartado II propusimos que la implementación de *Backbone* Nacional de fibra óptica estuviera a cargo de un solo operador que ganara la Buena Pro luego de un proceso de selección (sea concurso público o licitación internacional); no obstante, pueden efectuarse proyectos paralelos que involucren a un solo operador para la construcción de la red dorsal en la zona centro del país, y el subsidio de FITEL puede ser empleado para la zona oriente.

²⁰ Comisión Multisectorial Temporal encargada de elaborar el "Plan Nacional para el Desarrollo de la Banda Ancha en el Perú". Informe N° 02 - Barreras que limitan el desarrollo de la Banda Ancha en el Perú. Julio 2010. p. 7.

²¹ *Ibidem*.